

Systematik der Integration

Zur Theorie der wirtschaftlichen Integration und zur Problematik der EWG

Von Walter Huppert, Frankfurt/Main

Einleitung

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) — nach dem Vertrag vom 27. März 1957 — stellt den umfassendsten und bedeutendsten Versuch in der westlichen Welt zu einer engen zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Integration dar. Angesichts des allgemeinen, weltweiten Trends zur Integration verdienen die Erfahrungen mit der EWG entsprechende Beachtung.

Dieser Integrationsprozeß vollzieht sich unter unerwartet großen Schwierigkeiten und Reibungen, Widerständen und Unvollkommenheiten, die schon mehrfach zu existentiellen Krisen geführt haben. Dabei handelt es sich nicht um bloße Mängel im Vollzug der Integration, sondern es sind auch grundlegende Zweifel und Meinungsverschiedenheiten über das Ziel und den Sinn der EWG entstanden. Greifbare wirtschaftliche Erfolge, insbesondere Produktivitätssteigerungen und Hebung des Lebensstandards — als erweisbare positive Folgen der Integration — sind bisher kaum zu erkennen gewesen. Dagegen haben sich mancherlei negative wirtschaftliche Wirkungen der bisherigen Integrationsmaßnahmen eingestellt. Außer Nachteilen in einzelnen fachlichen Bereichen und geographischen Regionen haben konjunkturelle Störungen (Inflation und Wachstumsschwierigkeiten) einzelner Länder auf andere Partnerländer übergreifen.

Die EWG-Politiker möchten diese Probleme und Bedenken durch Aufrufe und Forderungen zu verstärkter Aktivität überwinden. Alle negativen Erscheinungen erklärten sich daraus, daß die Integration erst unvollkommen durchgeführt sei; wenn jedoch der Integrationsprozeß wesentlich weiter intensiviert und beschleunigt werde, so müsse bald ein voller Erfolg sich einstellen. Indessen ist nicht einzusehen, warum lediglich mangelnde Entschlossenheit und unangebrachte Rücksichtnahme jene Schwierigkeiten und Nachteile der Integration ver-

schuldet haben sollen. Es kann eher Mißtrauen erwecken, daß die EWG-Politiker jetzt mehr denn je auf eine politische Union drängen. An sich ist nämlich die EWG ein wirtschaftliches Vorhaben, das im wirtschaftlichen Bereich betrieben werden und sich durch wirtschaftliche Erfolge legitimieren muß. Die Aufforderung zum „Sprung ins kalte Wasser“ hat wenig Überzeugungskraft, solange die EWG ihre Ziele und Methoden nicht ausreichend klargestellt und dargelegt hat, so daß man weiß, wohin die Reise geht, und ob man sich auf dem richtigen Kurs befindet.

Der Präsident der EWG-Kommission, Walter *Hallstein*, hat zwar vor der List-Gesellschaft in Reutlingen am 4. Juli 1964 betont (‚Mitteilungen der List-Gesellschaft‘ vom 15. September 1964, S. 356), die Rom-Verträge seien aus fast einjährigen Beratungen wissenschaftlicher Experten hervorgegangen, die in dem sogenannten Spaak-Bericht die Grundlagen und den Plan zum EWG-Vertrag geschaffen hätten. Somit fußten die Entscheidungen, die zu treffen waren, „auf einem hohen Maß an objektiv als richtig nachweisbaren Ergebnissen der Wissenschaft von der wirtschaftlichen Politik“. Wer jedoch die Verträge näher studiert und sich mit den anschließenden Kontroversen sowie mit der Durchführung befaßt, muß erhebliche Zweifel an der Vollkommenheit und wissenschaftlichen Fundiertheit dieses Werkes bekommen. Man möchte sagen, daß die Schwierigkeiten der EWG nicht allein in politischen Gegensätzen und wirtschaftlichen Interessenkonflikten begründet sind, sondern zu einem erheblichen Teil auch auf mangelnder gedanklicher Klärung und geistiger Durchdringung der Integrationsprobleme beruhen. Damit sollen sich diese Ausführungen befassen.

I. Der Zug zur Integration

Die Nachkriegszeit steht im Zeichen einer ausgeprägten allgemeinen Tendenz zur wirtschaftlichen und politischen Integration. Was die Weltwirtschaftskrise und der Nationalismus in den dreißiger Jahren und noch mehr der Weltkrieg desintegriert (getrennt und abge sondert) hatten, haben die Jahre nach 1945 wieder zusammengebracht und soll in Zukunft noch stärker miteinander verbunden und verschmolzen werden, als es jemals war. Die Fortschritte der Technik und der Wirtschaft, der Wissenschaft und des Konsums drängen über die Ländergrenzen und die nationalen Unterschiede hinweg zu weltweiter Verbindung und Angleichung. Gleichzeitig hat das politische Leben die nationalistische Einstellung überwunden und den Weg zu wachsender internationaler Zusammenarbeit gefunden. Somit ist Integration zur maßgebenden Parole unserer Zeit geworden, und jeder Tag

bringt — trotz mancher Widerstände und Rückschläge — neue Fortschritte in diesem großen Prozeß.

Der allgemeine Trend zur weltwirtschaftlichen Integration, der für die Nachkriegszeit kennzeichnend ist, stellt nicht allein eine Reaktion auf die entgegengesetzten Tendenzen der vorausgegangenen Jahre dar, sondern wird auch durch wesentliche wirtschaftliche Veränderungen gefördert:

In Westeuropa herrscht seit einigen Jahren nahezu *Vollbeschäftigung*, teilweise Überbeschäftigung. Damit fällt das frühere Hauptmotiv zur nationalen wirtschaftlichen Abschließung fort: die nationale Sorge um Vollbeschäftigung. Im Gegenteil sind die Länder mit Überbeschäftigung daran interessiert, unbeschäftigte Arbeitskräfte und Kapazitäten anderer Länder heranzuziehen. Das führt zum Beschäftigungsausgleich zwischen den Ländern.

Früher hat der Zwang zu ausgeglichenen *Zahlungsbilanzen* und der Mangel an frei konvertierbaren Devisen zu einschneidenden Beschränkungen und Regulierungen des Handels- und Zahlungsverkehrs mit dem Ausland genötigt. Heute sind praktisch alle Geschäfte mit dem Ausland erlaubt und die Währungen konvertierbar. Die allgemeine Konvertierbarkeit — die ungefähr mit dem Jahr 1958 erreicht worden ist — hat die wichtigste Voraussetzung für eine allgemeine wirtschaftliche Integration geschaffen. Ihre Beibehaltung wird durch den Internationalen Währungsfonds und andere Devisenhilfen gesichert.

Früher hat die *Rüstung und Militärpolitik* eine Wirtschaftspolitik mit protektionistischen und autarkistischen Zielen verlangt und unterstützt. Heute strebt die Bündnis- und NATO-Politik auch in der Rüstung und Verteidigung nach wirtschaftlicher Integration.

Die Integration wird durch die rasche Ausdehnung und Angleichung des *technischen Fortschrittes*, die Vereinheitlichung der Erzeugnisse sowie die Angleichung der Lebensführung zunehmend begünstigt. Dazu tragen auch die ungeheueren Fortschritte des Verkehrs und der Nachrichtentechnik wesentlich bei.

Die Trennung zwischen In- und Ausland verliert ganz allgemein an Bedeutung. Insbesondere hat die Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Unternehmen (nach dem rechtlichen Sitz der Unternehmen) viel von ihrem ursprünglichen Gewicht verloren.

Für ein Unternehmen spielt sein *Eigentümer* heute eine recht beschränkte Rolle. Eigentum bedeutet schon längst nicht mehr das Recht, „mit einer Sache nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Mitwirkung auszuschließen“ (§ 903 BGB). Für die Unternehmens- und Betriebsführung bestehen so weitgehende rechtliche Beschränkungen und Verpflichtungen, daß die Bedeutung des Eigentümers relativ gering geworden ist.

Für *inländische und ausländische* Unternehmen gelten fast in jedem Land die gleichen Gesetze. Privilegien für Inländer oder Beschränkungen für Ausländer gibt es immer weniger.

Für die *Wirtschaftspolitik* gilt nicht mehr „Autarkie“ und Schutz der eigenen Wirtschaft gegen „Überfremdung“ als oberstes Ziel. Auch die Sonderbehandlung des Außenhandels hat stark nachgelassen; Ausfuhrförderung und Einfuhrbeschränkung sind weitgehend abgebaut worden.

Ausländische Unternehmen können die inländische Wirtschaft *fördern*. (Schon der Ruhrbergbau ist vor mehr als 100 Jahren größtenteils von Ausländern aufgezogen worden.) Ausländische Niederlassungen bringen manche technischen und wirtschaftlichen Fortschritte, Investitionen, Kapital, Arbeitsplätze, häufig auch Export. Selbst der Gewinn bleibt größtenteils im Inland. Diese positiven Wirkungen werden heute vielfach höher als die (national) negativen eingeschätzt.

Große Unternehmen und Konzerne sind nach Aktionären, Verwaltungsorganen und Beschäftigten, Produktionsbetrieben, Vertriebsstellen und Absatz national und regional so verschieden zusammengesetzt und international gestreut, daß sie sich schwerlich einem bestimmten Land zurechnen lassen. Selbst wenn sich der wirtschaftliche oder organisatorische Schwerpunkt national und lokal eindeutig feststellen läßt, bleiben die ausländischen Teile weitgehend selbständig. Man kann daher nur noch von *multinationalen Unternehmen* sprechen, von denen einzelne Teile national und regional verschieden zuzuordnen sind.

Infolgedessen tendiert zur Zeit die Wirtschaft wie auch die Wirtschaftspolitik zur internationalen Integration.

II. Das Bedürfnis nach einer Theorie der Integration

Mit der Bedeutung und Anerkennung der Integration wächst auch das Bedürfnis nach einer klaren und allgemeingültigen Definition und Anwendung des Begriffes sowie nach einer Erklärung des Prozesses der Integration; zumal bei der starken Beschäftigung der Politik und öffentlichen Meinung mit der Integration die Gefahr besteht, die zugehörigen Begriffe und Vorgänge subjektiv und polemisch aufzuspalten, bis sie zu unbrauchbaren Schlagworten geworden sind. Wissenschaftliche Klärung ist um so nötiger, als der ganze Komplex bisher erstaunlich wenig systematisiert und durchleuchtet worden ist. Dies zeigt sich insbesondere bei den vielen Diskussionen über die EWG.

Es muß überraschen, daß es noch keine ausreichende Theorie der Integration gibt. Unklarheiten und Irrtümer bei der Einschätzung

und Behandlung des Integrationsprozesses haben sich nicht nur in der EWG, sondern schon bei der Montanunion, seit kürzerem auch in der EFTA, dem COMECON und anderen Organisationen zur Integration schwerwiegend ausgewirkt. Vor allem bei der EWG wäre man wahrscheinlich besser gefahren, wenn für die wirtschaftspolitische Gestaltung eine genügend fundierte und ausgebildete Theorie der Integration zur Verfügung gestanden hätte und benutzt worden wäre. Eine gute Theorie ist als Wegweiser für die Praxis gerade dann besonders nötig und nützlich, wenn — wie bei der Integration — neuartige wirtschaftliche Entwicklungen mit entsprechenden wirtschaftspolitischen Aufgaben zu bewältigen sind.

Es ist eine alte, leidige Erfahrung, daß die wirtschaftswissenschaftlichen Theorien neuen Entwicklungen gewöhnlich erst mit beträchtlichem zeitlichen Abstand folgen, statt ihnen bahnbrechend und richtungweisend voranzugehen. Friedrich List bildet da eine seltene und um so rühmendere Ausnahme. Indessen ist die Integration als spezifisch wirtschaftspolitisches Problem erst relativ spät und plötzlich aktuell geworden. In den ersten Nachkriegsjahren standen die Fragen des Wiederaufbaues sowie Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung (Sozialisierung oder Privatwirtschaft: zentrale Verwaltungswirtschaft, Wirtschaftslenkung oder Marktwirtschaft) im Vordergrund. Es folgten Probleme des Strukturumbaus infolge der eingetretenen technischen und wirtschaftlichen Wandlungen und Fortschritte. Erst danach trat die Integration als allgemeine, langfristige Bewegung in den Vordergrund. Dabei ist die Literatur über die EWG, die Montanunion und ähnliche Integrationsvorhaben nahezu unabsehbar. Die allgemeine Theorie der Integration ist dagegen bisher vernachlässigt worden und unzureichend geblieben.

Im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften¹ wird „Integration“ lediglich als staats- und verfassungsrechtlicher Vorgang behandelt. Über wirtschaftliche Integration findet sich im gleichen Handwörterbuch ein guter Artikel² unter „Europäische Integration“ von *Predöhl* und *Jürgensen*, der auch einige allgemeine Ausführungen zum Begriff und zur Systematik der Integration bringt. Eine gehaltvolle Veröffentlichung über „Wirtschaftliche Integration“ von *Rolf Sannwald* und *Jacques Stohler*³ bringt zwar einleitend einige gute definitive Ausführungen, befaßt sich dann aber fast nur mit konkreten Problemen der Montanunion, insbesondere der Fragwürdigkeit einer Integration, die auf bestimmte Wirtschaftsbereiche (Kohle und Stahl) sowie Gebiete (6 Mitgliedsstaaten) beschränkt ist.

¹ Rudolf Smend: Art. Integrationslehre. HdSw. Bd. 5. S. 299 (1956).

² Andreas Predöhl u. Harald Jürgensen: Art. Europäische Integration. HdSw. Bd. 3. S. 371 (1961).

³ Rolf Sannwald u. Jacques Stohler: Wirtschaftliche Integration. Basel 1958.

Von Ausländern sei Tibor *Scitovsky*⁴ hervorgehoben. Den Versuch zu einer allgemeinen Theorie der Integration hat Bela *Balassa*⁵ angenommen. Das gehaltvolle Werk, das theoretisch wie praktisch gut fundiert und mit Umsicht gestaltet ist, betont die Dynamik der Integration, vor allem in Verbindung mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und der Konzentration.

Kennzeichnend für die Behandlungsweise der Integration durch die Theorie ist, daß sie sich bemüht, die bekannten Handels- und Standorttheorien, Wettbewerbs- und Absatztheorien, Produktivitäts- und Konzentrationstheorien, Wachstums- und Wohlstandstheorien, Investitions- und Gleichgewichtstheorien für den Vorgang der Integration auszuwerten. Das kann zwar im einzelnen aufschlußreich und nützlich sein, genügt aber insgesamt nicht. Wenn Teile aus anderen Theorien zuzusagen von außen an die Integration herangetragen und auf ihre Verwendbarkeit untersucht werden, so kann nicht die Integration als Ganzes erfaßt und erklärt werden. Vielmehr bedarf es hierfür einer Theorie, die originär und zentral bei dem Integrationsvorgang aufsetzt und ihn als zusammenhängenden Prozeß eigener Art erklärt.

III. Aufgaben einer Integrationstheorie

Mit Hilfe der Erklärungen der Wirtschaftstheorie sollen die Wirtschaftspolitik und Wirtschaftspraxis die nötigen Ansatzpunkte, Wege und Mittel finden, die betreffenden Vorgänge zu verstehen, zu steuern und zu bewältigen. Die Ziele und Aufgaben müssen allerdings von der Wirtschaftspolitik vorab festgesetzt sein. Davor wie danach kann die Theorie mit angemessenen Fragestellungen zu Analysen und Diagnosen führen, mit denen die Praxis geeignete Mittel entwickeln kann, um ihre Ziele zu erreichen.

Die Wirtschaftstheorie soll aus der Erklärung der funktionellen Zusammenhänge vor allem zeigen, wie die Wirtschaft auf bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen (Datenveränderungen) wahrscheinlich reagieren wird. Das gilt besonders für die Integrationstheorie, denn die Integration beginnt mit staatlichen Maßnahmen zur Erleichterung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Indessen geht es nicht darum, einzelne Maßnahmen und Vorgänge zu beachten, sondern die Integration ist als komplexer Vorgang zu sehen, der in allen Teilen und nach allen Richtungen zusammenhängend erklärt und behandelt werden muß. Demgemäß muß die Wirtschaftspolitik die Inte-

⁴ Tibor *Scitovsky*: *Economic Theory and Western European Integration*. London 1962.

⁵ Bela *Balassa*: *The Theory of Economic Integration*. London 1961.

gration in allen Teilen und für den gesamten Ablauf zusammenhängend planen und gestalten. Mit der sonst üblichen Methode isolierender Betrachtung ist also für die Integrationstheorie wenig anzufangen.

Das möge ein Beispiel illustrieren: Die Integration bringt Zollermäßigungen (als Anregungen für den Export) sowie Erleichterungen im Kapitaltransfer und in den Niederlassungsbedingungen für Ausländer (als Anregungen zu Auslandsinvestitionen). Nun könnte man die Wirkungen der Zolländerungen mit der Außenhandelstheorie und die der Investitionsanregung mit der Kostentheorie sowie der Standorttheorie erklären. Die Integration als zusammenhängender Komplex verlangt jedoch, daß beide Vorgänge zusammen gesehen und beurteilt werden, um danach zu sagen, unter welchen Bedingungen die Unternehmer mehr exportieren oder mehr im Ausland investieren und produzieren werden.

Das Verständnis der Integrationsprobleme wird der herkömmlichen marktwirtschaftlichen Theorie dadurch erschwert, daß sie im wirtschaftlichen Geschehen nur die Summe unzähliger wirtschaftlicher Vorgänge sieht, die den individuellen Entschlüssen einzelner Personen entspringen. Die heutige industrielle und sonstige Wirtschaft beruht indessen auf überpersönlichen Einheiten, als Unternehmen und fachlich gleichartigen Wirtschaftszweigen. Diese bilden in arbeitsteiliger Zusammenarbeit und Tauschgemeinschaft die Volkswirtschaft als gesamtwirtschaftliche Einheit, wie sie die Kreislauftheorie mit den volkswirtschaftlichen Bilanzen darstellt. Hiervon ausgehend hat die Theorie der Integration zu erklären, wie mehrere Volkswirtschaften miteinander verbunden werden können. Dieser Prozeß bleibt unzugänglich und wird nicht einmal als Problem erkannt, wenn die Wirtschaft als ungegliederte Summe von einzelnen Personen und Vorgängen gesehen wird.

Weiter unterschätzt die marktwirtschaftliche Theorie die wirtschaftspolitische Seite und Aufgabe der Integration. Jede Volkswirtschaft besitzt eine wirtschaftspolitische Verfassung und Gestalt, die ihr vom Staat gegeben wird. Diese Wirtschaftsordnung setzt nicht lediglich der privaten wirtschaftlichen Betätigung gewisse Bedingungen und Schranken, sondern greift weitgehend unmittelbar in das wirtschaftliche Geschehen ein, indem es dieses von sich aus ordnet und gestaltet. Für die Integration, welche die bestehenden nationalen Wirtschaftsordnungen miteinander in Berührung bringt, erwächst die Aufgabe, diese aufeinander abzustimmen. Dabei stehen die Regierungen der beteiligten Länder vor der zwiespältigen Aufgabe, einerseits der Angleichung und Vereinheitlichung zu dienen, damit die Integration gelingt, andererseits aber in der Auseinandersetzung der kontro-

versen nationalen Interessen den wirtschaftlichen Vorteil ihrer eigenen Länder zu vertreten. Die traditionelle marktwirtschaftliche Theorie möchte dagegen die wirtschaftspolitische Aufgabe darauf beschränken, daß die beteiligten Regierungen auf die bestehenden staatlichen Regelungen des Wirtschaftsverkehrs mit dem Ausland verzichten und es der Wirtschaft überlassen, im staatsfreien Raum die nationalen Wirtschaften miteinander zu integrieren. So gesehen wäre allerdings eine Integrationstheorie kaum nötig.

IV. Begriff und Bedeutung der Integration

Das Objekt der Integrationstheorie aus dem Begriff der Integration zu erklären und abzugrenzen, ist kaum möglich, weil es sich um einen alten und sehr allgemeinen Begriff handelt. Er ist erst im letzten Jahrzehnt auf die zwischen- und überstaatliche wirtschaftliche Vereinigung spezialisiert worden, jedoch auch hier vieldeutig und unbestimmt geblieben. Das liegt schon in der funktionellen Natur dieses Begriffes begründet, der eine Relation, also eine Wechselbezüglichkeit, darstellen will, aber gegenständlich so substanzlos ist wie etwa der Begriff der Freiheit. Dazu kommt noch die allgemeine Bedeutung und wechselnde Verwendung des Begriffes der Integration.

Zuerst kam der Begriff in der Biologie des 19. Jahrhunderts (*Spencer*) auf. Von dort wurde er durch *Oppenheimer* in die Soziologie übernommen. *Max Huber* führte ihn Ende der zwanziger Jahre in das Staatsrecht ein (Integration als Zusammenschluß von Staaten durch Einschränkung ihrer nationalen Souveränität). Andererseits haben *Wilhelm Röpke* und *Alexander Rüstow* Anfang der vierziger Jahre den Begriff der weltwirtschaftlichen Desintegration geprägt als Ausdruck für die gegenseitige wirtschaftliche Abschließung der Staaten. Zu ihrer Überwindung verlangte *Röpke* 1957 „die nationale und internationale Rückkehr zur Marktwirtschaft“ und die „Reparierung des außenwirtschaftlichen Rahmenwerkes“ als Integration nach der marktwirtschaftlichen Auffassung⁶.

Predöhl und *Jürgensen* erklären Integration im allgemeinen Sinne als „Angleichung oder Verschmelzung von Teilen zu einem übergeordneten Ganzen“. Wirtschaftspolitisch bezeichne Integration „in der Außenwirtschaft den Zusammenschluß mehrerer Staatsräume zu einem Wirtschaftsgebiet mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen“. Sie solle die gesetzlichen oder verwaltungsförmigen Hindernisse für den zwischenstaatlichen Verkehr beseitigen und damit die Voraussetzungen für eine effektive wirtschaftliche Integration schaffen. Auf

⁶ *Wilhelm Röpke*: Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft. In: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*. Frankfurt/M. 1957. S. 498.

der ersten Stufe gehe es um die Beseitigung der zwischenstaatlichen Handelshemmnisse. Als zweite Stufe folge die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Damit sei die wirtschaftspolitische Aufgabe der Integration erschöpft. „Der eigentliche Integrationsprozeß bleibt dem Marktmechanismus überlassen“⁷.

Andere Autoren halten außer der marktwirtschaftlichen auch eine dirigistische Integration für möglich und in gewissen Bereichen für nötig. So unterscheiden *Sannwald* und *Stohler* zwischen funktioneller und institutioneller Integration: Funktionell sei die Aufhebung administrativer Reglementierungen, institutionell sei eine Integration durch dirigistische wirtschaftspolitische Maßnahmen⁸. Das entspricht der Kontroverse, ob die Integration marktwirtschaftlich oder dirigistisch gestaltet werden soll. Die erste Richtung wird von *Röpke* u. a., die zweite vor allem von *Myrdal* vertreten. Indessen ist jede Integration administrativ und marktwirtschaftlich zugleich, wobei allerdings beide Anteile verschieden groß sein können. Integration ist zunächst und zuerst ein wirtschaftspolitischer Vorgang; ihm soll sich die Verbindung durch die Wirtschaft selbst als wirtschaftlicher Vorgang anschließen.

Diese Erklärung paßt zu der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Integration nach Rudolf *Smend*⁹: Der Staat werde nicht allein oder doch zum kleineren Teil durch Verfassung und Gesetze geschaffen, sondern erst durch das tägliche allseitige Zusammenleben in diesem Rahmen. Diese Integration vollziehe sich persönlich, funktionell und sachlich; erst damit werde der Staat als Realität in direkter Aktion geschaffen und verkörpert. Übertragen auf den wirtschaftlichen Bereich bedeutet dies, daß auch die wirtschaftliche Integration sich im täglichen Wirtschaftsleben vollziehen und zeigen muß, nachdem die Wirtschaftspolitik hierfür den Rahmen geschaffen hat.

Neben diesem allgemein und weit gefaßten Begriff der Integration gibt es engere Auffassungen, die sich im wesentlichen auf den Außenhandel beschränken. Aus dieser Sicht bedeutet jede Güterbewegung im Außenhandel einen Integrationsvorgang¹⁰. Die frühere Außenwirtschaftspolitik operierte jedoch noch nicht mit dem Begriff der Integration. In dem führenden Werk von *Rittershausen*¹¹ wird nur von Handels- und Devisenpolitik gesprochen, deren Zusammenspiel eine einheitliche Außenwirtschaftspolitik bringen solle. Darüber hin-

⁷ *Predöhl* u. *Jürgensen*: a.a.O. S. 371.

⁸ *Sannwald* u. *Stohler*: a.a.O. S. 75 ff.

⁹ *Smend*: a.a.O. S. 299 f.

¹⁰ *Knut Borchardt*: Integration in wirtschaftshistorischer Perspektive. Referat auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Travemünde am 23. September 1964. Manuskript.

¹¹ *Heinrich Rittershausen*: Internationale Handels- und Devisenpolitik. 2. Auflage. Frankfurt/M. 1955.

aus könne sich eine internationale Markt- und Geldordnung heranzubilden. Der Begriff und Prozeß der Integration wird dafür nicht verwendet.

In der praktischen Anwendung und Ausgestaltung erfährt der Begriff der Integration jeweils eine weitgehende Differenzierung und Abstufung. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Integration sind zuerst und vor allem darauf gerichtet, die bestehenden Diskriminierungen der ausländischen Waren und Leistungen, sodann auch der Personen, Produktionsfaktoren, Währungen usw. zu beseitigen. Daneben und danach kann die Integration durch aktive Kooperation vorwärts getrieben werden. *Balassa*¹² unterscheidet als Formen und Grade der Integration: die Freihandelszone (Verminderung und Beseitigung der Zölle im gegenseitigen Verkehr), die Zollunion (Beseitigung von Diskriminierungen im inneren Verkehr und gemeinsame Außentarife für die Zölle gegenüber Dritten), den Gemeinsamen Markt (Beseitigung aller Hindernisse für den inneren Wirtschaftsverkehr), die Wirtschaftsunion (Harmonisierung auch der sonstigen Wirtschaftspolitik mit dem Ziele, alle diskriminierenden Unterschiede zu beseitigen) und die totale Integration (Vereinheitlichung auch der Politik für die Währungen, öffentlichen Haushalte und Konjunkturpolitik, unter der Leitung einer supranationalen, die Mitgliedsstaaten bindenden Behörde). Indessen sind in der Praxis diese Stufen schwer zu trennen.

Mit fortschreitender Integration ergeben sich zusätzliche Probleme und wird der Prozeß komplizierter. Die Bedeutung der Freizügigkeit im Außenhandel sowie im Zahlungs- und Kapitalverkehr ist der Theorie seit langem bekannt und von ihr genügend behandelt.

Weniger sind die Folgen der Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit der Produktionsfaktoren erforscht. Sie können die Wirtschaftszweige, die nicht standortgebunden sind, zur Verlagerung der Produktion oder der Produktionsfaktoren veranlassen. Die Unternehmer werden diese dorthin holen oder bringen, wo sie die größte Produktivität erzielen (z. B. wenn arbeitslose Italiener an vorhandenen westdeutschen Arbeitsplätzen eingesetzt werden oder umgekehrt deutsche Unternehmer in italienischen Gebieten mit Arbeitsuchenden und niedrigen Löhnen neue Betriebe errichten). Das Ergebnis für den integrierten Raum insgesamt wird in einer größeren Ausgeglichenheit der Beschäftigung und in einer Konzentration der Produktion an den Stellen mit den günstigsten Produktionsbedingungen bestehen. Die Probleme einer noch weitergehenden Integration in Richtung auf eine Wirtschaftsunion sind theoretisch erst wenig erfaßt und behandelt worden.

¹² *Balassa*: a.a.O. S. 2.

Zum Wesen der Integration gehört es, daß sie einen Schwebestand zwischen vollständiger Trennung und Vereinigung verschiedener Volkswirtschaften darstellt. Die beteiligten Länder sollen mit ihren Regierungen und Volkswirtschaften grundsätzlich als selbständige Einheiten bestehen bleiben, andererseits in gewissem Grade zusammenarbeiten und insoweit sich eine einheitliche Ordnung geben. Daraus ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem nationalen und einem internationalen Pol. Die größere (integrierte) Einheit hat keinen höheren Rang und Wert, sondern umgekehrt behalten die beteiligten Länder als die natürlichen und ursprünglichen Einheiten im Zweifel den Vorrang. Es wäre eine Verkennung des Wesens und Zweckes der Integration, wenn in ihr ein unvollkommener, vielleicht nicht einmal lebensfähiger Übergangszustand gesehen würde, der möglichst bald zu einer staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Fusion fortentwickelt werden sollte.

V. Die politische Seite der Integration

Objekt und Ziel der Integration ist die Wirtschaft, aber primär ist die Integration ein politischer Akt. Die Staatsverträge zur Vereinbarung wie die anschließenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen und Maßnahmen zur Durchführung der Integration (Beschlüsse, Gesetze, Verordnungen und Verfügungen) sind politischer Natur. Jede wirtschaftliche Integration setzt solche wirtschaftspolitischen Vereinbarungen und Maßnahmen voraus. Eine rein marktwirtschaftliche Integration ohne Mitwirkung des Staates wäre nur denkbar, wenn es keine staatliche Wirtschaftsordnung gäbe. Aber gerade die Außenwirtschaft bildet überall den ersten, wichtigsten und am wenigsten entbehrlichen Teil der Wirtschaftsordnung.

Die wirtschaftspolitischen Integrationsmaßnahmen sind zwischen den beteiligten Regierungen auszuhandeln. Dabei wird jede Regierung ihrer natürlichen Aufgabe folgen, die Interessen der eigenen Wirtschaft zu wahren und durchzusetzen. Damit ist die Integrationspolitik ein Teil der allgemeinen Politik, die immer und überall die Lebensbedürfnisse des eigenen Landes schützen und fördern soll. Dies bedeutet aber nicht, daß vor einer wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Integration eine allgemeine politische Integration, vielleicht sogar ein Einheitsstaat, nötig wäre. Andererseits braucht eine wirtschaftliche Integration nicht auch eine politische Integration nach sich zu ziehen. Die wirtschaftspolitische Integration kann sich auf wirtschaftliche Fragen beschränken.

Die konkreten wirtschaftspolitischen Aufgaben der Integration werden durch den beabsichtigten Grad der Integration, die Art und Unterschiede der bestehenden nationalen Wirtschaftsordnungen und die Art der beabsichtigten gemeinsamen Wirtschaftsordnung bestimmt. Diese Aufgaben sind relativ gering und einfach, wenn die beteiligten Länder von sich aus eine freie Wirtschaftsordnung haben und auch die Integration marktwirtschaftlich frei vollziehen wollen. Aber selbst dann gibt es ein beträchtliches Mindestmaß von gemeinsamer Außenwirtschaftspolitik; schon deshalb, weil immer einige beteiligte oder dritte Länder eine restriktive Politik betreiben, auf die sich die übrigen Länder einstellen müssen. Weiter kommt es darauf an, in welchem Maße mit der Integration die innere Wirtschaftsordnung angeglichen und vereinheitlicht („harmonisiert“) werden soll. Soweit die Wirtschaft bisher durch unmittelbare staatliche Entscheidungen und Maßnahmen, also dirigistisch geordnet ist, müssen die beteiligten Staaten unmittelbar oder durch gemeinsame Organe die wirtschaftliche Angleichung selbst vollziehen. Das gilt vor allem für amtliche landwirtschaftliche Preise oder Verkehrstarife oder staatseigene Monopole.

In welchem Umfang und Grad die Integration eine Vereinheitlichung der allgemeinen staatlichen Wirtschaftsordnung bringen soll, läßt sich nicht aus der Theorie bestimmen; denn schließlich gehört selbst das Strafrecht zur Wirtschaftsordnung, ebenso das gesamte Steuerrecht, Handelsrecht und dergleichen mehr. Es bleibt der politischen Entscheidung der beteiligten Regierungen oder Integrationsorgane überlassen, wieweit die Wirtschaftsordnung im Interesse gleicher Chancen für die Wirtschaft aller beteiligten Länder vereinheitlicht werden soll. Maßgebend hierfür wird die Zielsetzung der Integration, aber auch manche taktische und politische Überlegung sein. Die Vereinheitlichung wird sich in vernünftigen Grenzen halten müssen. Bei der Planung und Durchführung der EWG hat man hierauf anscheinend nicht genügend geachtet. Dadurch ist es möglich geworden, daß heute manche Wirtschaftspolitiker mit unbegrenztem Rigorismus und äußerster Konsequenz auf vollständige „Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen“ drängen. Was danach alles „harmonisiert“ werden müßte, ist fast unabsehbar und unvorstellbar.

Inhaltlich kann die neue einheitliche Ordnung auf verschiedene Weise gefunden werden. Man kann von den Bestimmungen desjenigen Mitgliedslandes ausgehen, die sachlich als die besten erscheinen; oder man kann aus den bestehenden Ordnungen die jeweils besten Teile übernehmen und zu einer neuen Ordnung zusammenbauen; oder man kann eine neue Ordnung schaffen, die es noch in keinem beteiligten Land gibt (z. B. eine einheitliche Umsatzsteuerordnung nach einem

neuen Nettosystem). Gewöhnlich kommt es zu einer Mischung aller drei Methoden. Das Ergebnis ist in jedem Falle eine neue gemeinsame Wirtschaftsordnung, die dann in allen beteiligten Ländern eingeführt werden muß.

Wie schwierig es ist, dafür die Zustimmung aller beteiligten Regierungen zu finden, hat ebenfalls erst die EWG vor Augen geführt. Insbesondere hat sich gezeigt, daß 1. die Wirtschaftsordnung jedes Staates ein geschlossenes Ganzes ist, das durch Änderung von (nur) einzelnen Teilen gestört würde (z. B. durch ein anderes Gesellschaftsrecht, ohne Änderung des betreffenden Steuerrechtes); 2. die geltende Wirtschaftsordnung auch eine Sozialordnung bedeutet oder politische Gründe hat, auf die schwerlich verzichtet werden kann (z. B. Lohn-tarif-Autonomie oder regionale Monopole für Energieleistung), und 3. schwerlich verlangt werden kann, die ganze Wirtschaftsordnung müsse sich allein den Gesichtspunkten und Wünschen der äußeren Integration unterordnen.

Wenn eine beteiligte Regierung eine vorgeschlagene Änderung ihrer Wirtschaftsordnung als unzumutbar empfindet und deshalb ihr nicht zustimmen will, so bleibt die Wahl zwischen dem Verzicht auf die betreffende Vereinheitlichung, der Entscheidung durch Mehrheitsbeschluß, der Ermächtigung eines Integrationsorganes zur Harmonisierung und voller Wirtschaftsunion durch Fusion, was zwangsläufig eine gemeinsame Wirtschaftsordnung in allem bedeutet. Die Praxis versucht, mit den zwei ersten Verfahren zurechtzukommen, wird aber leicht zum dritten gedrängt. Das vierte Verfahren geht über eine Integration hinaus.

VI. Wirkungen der Integration

Die Theorie soll vor allem erklären, worin die Wirkungen einer Integration bestehen; denn das entscheidet über deren Wert und Erfolg und bestimmt deren Anlage und Durchführung. Das Ziel und der Sinn der Integration muß sich durch einen greifbaren wirtschaftlichen Nutzen und Fortschritt legitimieren. Aber auch die Nachteile dürfen bei der Erfolgsrechnung nicht übersehen werden. Die vorliegenden Äußerungen der Theorie über die Wirkungen einer Integration erscheinen für eine Gesamtbeurteilung nicht genügend vollständig, konkretisiert, differenziert und präzisiert.

Die herkömmliche Theorie stützt und beschränkt sich auf die Freihandelsidee: „Das durchschlagende ökonomische Argument für wirtschaftliche Integration ist das Freihandelsargument“. Wie der Außenhandel, so ergebe die Integration wirtschaftlich und politisch nur

einen Sinn, wenn „freier Handel zu einer Vergrößerung des Sozialproduktes aller beteiligten Länder führt“. Die Wirkungen und Vorteile des Freihandels seien größere internationale Arbeitsteilung mit regionaler Spezialisierung auf die Produktion der kostenbegünstigsten Güter; dazu verstärkte Konkurrenz und Verhütung „aller Arten von monopolistischen Produktionseinschränkungen“¹³.

Sannwald und *Stohler* erwarten von der Integration eine „Realisierung des alten amerikanischen Ideals gleicher Chancen“¹⁴. Sie meinen damit anscheinend wirtschaftspolitisch gleiche, also nur von den wirtschaftlichen Verhältnissen bestimmte Wettbewerbsbedingungen. Wie weit dieses Ziel der Integration verwirklicht werde, sei „letzten Endes an gleichmäßiger Einkommensverteilung meßbar“. Danach stände die Angleichung des wirtschaftlichen Niveaus der beteiligten Länder (Sozialprodukt je Kopf) im Vordergrund, wobei eine allgemeine Hebung dieses Niveaus erwartet wird.

Erdmann und *Rogge*¹⁵ sehen den möglichen wirtschaftlichen Erfolg der Integration vor allem in zwei Punkten: Mit dem größeren Wirtschaftsraum wachsen die Möglichkeiten für interne Spezialisierung. Je stärker die Unterschiede zwischen den Ländern, insbesondere die Kostenunterschiede je Produktionseinheit gewesen sind, und je größer der nationale Schutz der Produktion vor der Integration war, desto mehr Produktivitätsgewinne sind möglich. — Im einzelnen wird ausgeführt, daß mit der Verschärfung der Konkurrenz und der Möglichkeit größerer Gewinne durch Eroberung des erweiterten Marktes die Firmen sich zur Rationalisierung ihrer Produktion und Modernisierung ihrer Anlagen veranlaßt sehen würden. Das Investitionskapital werde dazu tendieren, in die Länder des Gemeinsamen Marktes zu fließen, die bisher aus Kapitalmangel keine entsprechende Produktion entwickelt haben. Weitere Produktivitätsgewinne könnten durch einen Standardisierungsprozeß erreicht werden, der vielleicht mit dem Integrationsprozeß einsetzen werde; ferner durch die Wanderung von Arbeitskräften aus Sektoren mit niedriger Produktivität in Sektoren mit großer Produktivität.

Ausführlicher und ergiebiger sind die Erklärungen von *Scitovsky* und *Balassa*, die hierin als die führenden Theoretiker der USA bezeichnet werden können.

*Scitovsky*¹⁶ sagt (1957) über die voraussichtlichen „Konsequenzen der westeuropäischen Integration“:

¹³ Gottfried *Haberler*: Die wirtschaftliche Integration Europas. In: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*. Frankfurt/M. 1957. S. 522.

¹⁴ *Sannwald* u. *Stohler*: a.a.O. S. 75 ff.

¹⁵ Paul E. *Erdmann* u. Peter G. *Rogge*: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer. Tübingen 1960. S. 21 ff.

¹⁶ *Scitovsky*: a.a.O. S. 118—135.

Die Zahl der Firmen, die sich untereinander als *Wettbewerber* betrachten müssen, nimmt zu. Dadurch werden nationale Monopole und Kartelle aufgeweicht und Flaschenhalse (Engpässe) in der Versorgung mit Rohstoffen, Zulieferungen und Ausrüstungen beseitigt.

Durch stärkere *Kontakte* zwischen den einzelnen Industrien wird das Wissen über produktivere Methoden und Investitionen untereinander verbreitet.

Die zwischenstaatliche Beweglichkeit von *Kapital und Arbeit* wird dafür sorgen, daß die bestehenden regionalen Vorteile ausgenutzt werden. Allerdings gibt es auch innerhalb einzelner Länder (wie Frankreich und Italien) regionale Entwicklungsunterschiede. Dies zeigt, daß die Beweglichkeit der Produktionsmittel allein nicht genügt.

Die Regierungen werden mit der Integration genötigt, ihre Politik zum *Schutz der kleinen Firmen* aufzugeben. Das erleichtert deren Ersetzung durch produktivere größere Firmen. Gegenwärtig (1957) werden fast überall die kleinen Firmen subventioniert, zum Schaden ihrer größeren und produktiveren Wettbewerber. Wenn aber freier Wettbewerb in Westeuropa eingeführt wird, können es sich die Regierungen kaum leisten, ihre leistungsfähigsten (großen) Unternehmen zu benachteiligen. Die *großen Firmen* können größere Kapazitäten einsetzen; sie besitzen größere finanzielle Hilfen und bessere Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung; sie sind auch imstande, mehr Forschung für die Zukunft zu betreiben. Das gibt ihnen einen Vorsprung bei der Ausbreitung auf den neuen (integrierten) Märkten.

Allgemein wird der zunehmende *Wettbewerb* auf den größeren Märkten wirtschaftliche Fortschritte bringen. Er wird die Kosten vermindern und damit die Ertragsfähigkeit vergrößern, den technischen Fortschritt fördern und technische Neuerungen aussichtsreich machen.

Am eingehendsten beschäftigt sich *Balassa*¹⁷ mit den Wirkungen der europäischen Wirtschaftsintegration. Ihre Folgen würden sein:

Die Nachfrage und die Produktion werden *steigen*, so daß „more efficient production methods“ zum Zuge kommen. Die Möglichkeiten zur *Standardisierung* nehmen zu und eröffnen neue Gewinnmöglichkeiten¹⁸.

Das stärkere gesamtwirtschaftliche Wachstum erlaubt die Einführung von Massenproduktion bei der Errichtung neuer Betriebe.

Mit den größeren Märkten und Produktionsmengen wird auch eine stärkere *Spezialisierung* der Produktion ermöglicht. Wenn die gleichen Erzeugnisse in mehreren Ländern verschiedener Größe produziert werden, so können die kleinen spezialisierten Unternehmen durch den *größeren Markt* profitieren, während andererseits die größeren Unternehmen mit breitem Sortiment durch Spezialisierung gewinnen können. Das gilt zunächst für die horizontale Spezialisierung, aber auch für die vertikale, die in Europa für die Produktivität vielleicht noch größere Bedeutung als die horizontale hat.

Da die Betriebe größer werden, wird die *Konzentration* zunehmen. Ihr volkswirtschaftlicher Nutzen hängt davon ab, ob und wie weit eine positive Korrelation zwischen Betriebsgröße und Produktivität festzustellen ist.

Natürlich fehlt auch nicht der Hinweis, daß mit der Integration der *Wettbewerb* verstärkt und dieser die Produktivität steigern wird.

Zusammenfassend läßt sich danach sagen, daß die wirtschaftlichen Erfolge der Integration im wesentlichen durch verstärkten Wettbewerb im Absatz und stärkere Spezialisierung nebst Konzentration

¹⁷ *Balassa*: a.a.O. S. 131 ff.

¹⁸ Hier werden jedoch Einschränkungen gemacht (S. 133—135).

und Standardisierung der Produktion erzielt werden sollen; das soll die Produktivität heben und die gesamtwirtschaftliche Leistung steigern, so daß der Wohlstand sich vermehrt. Diese Deduktionen sind schlüssig, soweit der Nutzen verstärkten Wettbewerbs glaubhaft ist. Indessen handelt es sich dabei noch nicht um eine erschöpfende Erklärung der Folgen der Integration, sondern nur um die altbekannten Argumente für den Freihandel und um den alten Glauben, daß in größeren Ländern durch größere Märkte und stärkere Spezialisierung produktiver gearbeitet werde.

Indessen ist der Freihandel seit je nur von den wirtschaftlich fortgeschrittenen und international überlegenen Ländern propagiert worden. Nicht jedes Land kann aber mit seinen Rohstoffen und Produktionsbedingungen, seiner Verkehrslage, seinem Klima und seinen sonstigen naturgegebenen Verhältnissen im Wettbewerb gegenüber allen anderen Ländern bestehen; nicht jede Wirtschaft hat einen gleich hohen Entwicklungsstand; nicht jede Bevölkerung erreicht leistungsmäßig den ausländischen Stand; nicht jedes Land möchte überdies seine wirtschaftliche Existenz ganz vom Ausland und Weltmarkt abhängig machen. Daraus ergeben sich immer und überall gewichtige Vorbehalte und Einschränkungen gegenüber dem Freihandel und somit auch gegenüber der Integration: Die nationale Wirtschaftspolitik möchte die eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse und Kräfte gegen das Ausland schützen, damit sie sich gegenüber anderen Ländern behaupten kann. Darin liegen die Grenzen des Freihandelsprinzips, der internationalen Arbeitsteilung und der Integrationsbereitschaft. Die Theorie wie auch starke Länder und überstaatliche Organe (z. B. die EWG-Kommission) operieren dagegen gewöhnlich nur mit dem Gesamtnutzen, den die Integration bringen soll. Sie geben zwar zu, daß die Integration für einzelne Länder und Wirtschaftsbereiche, Unternehmer und Arbeitnehmer auch Nachteile bringen könne, meinen aber, daß im Gesamtergebnis die Vorteile weit größer seien. Das kann aber die Benachteiligten nicht trösten und läßt die Frage, ob die Gesamtbilanz positiv ausgeht, offen.

Die aufgeführten Theorien argumentieren auch zu einseitig, abstrakt und deduktiv, als daß ihre Thesen vom Produktivitätsgewinn jeder Integration ohne weiteres überzeugen könnten; zumal Vor- und Nachteile, positive und negative Wirkungen der Integration relative und subjektiv gefärbte Begriffe und Wertungen sind. Besser sollte man zunächst lediglich von Veränderungen sprechen, welche die Integration bewirkt und bringt.

Vor allem kann die Theorie nicht unterstellen, daß die bisherige wie die integrierte Wirtschaftsordnung rein marktwirtschaftlich ist. Tatsächlich bringt der Integrationsprozeß keine rein marktwirtschaft-

liche Auslese nach der Leistungs- und Lebensfähigkeit, sondern sein Ergebnis hängt weitgehend von den wirtschaftspolitischen Integrationsmaßnahmen ab. Eine falsche Integrationspolitik bringt für alle Beteiligten überwiegend Schaden. Soweit Angleichungen durchgeführt werden, werden sie die Verhältnisse in jedem Land und Wirtschaftszweig in verschiedener Weise ändern; demgemäß werden die Vor- und Nachteile für jedes Land und jeden Wirtschaftszweig verschieden aussehen. Wie die Erfolgsbilanz im einzelnen sein wird, hängt weitgehend davon ab, auf welche Art und in welchem Maße sich die Interessen der beteiligten Regierungen bei den Entscheidungen über die Integrationsmaßnahmen durchsetzen. Demnach kann das effektive Ergebnis wesentlich anders aussehen, als die allgemeine Integrations-*theorie* annimmt.

Allgemein wäre zu empfehlen, daß die Theorie weniger abstrakten Überlegungen folgen, als sich mit den Erfahrungen aus aktuellen Integrationsprozessen beschäftigen sollte. So galt es z. B. früher als ausgemacht, daß die Integration sich für ein Land um so vorteilhafter auswirken würde, je größer es sei; für kleinere Länder um so nachteiliger. Deshalb erschien es bei Integrationsverhandlungen als Problem und Aufgabe, die kleineren Länder in gewissem Grade zu schützen. In der EWG haben sich jedoch bisher die kleineren Länder als die überwiegenden „Gewinner“ erwiesen. Das dürfte auch generell zutreffen: Die Chance und der Erfolg der Integration sind für ein Land um so größer, je kleiner es an sich ist. Das gilt für die Wirtschaft wie für die Politik. Einzelnen, auf sich gestellt, haben kleinere Länder nicht genügend Stärke und Geltung, um gegenüber den großen zu bestehen und mitzubestimmen. Wirtschaftlich sind sie viel mehr vom Ausland abhängig, also weniger in sich geschlossen und selbständig, als große Staaten. Mit der Integration werden sie den großen Staaten gleichgestellt, können sie gleichberechtigt mitbestimmen und erschließen sich ihnen neue, große Wirtschaftsgebiete. Das gilt auch geographisch und verkehrsmäßig, ganz besonders bei zentraler Lage (z. B. Rotterdam und Antwerpen gegenüber Hamburg, Bremen und Lübeck). — Ein weiterer wesentlicher Vorsprung der kleineren Länder liegt darin, daß sie schon bisher wesentlich stärker auf das benachbarte Ausland angewiesen und auf dessen Wirtschaft eingestellt waren.

Die Theorie hat bisher auch noch nicht genügend berücksichtigt, daß jede organisierte Integration regional beschränkt ist (wie die EWG oder EFTA) und dadurch neben inneren Vorteilen unvermeidlich äußere Nachteile mit sich bringt, weil sie Desintegration nach außen bedeutet. Das kann zur Verlagerung auf teure Bezugsquellen im

Integrationsbereich führen¹⁹. Außerdem können dritte Länder den Import aus dem integrierten Bereich erschweren und den Import aus befreundeten Ländern begünstigen (s. Reaktion der EFTA).

Die Ergebnisrechnung der Integration ist also ziemlich kompliziert und wird jeweils stark differenziert ausfallen. Um so weniger darf die Theorie unbesehen und einseitig jede Integration für nützlich und förderlich erklären. Das hat in der Praxis dazu geführt, daß alles, was die Integration verstärkt, als unbestreitbar gut und wirtschaftlich vorteilhaft gilt. Integrationspolitiker machen sich das allzu gern und leicht zunutze: Was sie wollen, sei zweifelsfrei richtig und wirtschaftlich gerechtfertigt.

VII. Das Gleichgewichtsproblem

Das bedeutendste Integrationsproblem ist die Wahrung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichtes der beteiligten Länder. Die Theorie kann davon ausgehen, daß vor Beginn einer Integration die beteiligten Volkswirtschaften in sich wie gegenüber dem Ausland ungefähr im Gleichgewichtszustand sind. Sobald jedoch die Integrationsmaßnahmen den Waren- und Leistungsaustausch sowie den Zahlungs- und Kapitalverkehr merklich beeinflussen, vielleicht auch zu Umdispositionen der Investitionen und sonstigen Verlagerungen veranlassen, wird das bisherige Gleichgewicht gestört. Da die Integration neue wirtschaftliche Entwicklungen herbeiführt, die sich auf jedes Land verschieden auswirken, werden die wirtschaftlichen Proportionen der beteiligten Länder in sich und untereinander verschoben. Indessen bleibt jedes einzelne Land für die Erhaltung oder Wiederherstellung seines inneren und äußeren Gleichgewichtes verantwortlich. Deshalb müssen im Zuge der Integration alle betroffenen Länder geeignete und ausreichende wirtschaftliche Anpassungen und Umstellungen vornehmen, bis ein neues, anderes Gleichgewicht erreicht ist. Gleiches gilt für den integrierten Bereich insgesamt im Verhältnis zur übrigen Welt.

Das möge ein Beispiel verdeutlichen: Die Beseitigung von Zöllen und Einfuhrkontingentierungen durch den EWG-Vertrag hat in Italien die Einfuhr so sehr gesteigert, daß 1963 die Handels- und Zahlungsbilanz unerträglich passiv geworden ist. Der EWG-Vertrag enthält aber nichts darüber, was ein Land in einem solchen Falle von sich aus tun oder wie ihm von der EWG geholfen werden soll, um seine Außenbilanz, sein Einkommensgefüge, seine Produktionsstruktur usw. unter den neuen Verhältnissen auszugleichen; der Vertrag sagt nur, was Italien nicht tun darf, nämlich sich abschließen.

¹⁹ Vgl. hierzu Herbert *Giersch*: Einige Probleme der kleinen europäischen Zollunion. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. 113. Band (1957) S. 602—631.

Die marktwirtschaftliche Theorie begnügt sich demgegenüber mit der Forderung und Erwartung, daß die beteiligten und betroffenen Wirtschaftskreise und Volkswirtschaften sich aus eigener Initiative und Kraft so umstellen und anpassen sollen und werden, wie es zur Wahrung oder Wiederherstellung ihres Gleichgewichtes nötig ist; hierfür werde ihnen die Integration genügend positive Chancen eröffnen. Indessen wird das bei großer Überlegenheit des Auslandes oder bei zu ungünstigen natürlichen Produktionsverhältnissen kaum möglich sein. Dadurch können bedeutende nationale Wirtschaftszweige ihre Existenzfähigkeit verlieren, weil sie den bestehenden Leistungsunterschied gegenüber dem Ausland nicht aufholen können. Deshalb sollte es zu den vornehmsten Aufgaben der Integrationspolitik rechnen, ihre Maßnahmen so zu dosieren, daß allzu schwere Gleichgewichtstörungen vermieden werden; freilich ohne die Integration überhaupt zu blockieren²⁰. Nur mit einem allmählichen, pragmatischen Vorgehen, das sich an der laufenden Erfahrung orientiert, kann die Integration erfolgreich bewältigt werden.

Daher ist es wirtschaftspolitisch nicht zu verantworten, eine Integration so radikal und so schnell wie möglich durchzuführen. Solche Forderungen werden gewöhnlich damit begründet, daß bei forcierter Integration die beteiligten Regierungen und Wirtschaftskreise sich um so intensiver mit den Anpassungs- und Umstellungserfordernissen beschäftigen und ihnen entsprechen müßten; damit würden sie um so eher in das gelobte Land der perfekten Integration und vollkommenen Harmonie gelangen. Es muß jedoch mißtrauisch machen, daß der „Sprung ins kalte Wasser“ — ebenso wie der Freihandel oder die Verschärfung des Wettbewerbs — gewöhnlich gerade von solchen Kreisen empfohlen wird, die ihn nicht selbst tun müssen (Wirtschaftspolitiker und Theoretiker), oder aber von Unternehmern und Branchen, die wissen, daß sie stärker als ihre Gegner sind. Diese können ungerührt bleiben, wenn andere dabei untergehen; vielleicht werden sie das sogar als nützlich und nötig bezeichnen. Dem steht aber das unabdingbare Erfordernis entgegen, die Wirtschaft im Gleichgewicht, lebensfähig und gesund, zu erhalten. Die beteiligten Regierungen haben um so mehr einen Anspruch auf fremde Rücksichtnahme und vielleicht auch Hilfe, je größer die effektiven Folgen der Integrationsmaßnahmen sind und je mehr es die Integrationsbedingungen einem Land erschweren, sein äußeres wirtschaftliches Gleichgewicht selbst zu erhalten oder wiederherzustellen. Solange eine Re-

²⁰ Das richtige Maß zu treffen, ist für die Integrationspolitik nicht zuletzt deshalb sehr schwer, weil sich die Auswirkungen einzelner Integrationsmaßnahmen nicht zahlenmäßig vorausberechnen lassen. Bekanntlich läßt sich auch bei einer Auf- oder Abwertung der Währung um einen bestimmten Satz nicht annähernd beziffern, wie dadurch die Leistungs- und Zahlungsbilanz verändert werden wird.

gierung für ihre Außenwirtschaftspolitik genügend Selbständigkeit und Bewegungsfähigkeit besitzt, um die schwachen Stellen ihrer Wirtschaft zu schützen und sich gesamtwirtschaftlich gegenüber dem Ausland zu behaupten, ist die Selbstverantwortung für das wirtschaftliche Gleichgewicht zumutbar. Mit dem Verlust dieser Selbständigkeit durch Integrationsverpflichtungen geht insoweit die Verantwortung auf die Integrationsgemeinschaft über²¹.

Auch die Integrationsorgane (z. B. die EWG-Kommission) haben diese Verantwortung. Sie können sich nicht zu rücksichtsloser Integration verpflichtet fühlen und darauf zurückziehen, daß sie lediglich Vollstreckungsorgane für vertraglich übernommene Verpflichtungen wären. Vielmehr bleibt es ihre erste Pflicht, die Grenzen des wirtschaftlich und politisch Zumutbaren zu beachten; sonst werden die beteiligten Länder auf die Dauer nicht mitmachen können.

Die EFTA scheint diese Bedingung für die Durchführung der Integration besser erkannt und berücksichtigt zu haben als die EWG-Kommission. Der Generalsekretär der EFTA, F. E. *Figures*, erklärte hierzu auf der Währungskonferenz des Amerikanischen Bankverbandes in Wien am 20. Mai 1964: Als eine „wichtige Lehre“ aus den Erfahrungen der EFTA ist hervorzuheben, daß das „Prinzip der Gegenseitigkeit“ geachtet werden muß. „Jeder Schritt zum Freihandel hin muß allen Teilnehmern ein gerechtes Maß von Rechten und Pflichten bringen, wenn er nicht im voraus zum Scheitern verurteilt werden soll.“ Um den notwendigen Interessenausgleich zu sichern, ist im Jahre 1963 das „Komitee für Wirtschaftsentwicklung der EFTA“ gegründet worden. Es hat die Rolle eines „Clearinghauses“. Insbesondere sollen den weniger entwickelten Ländern der EFTA die Erfahrungen der fortschrittlichen Länder vermittelt werden²². Der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON — Council for Mutual Economic Assistance) war im Anfang sogar noch straffer geplant als die EWG. Das Streben der Mitgliedsstaaten nach wirtschaftlicher Selbständigkeit hat sich aber als so kräftig erwiesen, daß die zentrale Planung wenig wirksam geworden ist. Anfang 1964 ist die Krise im COMECON dadurch behoben worden, daß die UdSSR erhebliche Zugeständnisse an die Selbständigkeit der übrigen Mitglieder gemacht hat. Sie hat auf die grundsätzliche Forderung verzichtet, daß die Mitglieder ihre Souveränität teilweise auf eine zentrale Planbehörde übertragen sollten. Als Ziel gilt jetzt nur noch die Abstimmung zwischen den Mitgliedsstaaten über ihre Ausfuhr- und Einfuhrpläne so-

²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen von Leonhard *Gleske* auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Travemünde am 23. September 1964 (zitiert nach den Presseauszügen der Bundesbank vom 11. November 1964).

²² EFTA-Bulletin. Jahrgang 5, Nr. 5, Juni 1964.

wie die zugehörige Produktionsplanung mittels eines „Orientierungsplanes“.

Für die marktwirtschaftliche Theorie bildet es kein Problem, daß die Integration für einzelne fachliche Wirtschaftsbereiche oder regionale Wirtschaftsgebiete sowie für bestimmte Berufs- oder Bevölkerungsgruppen erhebliche Verschlechterungen und dauernde Nachteile bringen kann und wird. Die davon Betroffenen werden sich aber nicht einfach mit den nachteiligen Integrationsfolgen abfinden; sie sehen nicht ein, warum andere Branchen und Länder aus der Integration Vorteile ziehen, während sie selbst Schaden nehmen sollen. Sie stellen daher Forderungen an den Staat nach Vorbeugungs- oder Ausgleichsmaßnahmen oder nach Entschädigung für erlittene Nachteile. In der bestehenden pluralistischen Demokratie kann die Regierung sich dem nicht ohne weiteres entziehen²³.

Wenn aber Ausgleichszahlungen für Verluste durch Integrationsfolgen erforderlich werden, wäre es konsequent, auf der anderen Seite die Wirtschaftskreise mit Integrationsgewinnen zu Ausgleichsabgaben heranzuziehen, aus denen dann die Ausgleichszahlungen finanziert werden könnten. Indessen wäre es praktisch einfach nicht möglich, alle einschlägigen Fälle festzustellen, die Größe der Verluste sowie der Gewinne zu berechnen und darauf ein System von Abgaben und Ausgleichszahlungen aufzubauen. Außerdem würde das darauf hinauslaufen, die inländische Wirtschaft gegen die Auswirkungen der Integration abzuschirmen, also in dem Zustand vor der Integration zu erhalten. Damit würde der produktive und sonstige Effekt, den die Integration erzielen soll, verhindert und vielleicht sogar in das Gegenteil gekehrt. So werden z. B. die Landwirte, die Entschädigungen beziehen, ihren Getreideanbau nicht vermindern, während die Landwirte anderer Länder durch den erhöhten einheitlichen Getreidepreis zu weiterer Vermehrung ihrer Produktion angeregt werden. Das werden sich die anderen Partnerländer nicht gefallen lassen. Daher wäre es einfacher, auf die betreffenden Integrationsmaßnahmen zu verzichten, statt ihre (nachteiligen) Wirkungen aufzufangen.

²³ So hat der Deutsche Bauernverband Ende 1964 erklärt, er werde die Herabsetzung der geltenden Getreidepreise nur dann „akzeptieren“, wenn die deutsche Regierung die Ausfälle voll ersetze. Die Bundesregierung hat dies zugesagt. Zu der traditionellen innenpolitischen Rücksichtnahme auf die Landwirtschaft kam in diesem Fall, daß die Getreidepreise staatlich reguliert sind. Aus solchen Preisregulierungen folgern die Produzenten gerne die Verpflichtung des Staates, für „ausreichende“ Preise zu sorgen. Bei freien Preisen zeigt der Staat im allgemeinen weniger Ausgleichsbereitschaft, z. B. wenn die einheimische Zellstoffindustrie durch die naturbedingte Überlegenheit der nordischen Länder erdrückt zu werden droht, weil die Zölle minimal geworden sind.

Dies führt zum Thema der sogenannten Wettbewerbsverzerrungen (oder „Störung“ und „Verfälschung“ des Wettbewerbs). Hierunter kann verschiedenes verstanden werden:

In einem weitgehenden Sinne ist damit gemeint, daß alle (noch) bestehenden Unterschiede zwischen einzelstaatlichen Wirtschaftsordnungen den Wettbewerb „verzerren“, d. h. abweichende Wettbewerbsbedingungen setzen. In diesem Sinne hat die EWG-Kommission mehrfach betont: In den Außenbeziehungen werde auch nach Abschaffung der Zölle und Kontingente der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt noch von zahlreichen Einzelfaktoren beschränkt, behindert oder verfälscht. Es gebe noch Steuergrenzen, Handelsmonopole, Subventionen, Kartelle, Verkehrsgrenzen, Unterschiede im Gesellschaftsrecht, im Wettbewerbsrecht usw. Gleiche und einheitliche Wettbewerbsbedingungen — wie sie der Gemeinsame Markt verlange — würden erst erreicht, wenn alles dies vereinheitlicht würde.

Im Gefolge des Integrationsprozesses gelten als „Wettbewerbsverzerrungen“ spezifische Regierungsmaßnahmen, mit denen die Wirkung von durchgeführten Integrationsmaßnahmen auf die inländische Wirtschaft abgefangen werden sollen (z. B. durch Erhöhung der Umsatzausgleichsteuer, verschärfte gewerbepolizeiliche Bedingungen und Überwachung für eingeführte Güter, Zulassung von Abwehrkartellen der einheimischen Wirtschaft, staatliche Kredithilfen, Ausgleichszahlungen und andere Subventionen). Solches kann aber nur dann als „Verzerrung“ des Wettbewerbs gelten, wenn die Integration über die klassischen handelspolitischen Maßnahmen (Aufhebung der Zölle, Kontingente und Devisenbewirtschaftung) hinaus ausdrücklich auch andere Methoden der nationalen Handelspolitik verbietet.

Wenn jedoch nationale Unterschiede der Wirtschaftsordnungen die Integration stören, so liegt die Störungsursache bei den Integrationsmaßnahmen selbst. Der Vorwurf der Störung trifft also primär die Integration, nicht die innerstaatlichen Wirtschaftsordnungen. Die „Störung“ rührt auch nicht daher, daß die bisherigen Integrationsmaßnahmen unzulänglich wären und deshalb möglichst bald bis zur vollen Wirtschaftsunion verstärkt werden müßten. Dann wäre nämlich eine echte Integration (= beschränkte und teilweise Verbindung mehrerer Volkswirtschaften) überhaupt nicht möglich oder lebensfähig. Mit einer vollen Union würden im übrigen die bisherigen Unvollkommenheiten nicht beseitigt, sondern würden die wirtschaftlichen Gegensätze, Spannungen und Gleichgewichtsstörungen nur noch verstärkt. Selbst eine „politische“ Union würde die wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Disharmonien an sich nicht beheben. Allerdings hätte es dann die zentrale politische Führung leichter, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch Diktat und Zwang zu überwinden. Daran

können aber höchstens die Gremien interessiert sein, die dann zu kommandieren hätten.

VIII. Organisatorische Probleme der Integration

Die Theorie pflegt organisatorische und institutionelle Fragen der Wirtschaftspolitik zu unterschätzen. Die Praktiker (der Politik, Behörden und Wirtschaft) messen jedoch den organisatorischen Fragen erhebliche Bedeutung zu. Die Organisation wird gewöhnlich nicht allein nach sachlichen Erfordernissen gestaltet, und die Institutionen halten sich nicht unbedingt an ihren sachlichen Auftrag. Fast jede Institution versucht, sich selbständig zu machen und von sich aus Politik zu treiben. Das hat sich gerade bei Integrationsprozessen gezeigt, in der OEEC (OECD), im GATT, im IWF, ganz besonders aber in der Montanunion und in der EWG. Die Integration verlangt anhaltende, intensive Aktion, Zusammenarbeit und Führung. Das geht schon rein verwaltungsmäßig nicht ohne eigenes „Sekretariat“. Daneben muß es ein ständiges Organ für die laufenden Entscheidungen geben. In der EWG soll die Kommission die Sekretariats- und Verwaltungsfunktionen, der Ministerrat die Führungs- und Entscheidungsfunktionen ausüben.

Je intensiver eine Integration betrieben wird und je weiter ihre Ziele gehen, desto größer wird das eigene Gewicht der zentralen Organe. Das hat verständliche Gründe:

Zwar beruht die Integration auf Staatsverträgen, aber diese können nicht die Einzelheiten und die nähere Ausgestaltung der Integration festlegen, denn dafür ist der Komplex zu umfangreich und vielseitig.

Außerdem ist die Integration ein Prozeß, dessen Entwicklung und Auswirkungen sich nicht genauer voraussehen und vorausbestimmen lassen, sondern in ihrem wirtschaftlichen Ablauf weitgehend pragmatisch gestaltet werden müssen. Auch die politische Entwicklung kann wechseln, was den Integrationsprozeß behindern oder begünstigen kann.

Manche Regierungen lassen sich verleiten, bei der Durchführung der Integration einseitig die eigenen Vorteile oder desintegrierende Tendenzen zu verfolgen und sich damit ihren partnerschaftlichen Verpflichtungen zu entziehen. Diesen zentrifugalen Kräften muß ein zentrales Organ entgegentreten, das den integrierenden Pol bildet.

Bei einem mehrseitigen (multinationalen) Abkommen, wie es Integrationsverträge darstellen, ist eine Koordinierung durch eine gemeinsame, neutrale Instanz erforderlich. Während zweiseitige Verträge sich gewöhnlich in gegenseitiger Abstimmung durchführen lassen,

wachsen bei mehrseitigen Verträgen die Abstimmungserfordernisse und -schwierigkeiten progressiv, so daß sie einer zentralen Instanz bedürfen.

Die gesamtwirtschaftliche Angleichung, die zur Integration erforderlich wird, bedarf eines Führungsorganes.

Die zentralen Organe zur Durchführung der Integration leiten ihre Kompetenzen aus den grundlegenden Verträgen her, können aber in ihrer Praxis wesentlich über das hinausgehen, was ursprünglich beabsichtigt war. Die Möglichkeit hierzu liegt in ihrem allgemein gefaßten Auftrag zur Durchführung der Verträge; was hierzu gehört, bestimmen sie in der Praxis weitgehend von sich aus. Wenn z. B. der Ministerrat der EWG ein neues allgemeines Programm für die Fortsetzung der Integration beschließt, braucht er sich nicht, falls alle zustimmen, an die ursprünglichen vertraglichen Grundlagen zu halten. Gleiches gilt für die einzelnen Beschlüsse zur Durchführung der Programme. Auch die Kommission hat großen eigenen Einfluß, sowohl in der Durchführung als auch in der Form von Vorlagen an den Ministerrat, der diese sanktioniert und der Kommission die Vollmachten für die Durchführung erteilt.

Ein plastisches Beispiel für diese Tendenz zur selbständigen Fortentwicklung bildet das „Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe“ — Memorandum der Kommission — vom 24. Oktober 1962. Man fragt sich vergeblich, wie diese Aufgaben, Verpflichtungen und Zielsetzungen aus dem „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ vom 25. März 1957 hergeleitet werden konnten. Gleichwohl hat der Ministerrat dieses Programm gebilligt, sieht die Kommission dieses als maßgebend für ihre weitere Tätigkeit an und mißt sie hieran den Erfolg ihrer Arbeiten.

Die Integrationsmaßnahmen der EWG kommen gewöhnlich dadurch in Gang, daß die Kommission für bestimmte Sachgebiete eigene Vorschläge zur Harmonisierung macht. Dies geschieht mit Entwürfen, die als „Richtlinien des Ministerrates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten, betreffend . . .“ (z. B. die Preisberechnung für Zuckerrüben oder die Bildung von Löhnen weiblicher Arbeiter) erlassen werden. Diese verpflichten die beteiligten Regierungen zur Einführung entsprechender Rechtsvorschriften, also zur Umsetzung in die einzelstaatliche Gesetzgebung und Verwaltung. Solche Richtlinien füllen in wachsendem Umfang das „Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“. Zwar klingt die Bezeichnung „Richtlinien“ zurückhaltend, aber tatsächlich handelt es sich meist um eingehende und weitgreifende Regelungen. Der Ministerrat — als Beschlußorgan ohnehin ständig überlastet — kann sich mit Einzelheiten der Vorlagen gewöhnlich nicht befassen. Die Meinungen der

ministeriellen Regierungsvertreter sollte die Kommission möglichst schon vorher einholen. Da diese aber gewöhnlich nicht übereinstimmen, muß die Kommission, um zu einer einheitlichen Regelung zu kommen, letzten Endes nach eigenem Urteil und Ermessen über die Vorlagen entscheiden. Andererseits sind die Regierungen nebst ihren Parlamenten ohne Einschränkung an die vom Ministerrat beschlossenen Richtlinien gebunden. Die Stellung und der Einfluß der Kommission ist also außerordentlich stark.

Mit dem Fortschreiten der Integration verstärkt sich das Streben der zentralen Organe, eigene Souveränität und eine übergeordnete Stellung zu erreichen. Mögen die delegierten Rechte noch so bedeutend sein, so bleiben sie doch von den Mitgliedsstaaten abhängig, die sie übertragen haben — und daher auch zurückziehen können. Diese Abhängigkeit und Unsicherheit möchten die Integrationsorgane überwinden, indem sie originäre Rechte erwerben. Das können sie aber nur, wenn die wirtschaftliche Integration zu einer politischen ausgebaut wird, die eigene staats- und verfassungsrechtliche Organe für die Gemeinschaft einsetzt. Damit gewinnen diese Organe die gewünschte Selbständigkeit und Unabhängigkeit. Die entscheidende Frage ist aber, ob sie damit auch eine übergeordnete Stellung erhalten, so daß sie ohne jeweilige Zustimmung und Ermächtigung seitens der beteiligten Regierungen vorgehen und ihrerseits den Regierungen das auferlegen können, was die Integration, nach Auffassung ihrer Organe, verlangt. Dieses Problem führt zu der Frage, ob die EWG eine eigene supranationale Regierung braucht und erhalten soll. Das wäre möglich und nötig, wenn ein EWG-Staat geschaffen werden soll.

Der Wunsch nach eigenen Rechten der EWG-Organen erstreckt sich auf die Legislative wie auch die Exekutive. Sie möchten über Gesetze, Verordnungen und allgemeine Entscheidungen hinaus die laufenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Verhaltensweisen der Regierungen integrieren und harmonisieren. Während die Integrationspolitiker der Partnerländer der EWG noch von Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik sprechen, verlangt das Memorandum der Kommission vom 24. Oktober 1962 bereits eine „gemeinsame Wirtschaftspolitik“ und „engere Zusammenarbeit“ mit den beteiligten Regierungen. Sie soll über die zwischenstaatlichen (integrierenden) Maßnahmen hinaus nahezu die gesamte innere Wirtschaftspolitik einbeziehen. Eine volle Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Politik würde aber erst mit dem Übergang von Regierungskompetenzen auf die EWG-Organen erreicht werden. So stellt sich auch von dieser Seite her die Frage nach originären, supranationalen Kompetenzen.

In der EWG wird die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedsstaaten dadurch erschwert, daß der organisatorische Aufbau der EWG nicht mit der verfassungsrechtlichen Struktur der Mitgliedsstaaten harmoniert. Das Europäische Parlament hat nur beratende Funktionen, die maßgebenden Entscheidungen werden vom Ministerrat getroffen. Dieser ist zwar einer Regierung in der Form eines Kabinettes ähnlich, aber seine Mitglieder gelten als Exponenten der Regierungen der Mitgliedsstaaten, nicht als fachliche Minister der EWG. Der Ministerrat verfügt über keine nachgeordnete Organisation in der Art von Ministerien, sondern muß sich an die EWG-Kommission halten, kann aber nicht in die Generaldirektionen unmittelbar eingreifen. Die Kommission ist das in Wirklichkeit überragende Organ der EWG; bei ihr liegt die Initiative wie auch die Durchführung für alles, was in der EWG geschieht. Sie ist nahezu eine Regierung, aber ohne organische Verbindung zu den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Insgesamt fehlt der EWG eine wirksame Führung und Aufsicht. Sie zu schaffen, wird zu einem immer dringenderen Bedürfnis. Selbst wenn es zu einer politischen Union käme, so wäre damit wenigstens eine bundesstaatliche Verfassung erreicht, mit der die Berechtigung des föderalistischen Elementes (als Gegenpol) anerkannt und somit wirtschaftlich noch der Charakter einer Integration gewahrt bliebe. Man hat aber den Eindruck, daß die Kommission noch nicht bereit ist, solches zu konzedieren.

Somit führen die vielen ungelösten Probleme der Integrationspolitik immer wieder auf grundsätzliche Fragen der Integration zurück, nach ihrer Bedeutung und Zielsetzung, Wirkung und Folge, Organisation und Durchführung. Die Theorie muß und kann hierzu noch manches untersuchen und klären, sagen und raten. Die Integrationspolitik braucht dies, und die Integration kann davon profitieren.

IX. Zusammenfassung

Die EWG vermag wirtschaftlich noch nicht genügend zu überzeugen; sie bedarf weiterer Klärung ihrer Ziele und Methoden für die Integration.

I. Der Zug zur Integration: Die Nachkriegszeit steht im Zeichen allgemeiner Integration. Dieser Trend wird durch die technische, wirtschaftliche und politische Entwicklung bestimmt.

II. Bedürfnisse nach einer Theorie der Integration: Die vorhandene Theorie der Integration erscheint noch nicht ausreichend. Sie müßte zusammenhängend und eigenständig aus dem Integrationsvorgang heraus entwickelt werden.

III. Aufgaben einer Integrationstheorie: Es geht um den komplexen Vorgang der Verbindung von Volkswirtschaften, mit der primär wirtschaftspolitischen Aufgabe, die nationalen Wirtschaftsordnungen zu integrieren.

IV. Begriff und Bedeutung der Integration: Mit zunehmenden zwischenstaatlichen wirtschaftlichen Verbindungen komplizieren sich die Aufgaben der Integrationspolitik. Sie sollen aber nicht durch eine allgemeine politische Fusion gelöst werden, sondern die Selbständigkeit der dazugehörigen Staaten gelöst werden und damit die Integration als polaren Schwebezustand erhalten.

V. Die politische Seite der Integration: Die wirtschaftspolitischen Integrationsmaßnahmen richten sich nach der geltenden Wirtschaftsordnung und dem beabsichtigten Grad der Integration; sie bedeuten politische Entscheidungen. Die Harmonisierung führt in jedem Falle zu einer neuen Wirtschaftsordnung.

VI. Wirkungen der Integration: Die Integrationstheorie betont im wesentlichen nur die Freihandelsargumente sowie die Produktivitätssteigerung durch Standardisierung und Konzentration. Die wirtschaftlichen Ergebnisse hängen aber weitgehend von der eingeschlagenen Integrationspolitik ab, und jene Theorien können nur von den stärkeren Ländern und Wirtschaftszweigen ohne weiteres akzeptiert werden.

VII. Das Gleichgewichtsproblem: Die Integration verlangt nach einem neuen volkswirtschaftlichen und zwischenstaatlichen Gleichgewicht. Die Integrationspolitik muß die hierfür bestehenden Anpassungsschwierigkeiten der Wirtschaft sowie die Reaktionsweisen der betroffenen Regierungen berücksichtigen. Auftretende „Wettbewerbsverzerrungen“ sind zum Teil eine Folge der Integration.

VIII. Organisatorische Probleme der Integration: Die Durchführung der Integration benötigt eigene zentrale Organe, die allmählich weitgehende Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit gewinnen, aber keine primäre Souveränität besitzen. Die Struktur der EWG-Organe harmonisiert nicht mit dem staatsrechtlichen Aufbau der Mitgliedsländer und muß noch eine geeignete Form finden.