

Europäische Integration

Von

Julius Gumpert - Berlin

Inhaltsverzeichnis: I. Zum Begriff „Integration“ S. 65 — II. Die Staaten als Träger der Entwicklung und die allgemeine Tendenz zur Kontinentalunion S. 66 — III. Die Integration Europas als vordringliche Aufgabe einer konstruktiven übernationalen Politik: 1. Die liberalistische Variante S. 71 — 2. Der sozialistische Plan S. 74 — 3. Das Verhältnis von Politik und Wirtschaft als Grundproblem S. 77 — 4. Kerneuropa als Kristallisationszentrum S. 84 — IV. Allgemeine und politische Grundsätze S. 97

Alles Neue, das zum Werden drängt, pflegt von einer Hochstimmung begleitet zu sein, die jedoch auf sozialem Gebiet nicht unabhängig von den geschichtlichen Notwendigkeiten, der „Heterogonie der Zwecke“, wie man umschreibend sagt¹, vorhält. Es ist unschwer zu erkennen, daß hier der tiefere Grund liegt, weshalb der anfängliche „Europa-Optimismus“, wie es jetzt und besonders seit dem Scheitern der EVG heißt, einem noch immer zunehmenden Pessimismus gewichen ist, der als die natürliche Gegenreaktion selbst die schon geschaffenen Gemeinschaftseinrichtungen in Zweifel zieht. Es dürfte daher, trotz einer kaum mehr zu übersehenden Literatur, angebracht und an der Zeit sein, beides auf Berechtigung und Wahrheitsgehalt hin zu untersuchen.

I. Zum Begriff „Integration“

Integration, um bei dem Wort zu beginnen, das sich, wie immer, wo Begriffe fehlen, wiederum zur rechten Zeit eingestellt hat, bezeichnet seiner sprachlichen Herkunft nach einen Vorgang allgemeiner Natur, nämlich den der Vervollkommenung oder Vereinheitlichung, so daß er in beinahe allen Wissenschaften, von der Mathematik bis zur Philosophie Anwendung findet. Auch in der Soziologie, von der hier gehandelt werden soll, ist er nicht mehr ganz so neu, wie die Diskussion den Anschein erweckt. Bereits vor der Jahrhundertwende, als mit dem Ein-

¹ Nach Wilh. Wundt.

tritt in das Ökonomische Weltzeitalter das Problem der Integration unter der Streitfrage „Nationalwirtschaft — Weltwirtschaft“ die Geister erregte, wurde der Begriff von A. Schäffle² als „Vergesellschaftung“ definiert. Und in diesem weiten Sinne wurde er vereinzelt auch später in den verschiedensten Formen einer „Verflechtung“ oder „Verschmelzung“ auf kulturellem, sozialem, wirtschaftlichem und politischem Gebiet verwendet. Erst nach 1945, genau gesagt, mit der Entstehung des „Ost-West-Konflikt“ oder, allgemeiner gesprochen, mit dem erneuten Auftreten des historischen Faktors der „außenpolitischen Bedrohung“³, gewinnt er eine besondere Bedeutung, nämlich die von „Übernationalität“. Ein Ausdruck für eine bestimmte Art von „Vergesellschaftung“, die darum nicht weniger strittig ist, jedoch gerade dieser fortbestehenden Vieldeutigkeit wegen nicht wenig zur „Internationalität“ des Begriffs der Integration (integration, intégration, integrazione, integratie usw.) beigetragen hat.

Für unsere Untersuchung, die hauptsächlich der praktischen Politik dienen will, genügt es, wenn wir die „Integration“ als Inbegriff aller politischen, wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen kennzeichnen, die den übernationalen Zusammenschluß zum Ziele haben⁴. Im übrigen fassen wir das Problem selbst am besten und sichersten historisch, da die europäische und damit die seitherige Weltgeschichte einen einzigen, nicht allein kulturellen, sondern auch sozialen und darüber hinausgehend politischen Integrationsprozeß darstellt.

II. Die Staaten als Träger der Entwicklung und die allgemeine Tendenz zur Kontinentalunion

Halten wir auf Grund der bisherigen Untersuchungen⁵ fest: Nicht die „Kulturen“ oder „Kulturkreise“, wie die Geschichtsphilosophie neuerdings und in betontem Gegensatz zu der bisherigen Geschichtsschreibung meint, die Staaten sind Träger der Entwicklung, zum mindesten in Europa und bestimmt in der Neuzeit⁶. Selbst wenn man den kommunistischen Ostblock als „Kulturkreis“ eigener Art betrachten könnte, so ließe sich doch nicht übersehen, daß die Sowjetunion die treibende Kraft ist. Und was die Gegenseite, den „abendländischen Kulturkreis“ betrifft, so gilt er zwar als geistige (räumlich allerdings nicht genau auszumachende) Einheit, die indes dort, wo hart im Raume

² A. Schäffle: Bau und Leben des sozialen Körpers, 1896.

³ Vgl. S. 70 und S. 79.

⁴ Vgl. S. 101 f.

⁵ Vgl. die Aufsätze: „Das Gesetz der wachsenden Souveränität“, in: „Schmollers Jahrbuch“ 1953 Heft 6; „Erscheinungsformen und Wesen des Imperialismus“, ebenda 1954 Heft 3.

⁶ Die untergegangenen Kulturen müssen trotz ihrer Ausstrahlungen als in sich geschlossen und abgeschlossen angesehen werden.

sich die Dinge stoßen, nämlich in der Politik und der Wirtschaft — die als die ausschlaggebenden Faktoren unsere besondere Beachtung verdienen, während uns ihre rechtlichen Umkleidungen erst in zweiter Linie interessieren —, alles andere als Einheitlichkeit aufweist. Auch hier geht im Einklang mit der Geschichte die Bewegung von einigen besonders aktiven Staaten aus, wohingegen sich die anderen, das Risiko eines entscheidenden Schrittes aus traditionellen oder Prestigegründen zaghaft wägend, mehr oder weniger zurückhalten, oft auch erst dann folgen, nachdem ihnen die nachteiligen Wirkungen dieser Haltung deutlich zum Bewußtsein gebracht worden sind⁷.

Im Gegensatz zu einer solchen „Konsultation“, die den im einzelstaatlichen Denken wurzelnden Begriff der „Einmischung“ mehr und mehr verdrängt, vollzieht sich der Zusammenschluß der Kerngebiete *Asiens*, um einen über die Kontinente zu gewinnenden Überblick an diesem wichtigen Brennpunkt zu beginnen, nach der alten imperialistischen, machtpolitischen Methode, die, zeitlich überholt, keinen Dauererfolg verspricht. Indes wäre es wohl verfrüht, wollte man aus gewissen Anzeichen, etwa der vor kurzem zu Ende gegangenen ersten asiatisch-afrikanischen Konferenz in Bandung (zu der die Sowjetunion nicht geladen war), bereits auf die beginnende Auflösung und reibungslose „Koexistenz“ schließen. Das hieße denn doch die Festigkeit dieses durch Weiträumigkeit, hohe Bevölkerungsdichte und Autoritarismus gekennzeichneten, nicht nur internationalen, sondern tatsächlich übernationalen politischen Gebildes unterschätzen^{7a}; insbesondere dürfte ein „Titoismus“ in China, mit dem vielfach gerechnet wird, schon deshalb unwahrscheinlich sein, weil dieses Land, im Gegensatz zu Jugoslawien, vom Kommunistischen Machtzentrum nicht lediglich flankiert, sondern halbkreisförmig umschlossen wird, wodurch großenteils unter den heutigen Umständen auch seine wirtschaftliche Abhängigkeit bedingt ist.

Diese Veränderungen der politischen Landkarte des größten Kontinents als Folge des zweiten Weltkrieges sind auch auf den kleinsten, *Australien*, das sich seit Beginn des Jahrhunderts der politischen Einheit auf freiheitlicher Grundlage erfreut⁸, nicht ohne Einfluß ge-

⁷ Vgl. S. 77.

^{7a} Andererseits sollte man sich, in diesem Falle, vor einer Überschätzung des Bevölkerungselements hüten, von dem eine verbreitete Ansicht erwartet, daß es Rußland (und die Sowjetunion, wie man ausnahmsweise gleichbedeutend sagen kann) infolge der Belastung seiner Grenzen zu einem Ausgleich in westlicher Richtung veranlassen müßte. Eine These, die schon durch die Geschichte widerlegt ist, denn dieser „Druck“ besteht nicht erst seit heute, sondern seit Jahrhunderten, ohne daß die vorausgesagte Wirkung eingetreten wäre. Außerdem, und das ist nicht minder bedeutungsvoll, hat die Sowjetunion mit ihrer „menschenmaterial“-intensiven Wirtschaft einen praktisch unbegrenzten Bedarf an Arbeitskräften.

⁸ Vgl. Anm. 55.

blieben. Insofern, als sich aus Souveränitätsrücksichten die Notwendigkeit ergeben hat, dieses und ein anderes Glied des britischen Commonwealth, Neuseeland, einem fremden „Verteidigungsraum“, der SEATO, dem südostasiatischen und westpazifischen Verteidigungspakt, der sich in mancher Hinsicht mit der NATO, dem Nordatlantikpakt, vergleichen läßt, anzuschließen.

Dieser Vorgang, den man auch als das Gegenteil der Integration, als Desintegration ehemaliger, mehr oder weniger künstlicher „Großräume“ bezeichnen kann⁹, ist vor allem für den Kolonialkontinent Afrika charakteristisch, der sich erst in dem vernationalen Zustand der Aufgliederung befindet, obwohl auch hier schon gewisse Zusammenschlußbestrebungen parallel laufen und andere sich ankündigen.

Als ein weiteres Beispiel für die politische Um- und Rückbildung, die in Wirklichkeit eine Vorwärtsentwicklung darstellt, und die sich, die beabsichtigten Konzessionen bereits überschreitend, „vom Empire zum Commonwealth“ sowie auch innerhalb der „Union française“ und der „Niederländischen Union“ vollzogen hat, kann das britische Dominion Kanada gelten, das in zunehmendem Maße und den Ottawaverträgen¹⁰ entgegen, in den Kontinent Amerika, in den „Dollar-Raum“ integriert wird.

Und hier offenbart sich das Problem an sich¹¹ am deutlichsten mit seinen positiven, aber auch seinen negativen Seiten. Gekennzeichnet vor allem in der 1948 gegründeten „Organisation der amerikanischen Staaten“, der OAS, die ähnlich dem im folgenden Jahr geschaffenen Strassburger „Europa-Rat“ in der Hauptsache auf allgemeinpolitischem, kulturellem und rechtlichem Gebiet tätig ist. Nur zum Teil kann man dies darauf erklären, daß sich der Zusammenschluß nach und nach aus einer gemeinsamen Abwehrstellung heraus entwickelte, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der „Monroe-Doktrin“ und ihrer Losung „Amerika den Amerikanern“ einsetzte und nach 1945 mit der „Truman-Doktrin“ und ihren „Auslandhilfeprogrammen“ ihren Höhepunkt erreichte.

Die eigentliche Schwierigkeit der Integration liegt hier, wie gewöhnlich, in der Wirtschaft, die von der kontinentalen Bewegung sehr unterschiedlich erfaßt wurde, am stärksten in Notzeiten, wie den Weltkriegen, aber auch in der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre, während sich zwischendurch die Bande regelmäßig lockerten. Als Ausnahme gedacht, aber zur Regel geworden, führte diese Tatsache schließlich dazu, daß die Frage eines kontinentalen Zollabschlusses von der Tagesord-

⁹ Vgl. S. 96 ff.

¹⁰ Vgl. S. 74.

¹¹ Vgl. S. 99.

nung der in festgelegten Abständen stattfindenden „Panamerikanischen Konferenzen“ ganz abgesetzt wurde, und heute werden selbst die bestehenden Bindungen (die südamerikanischen Staaten liefern etwa ein Viertel der USA-Einfuhr) zumindest als einseitig empfunden.

Kostenmäßig betrachtet, scheinen solche Einwendungen einer gewissen Berechtigung nicht zu entbehren, hatte doch die liberalistische Weltwirtschaft, die als allgemeiner Gradmesser der Produktivität gelten kann, nicht nur wie die Geographie eine Zweiteilung, sondern eine Dreiteilung des Kontinents vorgenommen, mit der nordamerikanischen Wirtschaftsgruppe als führender Weltmacht, der durch die „Mittelamerika-Klausel“ der Handelsverträge bezeichneten Kleinstaaten (deren politische Vereinheitlichung allen Bemühungen zum Trotz nicht gelingen will) als zweiter sowie der durch die „Südamerika-Klausel“ verbundenen Länder als dritter Nachbarschaftsgruppe.

Das besondere Hindernis einer amerikanischen Integration ist jedoch nicht hierin zu sehen, sondern ergibt sich daraus, daß die „anti-imperialistischen“, die „antikolonialen neuen Nationen“, wie sie sich selbst nennen — der von der UNO in Übereinstimmung mit den Unterstützungsplänen, insbesondere dem amerikanischen „Punkt-vier-Programm“ und dem britischen „Colombo-Plan“ gebrauchte Ausdruck „unterentwickelte Gebiete“ wird (obwohl das Wort „Nation“ ursprünglich die gleiche Bedeutung hat) nicht eben gern gehört —, ihr wichtigstes Ziel in der Erlangung einer wenn auch noch so fragwürdigen „Unabhängigkeit“ sehen. Daß sie indes mit solchen Bestrebungen Gefahr laufen, das Gegenteil zu erreichen, zeigen die „permanenten Revolutionen“, deren Ursprungsgebiet nicht selten außerhalb des Kontinents liegt.

Dies und die dabei angewandten Methoden, von denen die kaum verhaltenen Schüsse puertoricanischer Nationalisten im amerikanischen Kongreß als der absolute Höhepunkt erscheinen, zeigen, daß die Bedingungen für die Verhütung derartiger rudimentärer Gefühlsausbrüche und damit die Voraussetzungen für eine echte Integration in der „Alten Welt“, trotz allem, was wir auch hier an politischer Rückständigkeit und Reaktion erleben, doch noch am verhältnismäßig günstigsten sind, allein schon deshalb, weil wenigstens der Primat des Geistes gewahrt ist¹².

III. Die Integration Europas als die vordringliche Aufgabe einer konstruktiven übernationalen Politik

Zwei weitere Gründe kommen hinzu, weshalb wir gerade Europa als das geeignete Experimentierfeld für eine Integrationspolitik betrach-

¹² Vgl. S. 77 ff.

ten: Erstens war dieser Kontinent Jahrhunderte und Jahrtausende hindurch in der Welt führend; es erscheint deshalb naheliegend und durchaus möglich, daß sich insbesondere aus der „Europäischen Ausbreitung um die Erde“, wie es A d o l f R e i n ausdrückt, aus der europäischen (nationalistischen) „W e l t p o l i t i k“ Ansätze zu einer echten W e l t p o l i t i k entwickeln werden. Zweitens hat auch die Idee selbst hier ihren Ursprung und ihre feste Tradition; über die Philosophie der „Aufklärung“, die eine neue geistige Einheit Europas herstellte, läßt sie sich bis in das ausgehende Mittelalter zurückverfolgen.

Anstatt diesen Weg einzuschlagen, wollen wir als Ausgangspunkt für die weiteren Erörterungen lediglich auf einen Umstand verweisen, der seit der Zeit des „Türkenschrecks“ eine wichtige, wenn auch nicht allein ausschlaggebende Rolle gespielt hat, und das ist die bereits angedeutete gemeinsame äußere G e f a h r. Die Rettung der Massen einer jeden Rasse und eines jeden Landes vor dem Kriege oder der Knechtschaft, so sagte W. C h u r c h i l l im Hinblick auf die gegenwärtige Weltbedrohung in seiner berühmt gewordenen Züricher Rede im September 1946¹³, müsse auf festen Grundlagen erfolgen und „etwas wie die V e r e i n i g t e n S t a a t e n v o n E u r o p a“ zum Ziele haben; eine Vorstellung, die, wie schon angedeutet, nicht von ihm selbst stammt, sondern sich in dieser Form bereits, um nur einige Namen zu nennen, bei L e i b n i z und M a r x findet, die aber offenbar jetzt in den Bereich des Realen rückt.

Daß dieses Gefahrenmoment auch in anderer Gestalt wirksam werden kann, zeigt die aus dem ersten Weltkrieg und seiner „Balkanisierung Europas“ (ausgedrückt in 20 000 km Zollschränken) sowie seinen Wirtschafts- und Währungswirren hervorgegangene Bewegung für ein „Pan-Europa“^{14/15}. Mit „Pan-Amerika“ als Vorbild, war sie ursprünglich gleichzeitig gegen dessen und der UdSSR „übermächtige Einflüsse“ gerichtet, eine Abwehrhaltung, die man heute als „Dritte Kraft“ zu bezeichnen pflegt. „Drittes Gebiet“, um noch dies hinzuzufügen, nennt sich der Subkontinent Indien¹⁶, was eine leichte Abwandlung des Begriffs im Sinne der Gandhischen „Politik der Gewaltlosigkeit“ darstellt. Ob hieraus unter den besonderen Verhältnissen tatsächlich, wie beabsichtigt, eine absolute Neutralität entwickelt werden kann, bleibt abzuwarten; für Europa jedenfalls verbietet sie sich schon wegen seiner strategischen Lage inmitten des weltpolitischen Spannungsfeldes sowie

¹³ Vgl. „Europa, Dokumente zur Frage der europäischen Einigung“, herausgegeben vom deutschen Auswärtigen Amt, Bonn 1953, S. 85 im folgenden kurz als „Dokumente“ zitiert.

¹⁴ Vgl. C o u d e n h o v e - K a l e r g i, R. N.: Pan-Europa. Wien 1923.

¹⁵ Vgl. S. 79 ff.

¹⁶ Mit Ausnahme der zweiten Republik innerhalb des britischen Commonwealth, Pakistans, das eine eindeutige Abwehrstellung bezogen hat.

seiner weltwirtschaftlichen Abhängigkeit von Übersee¹⁷, die keine echte Wahl lassen.

Abgesehen davon muß diese Behandlungsweise des Problems von unserem Standpunkt aus vor allem deshalb als unzulänglich gelten, weil sie statt auf die geschichtliche Entwicklung selbst auf Begleiterscheinungen, die mehr oder weniger Zufälligkeiten sind, abstellt¹⁸. Mit der Wirkung, daß der Integrationsprozeß sofort an Zielstrebigkeit verliert, sobald sich ein Stimmungsumschwung, von dem alles abhängig gemacht ist, ankündigt oder auch nur anzudeuten scheint. Gerade in jüngster Zeit mangelt es hierfür nicht an Beweisen; wir brauchen nur an die Nichtratifizierung der EVG oder an die Genfer Konferenz von 1955 zu denken.

So abträglich besonders jenes Ereignis, das wir um seiner Bedeutung willen näher betrachten müssen, den europäischen Einigungsbestrebungen zum mindesten psychologisch auch war, so hat es doch die nicht zu unterschätzende Wirkung gehabt, daß das Problem heute zutreffender, nämlich unter den schwerer wiegenden allgemeinpolitischen und wirtschaftlichen, d. h. unter jenen Gesichtspunkten beurteilt wird, die wir als das Gesetz der wachsenden Souveränität bezeichnen¹⁸. Dafür tritt jetzt auch der alte Gegensatz zwischen der liberalistischen und der sozialistischen Betrachtungsweise um so deutlicher hervor.

1. Die liberalistische Variante

Das Grundsätzliche einer zusammenhängenden Darstellung vorbehalten¹⁹, sei hier zunächst von jenen Vorgängen nach 1918 die Rede, die als die ersten von amtlicher Seite auf liberalistischer Grundlage unternommenen praktischen Versuche zu einem Zusammengehen des Kontinents gewertet werden können. Um den sozialen Hinter- und Untergrund, der auch für diese Entschlüsse eine gewisse Bedeutung hatte, kurz zu skizzieren, möchten wir vor allem darauf hinweisen, daß die auf die Währungsstabilisierungen folgende Nachkriegskonjunktur, die den Völkern das Gefühl wirtschaftlicher Sicherheit und „Prosperity“ zurückgab, die theoretische Auseinandersetzung mit diesen Fragen²⁰ alsbald in Vergessenheit brachte, bis sie durch den Ausbruch der großen Weltwirtschaftskrise im Jahre 1929 zu neuem Leben erweckt wurde.

Wenige Wochen vor dem „Schwarzen Freitag“ an der New Yorker Börse, im September dieses Jahres, machte der französische Außen-

¹⁷ Die OEEC-Länder führen heute, überschlägig gerechnet, etwa ein Drittel ihres Nahrungsbedarfs von Übersee ein; auf industriellem Gebiet ist diese Abhängigkeit teilweise sogar noch größer.

¹⁸ Vgl. Anm. 5.

¹⁹ Vgl. S. 96 ff.

²⁰ Vgl. Anm. 14.

minister die Welt mit dem nach ihm benannten **B r i a n d - P l a n** bekannt^{21/22}. Bisher, so stand darin zu lesen, hätten sich lediglich Philosophen und Dichter um die Frage der Einigung der europäischen Völker verdient gemacht, jetzt sei die Reihe an den Politikern, die sich zusammentun müßten, um „das dringlichste Problem“, die großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten (in die sowohl Sieger als auch Besiegte hauptsächlich als Folge einer verfehlten Reparationspolitik geraten waren) gemeinsam zu meistern. So stark wurde diese Notwendigkeit jetzt empfunden, daß sie selbst das „Safety first“, die alles beherrschende Frage der politischen Sicherheit vor neuen Angriffen, die damals noch innerhalb Europas befürchtet wurden, zurückdrängen, wenn auch nicht verdrängen konnte. Überflüssig zu betonen, daß auch ein an alle Regierungen des Kontinents gerichtetes französisches Memorandum vom Mai 1930²³ dazu Stellung nahm, in der früher oder später zu verwirklichenden Absicht — in der sich ein völliger Wandel anzukündigen schien — „die fortschreitende Ausdehnung der in Locarno begonnenen Politik der internationalen Garantien auf die ganze europäische Gemeinschaft bis zur Zusammenfassung der Sonderabkommen oder Reihen von Sonderabkommen in einem allgemeinen System“ weiterzuführen, um es schließlich im ganzen geographischen Ausmaß durch „eine Art föderativen Bandes“ zu umgeben.

In dem auf diese Weise abgesteckten und geschaffenen Rahmen sollte auch die Wirtschaft, ihren „Gesetzen“ entsprechend, Platz finden zu dem Zwecke rationellerer Organisation „durch fortschreitende Erleichterung und methodische Vereinfachung des Güter-, Kapital- und Personenverkehrs (lediglich unter dem Vorbehalt der Bedürfnisse der nationalen Verteidigung in jedem Staate)“ und mit einem „g e m e i n s a m e n M a r k t“ als Endziel. Daß man sich darunter damals etwas anderes vorstellte, als wir es heute zu tun pflegen²⁴, lehrt die — sehr beachtenswerte — Erklärung, daß die erstrebte „europäische Solidarität“, die an die Stelle des nationalen Egoismus treten sollte, das absolute Gegenteil früherer Zollunionsbestrebungen sei, bei denen die inneren Zölle abgeschafft, an den gemeinsamen Grenzen dagegen um so höhere Schranken errichtet worden wären, wodurch es regelmäßig zu Kämpfen gegen die Nichtunionisten gekommen sei. So richtig dieser Hinweis, so schwer ist andererseits einzusehen, wie man „auf dem Boden unbedingter Souveränität und völliger politischer Unabhängig-

²¹ Vgl. „Dokumente“ S. 30 ff.

²² Im folgenden Jahr veröffentlichte Ed. Herriot seine Gedanken über die „Vereinigten Staaten von Europa“ in deutscher Sprache (Leipzig 1930), die jetzt auf einigermaßen vorbereiteten Boden fielen, während sie 1925 bei ihrem ersten Bekanntwerden kaum ein Echo fanden.

²³ Vgl. „Dokumente“ S. 31 ff.

²⁴ Vgl. S. 86 ff.

keit“ zu dem erklärten Ziele gelangen wollte. Es überrascht uns deshalb nicht, daß unter diesen Vorzeichen und Vorbedingungen nicht einmal die als bereits erreicht proklamierte „moralische europäische Union“ erhalten blieb²⁵, trotz der „Gunst der Stunde“ und der Dringlichkeit, „ein Werk des Aufbaues in Europa zu schaffen“, worauf sich das Memorandum zum Schluß berief.

Kein Wunder auch, daß die Antworten der 27 befragten Regierungen entsprechend ausfielen, wobei jede einzelne erwartete, daß ihren mehr oder weniger bekannten und einander widerstrebenden Sonderwünschen Rechnung getragen würde. Von den militärischen Lasten in der Krise doppelt beschwert, verlangte das wirtschaftlich schwache Italien, das sich umgehend, im Juli 1930, und als erstes Land meldete, eine allgemeine Herabsetzung der Rüstungen. Politisch unbefriedigt und bestimmte koloniale Pläne verfolgend, warnte es gleichzeitig vor einer „Erstarrung des Systems der Sicherheit“, die es durch Völkerbund, Kelloggpackt und Locarnovertrag mehr als ausreichend gewahrt glaubte. Von der Idee einer „unzerlegbaren Zivilisation“ ausgehend — eine Ansicht, die zu jener Zeit realpolitisch war, da sich die Sowjetunion noch in der sogenannten „Wiederherstellungsperiode“ des „Nep“, d. h. auf dem Rückzuge zum „Kapitalismus“ befand, der als der einzig mögliche Ausweg aus einer Sackgasse weitgehende Teilnahme am Welt-handel erforderte — und dementsprechend für eine universale Konstruktion eintretend, setzte es sich dafür ein, daß dieser Staat, mit dem es diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen unterhielt, sowie auch die Türkei in ein europäisches System einbezogen würden. Mit scheinbarer Folgerichtigkeit wendete es sich schließlich gegen die deutsch-österreichischen Zollunionsverhandlungen (die alsbald durch den Haager Gerichtshof mit acht gegen sieben Stimmen endgültig unterbunden wurden), aber es bildete selbst wenige Jahre später die „Achse Berlin—Rom“, die die erste Spaltung Europas besiegelte.

Auf seiner Rapallo-Politik (1922) fußend und von der Weltwirtschaftskonferenz (1927) enttäuscht, weil sie keine praktischen Ergebnisse erbracht hatte, sprach sich auch Deutschland für die Sowjetunion aus²⁶. Gerade diese wirtschaftliche Verständigung zwischen den Völkern, durch die man „größere Marktgebiete“ gewänne (wobei heute u. a. beachtet werden muß²⁷, daß Rußland inzwischen aus einem Rohstoffausfuhr- zu einem Rohstoffeinfuhrlande geworden ist), könnte, so wurde in Übereinstimmung mit den nordischen Ländern betont, wesentlich zur Stärkung des Bewußtseins der Solidarität und damit des Gefühls der Sicherheit beitragen. Besonders dann, wenn man die „Grundsätze

²⁵ Vgl. S. 77 ff.

²⁶ Vgl. „Dokumente“ S. 45 ff.

²⁷ Vgl. S. 98 f.

europäischer Zollpolitik“ (eine Anspielung auf die aus politischen Gründen beanstandeten Unionsverhandlungen mit Österreich) gelten ließe und wenn die allgemeine, auf Gleichberechtigung und Minderheitenschutz abzustellende Politik „die lebendige Entwicklung“ (d. h. mit einem Wort die „Revision“ des Versailler Vertrages) nicht auslösse.

Umgekehrt fürchtete Großbritannien aus solchen Gedanken für den „Status quo“²⁸; vor allem wünschte es, eine Rivalität zwischen den Kontinenten vermieden zu sehen. Seine Antwort, die zu einer „sorgfältigen und langen Prüfung“ nötigte, fiel demgemäß bei grundsätzlicher Billigung der Ziele, der Erhaltung des Friedens und wirtschaftlicher Zusammenarbeit, ausweichend aus, zumal sein Entschluß, gegen die Krise Rückendeckung im eigenen Empire zu suchen, wahrscheinlich bereits gefaßt war. 1932 wurden, nachdem sich ein engerer Zusammenschluß auch zu dieser Zeit als undurchführbar erwiesen hatte, die Präferenz-Verträge von Ottawa geschlossen, die ein loses wirtschaftliches Band um das Commonwealth legten. Ein Staatsakt, der einen vorläufigen Schlußstrich unter die europäischen Einigungsbestrebungen zog²⁹ und dem dadurch, man möchte fast sagen symptomatische Bedeutung zukam, daß er von der Labour-Regierung vollzogen wurde, wodurch das Problem einen neuen, sozialistischen Akzent erhielt, der fortan eine gewisse Bedeutung erlangte.

2. Der sozialistische Plan

Wie immer in Krisenzeiten, wenn sich die Zweifel an der Richtigkeit angewandter Prinzipien mehren, so gewann der Sozialismus auch in und zwischen den Kriegen an Kraft und Ausdehnung. Unter Ablehnung des von vornherein zum Scheitern verurteilten „national-sozialistischen“ Versuchs der gewaltsam vereinigten Staaten von Europa, aber auch in einem gewissen Gegensatz zu den aufs neue belebten „kapitalistischen“ Einigungsbestrebungen (besonders der „Europäischen Bewegung“ = „European Movement“ = „Mouvement Européen“, die 1948 aus dem „Internationalen Komitee“ hervorging), bildete sich fast gleichzeitig und ebenfalls in London die „Bewegung für die Vereinigten Sozialistischen Staaten von Europa“. Anfänglich auf absolute Selbständigkeit bedacht, änderte sie jedoch im Zuge der nach jedem Kriege einsetzenden Restaurationswelle, die wenig später (1951) eine konservative Regierung ans Ruder brachte, sowohl ihre Taktik als auch

²⁸ Die osteuropäischen Alliierten (Polen und Rumänien) verwendeten dafür die Begriffe „Achtung der Verträge“ und „Wahrung der territorialen Integrität“.

²⁹ Vgl. S. 77.

ihren Namen, der seit 1949 „Sozialistische Bewegung für die Vereinigten Staaten von Europa“ heißt³⁰.

Im Vordergrund stand also jetzt nicht mehr so sehr der Sozialismus, sondern Europa. Bei unveränderter Zielsetzung und in der Erwartung einer künftigen „gesetzmäßigen oder dynamischen Verlagerung der politischen Kräfte“ in ihrem Sinne, machte die Sozialistische Bewegung fortan, wie sie in einer Resolution ihres Dritten Kongresses (1949) zum Ausdruck brachte, ihre loyale Mitarbeit von der einzigen Bedingung abhängig, „daß die der Europäischen Bundesautorität zu verleihenden Vollmachten ihr nicht die verfassungsmäßigen Mittel zur Verwirklichung der sozialistischen Ziele versagen . . .“³¹. Inzwischen sollten als Sofortprogramm und noch vor der Rückkehr zur freien Konvertierbarkeit der Währungen und zum freien Handel diejenigen sozialistischen Einrichtungen geschaffen werden, „die zur Sicherstellung einer europäischen Planwirtschaft in ihrer Gesamtheit nötig sind“, insbesondere eine Planung der Grundindustrie (einschließlich der Erzeugung und Verteilung landwirtschaftlicher Produkte), die später in einem „Gesamtwirtschaftsplan von der Politik des Staatshaushalts bis zur Politik der Außenwirtschaft der Vereinigten Staaten von Europa“ aufgehen sollte^{32/33}.

Auf einer formal richtigen, aber die Entwicklung nicht genügend berücksichtigenden Konzeption beruhend³⁴, hatten diese Pläne bei dem Vorherrschen liberalistischer Anschauungen im vorhinein nicht viel Aussicht auf Verwirklichung. Um so weniger, als die Parteipolitik eine gegenläufige und daher bedenkliche Tendenz hervorbrachte, nämlich die Verbindung von Planwirtschaft und Nationalismus, die, obwohl in der Geschichte regelmäßig Hand in Hand gehend, hier zur Unzeit in Erscheinung traten.

Besonders deutlich zeigte sich diese Neigung bei der sozialistischen Vormacht, der englischen Labour-Regierung, die das „British Commonwealth“ zur Grundlage einer ausgesprochen „konservativen“ Wirtschaftspolitik der „Austerity“ machte. Mehr traditionalistisch als sozialistisch, bildete diese geistige Haltung einen Hauptgrund, weshalb die englischen (und in ihrem Gefolge die skandinavischen) Vertreter dem Ende 1950 abgehaltenen Vierten Sozialistischen Kongreß, wohl bestimmter Reaktionen wegen, fernblieben, wodurch sich der Eindruck

³⁰ Abgekürzt: „MSEUE“ = „Mouvement Socialiste pour les Etats-Unis d'Europe“

³¹ Vgl. „Dokumente“ S. 261 ff.

³² Vgl. „Dokumente“ S. 265 ff.

³³ Was die Raumgliederung betrifft, so wurde hier ausdrücklich auch an Mittel- und Osteuropa gedacht, mit dem nicht uninteressanten Hinweis, daß die europäischen Sozialisten nicht daran dächten, „überlebte soziale Verhältnisse wiederherzustellen“.

³⁴ Vgl. S. 90 ff. und S. 102.

verstärkte, daß ihre wenige Monate zuvor unter dem Titel „Europäische Einheit“ veröffentlichte Stellungnahme³⁵ in der Tat nicht mehr als eine „Grundsatzerklärung“ war, aus der die auf wirkliche Fortschritte drängenden kontinentalen Teilnehmer resigniert den Schluß zogen, daß man sich bei den Integrationsbestrebungen fortan noch mehr, nämlich auf das Festland zu beschränken hätte³⁶. „Ein geschichtliches Paradox“, so nannte es der Holländer H. Br u g m a n s³⁷ als Hauptreferent des Fünften Kongresses im Februar 1952³⁸, daß gerade die Bewegung, die als eine der ersten versucht hatte, eine „Internationale“ zu bilden, heute den meisten Schwierigkeiten begegne in dem Bemühen, eine internationale Politik, der „europäischen Linken“, zu verwirklichen. Zwei Gründe machte der Korreferent, der Franzose S. C o n s t a n t, für diese allgemein bedeutsame Erscheinung verantwortlich. Erstens habe der Sozialismus als solcher (im Gegensatz zu vielen seiner neuen Anhänger) eine Welt-„Anschauung“ nicht mehr, nachdem die Marxsche Dialektik (zu Recht oder zu Unrecht) verlassen wurde. Die doktrinaire Krise sei die Folge und der bereits erwähnte Nationalismus ihr besonderer Ausdruck. Er erkläre sich daraus, daß alle Erfolge der Arbeiterschaft mit „ihrem“ Staate erzielt wurden. Und nun fürchteten die Sozialisten mit diesem Staate auf dem Wege der Integration auch die sozialen Verbesserungen wieder in Frage zu stellen. „Sie schließen sich so dem Nationalismus im Moment seiner Agonie an“, so lautete die Schlußfolgerung, die den Tatsachen entspricht, in ihrem zweiten Teil jedoch, wie wir heute nur allzu gut wissen, der Entwicklung weit voraus ist.

Daraus und aus dem „Sinn der Geschichte“ wurden sodann in bezug auf unser Thema drei Forderungen abgeleitet: Erstens Einigung Europas zu dem Zwecke, „die dritte technische und wirtschaftliche Revolution“ (nach den USA und der UdSSR) zu vollziehen. Zweitens Gründung der sozialistischen Parteien nicht allein auf internationaler, sondern supranationaler Grundlage, weil nur so die Stärke des „Kominform“ erlangt und die „bereits aktenkundige“ Kraftlosigkeit der „Comisco“³⁹ überwunden werden könnte. Zuletzt aber nicht als Letztes sollte der Sozialismus selbst wieder international werden; würde er es nicht, müßte er, in Europa geboren, mit diesem untergehen. Um dies zu verhindern, sei zudem eine prinzipielle Stellung zwischen den Fron-

³⁵ Vgl. „Daily Herald“ vom 13. Juni 1950.

³⁶ Über die neueste Entwicklung vgl. S. 85 ff. und S. 95 ff.

³⁷ Heute Rektor des „Europa-Kollegs“ in Brügge, das als ein Beispiel für die geistig-organisatorische Integration auf dem Gebiete akademischer Forschung und Lehre gelten kann.

³⁸ Vgl. „Die Sozialistische Bewegung für die Vereinigten Staaten von Europa“, V. Europäischer Kongreß in Frankfurt a. M. 1952.

³⁹ „Comisco“ — „Comitee für Internationale sozialistische Konferenzen“.

ten, der gleichermaßen als unhaltbar angesehenen „neoliberalen Unternehmerplanung“ auf der einen sowie der sowjetischen „Gosplanung“ auf der anderen Seite einzunehmen und eine Beschränkung auf die Kontrolle der „Kommandoposten“ anzuraten, damit die Konkurrenz und die Initiativen ihren Platz innerhalb eines „Rahmenplanes“ fänden, der den Bedürfnissen entsprechend zu ziehen wäre.

Was schließlich, und das ist ein Beweis mehr für die Wirklichkeitsnähe der Diskussion, über die bestehenden Hemmungen, das „konservative Verzögerungselement“ gesagt wurde, das „nur mit Hilfe und auf den Druck Amerikas“ überwunden werden könnte (weshalb auch der Sozialismus „die atlantische Koalition mit dem fortschrittlichen amerikanischen Kapitalismus akzeptieren“ müsse), so fanden derartige Ansichten besonders vor diesem Forum schon damals nicht ungeteilten Beifall, jedoch berühren sie den Kern der Dinge, nämlich das Verhältnis von Wirtschaft und Politik, dem wir uns nun, ebenfalls unter vorläufiger Ausklammerung der rein prinzipiellen Fragen⁴⁰, zuwenden wollen.

3. Das Verhältnis von Politik und Wirtschaft als Grundproblem

Im allgemeinen, so hatte die französische Regierung die Ergebnisse der ersten europäischen Umfrage, bei der wir unsere an dem tatsächlichen Geschehen ausgerichtete Betrachtung fortsetzen, zusammengefaßt, befänden sich Politik und Wirtschaft, ohne einander untergeordnet oder bevorrechtigt zu sein, in einem Verhältnis der Wechselwirkung. Also kommt man auch, das ist die grundlegende Erkenntnis, die man aus dieser unbestreitbaren, wenn auch keineswegs umwälzenden Feststellung ableiten kann, an das Problem der Integration weder durch eine „rein politische“, noch durch eine „rein wirtschaftliche“ Betrachtungsweise, sondern nur vermittels einer *Gesamtschau* heran. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn man der Auffassung ist, daß in der Geschichte tatsächlich ein hierarchisches Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft besteht, das sich bald im „Primat“ des einen, bald des anderen äußert⁴¹. Ein Wandel, der sich in der umgekehrten Folge gerade in jener Zeit deutlich beobachten läßt. In dem Maße nämlich, wie sich die angerufene internationale „Solidarität“ von Konferenz zu Konferenz verflüchtigte — das Europa-Projekt selbst wurde auf englischen Vorschlag in einem „Studienausschuß“ begraben, wo es bald ganz in Vergessenheit geriet —, die wirtschaftliche Krise andererseits immer dringender nach Abhilfe verlangte, wuchs auch das Ansehen des Staates als Retter in der Not, verstärkte sich der Nationa-

⁴⁰ Vgl. S. 96 ff.

⁴¹ Vgl. S. 81 ff. und S. 101.

lismus, bis er sich 1933 mit dem Sturze der Demokratie in Deutschland übersteigerte. Just in dem Augenblick, als die langjährige Depression sich selbst überwunden hatte und die Voraussetzungen für eine echte internationale Lösung der Probleme gegeben gewesen wären.

Statt ihrer gewannen jetzt im Schatten einer anders gearteten „Integrationspolitik“ Pläne Gestalt, die sich mehr und mehr von dem Gedanken des „Völkerbundes“ entfernten. Im Februar des gleichen Jahres entstand als erster „Block“ die „Kleine Entente“ zwischen Jugoslawien, Rumänien und der Tschechoslowakei, die Ende des folgenden Jahres unter Hinzuziehung Griechenlands und der Türkei zur „Balkanentente“ erweitert wurde, während sich im Norden aus dem gleichen Grunde der Abwehr eine „Baltische Union“ bildete. Inzwischen waren im Zentrum die Westmächte bestrebt, das autoritäre Deutschland in einen Viermächte-Konsultativpakt mit Frankreich, Großbritannien und Italien einzuspannen, um die Welt aus dem gegenwärtigen „Zustand des Unbehagens“ herauszuführen. Ein Fehlschlag⁴², den die „Dreiecksmächte“ zum Ausgangspunkt für ihre „Neuordnung der Welt“ machten.

Kaum drei Jahre nach dieser „Lösung“ des zweiten Weltkrieges, als ein neuer Riß durch die Welt geht, sehen wir die Westmächte, Frankreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg, abermals bemüht, in dem Anfang 1948 abgeschlossenen Brüsseler Fünfmächtepakt⁴³ ein Verteidigungsinstrument zu schaffen, das ein Jahr später in den erweiterten Rahmen der NATO mit den Vereinigten Staaten als Rückgrat des bisher umfassendsten Militärpaktes der „Weltpolitik“ gestellt wird. Nachdem parallel laufende Bestrebungen, wenigstens die Einheit der Weltwirtschaft zu retten, gescheitert sind — die Havanna-Charta bleibt praktisch auf die freie Welt beschränkt —, überträgt sich das „Containment“ der Politik in Form des „Battle-Gesetzes“ und ähnlicher Schranken (ein weiterer Beweis für den notwendigen Zusammenhang) auch auf die Wirtschaft, womit die Spaltung der Welt vollkommen wird⁴⁴, während allein noch das juristische und moralische Band der UNO erhalten bleibt.

Gestützt auf ihren Satzungsartikel 51, der Regionalpakte zuläßt, setzen jetzt auch Bestrebungen zu einem engeren Zusammenschluß Europas ein, und zwar nicht nur aus militärischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen. In der erklärten Absicht, die kriegsbedingte anomale Schuldnerstellung des Kontinents abzubauen, finden sie nach-

⁴² Der im Juni 1933 paraphierte Vertrag wurde nicht ratifiziert.

⁴³ Vgl. „Dokumente“ S. 98 ff. Vgl. auch S. 85.

⁴⁴ Die ECE, die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen, vereint zwar noch heute die Vertreter von Ost und West (nicht zuletzt auf der Grundlage planwirtschaftlicher Ideale), hat jedoch bisher praktisch keine großen Erfolge aufzuweisen.

drückliche Unterstützung von seiten der Vereinigten Staaten⁴⁵. Im Gegensatz zu heute, da die gegenteiligen Beschwerden die Regel geworden sind, wurde nicht selten bemängelt, daß die USA insbesondere mit ihrem Marshall-Plan eine große Chance zur wirtschaftlichen Einigung Europas verpaßt hätten, weil die Hilfen ausschließlich den „souveränen“ Regierungen gegeben wurden, statt sie einer neu zu schaffenden übernationalen europäischen Anstalt mit der Weisung, sie gemeinsam anzulegen, zuzusprechen. Die im April 1948 folgende OEEC, der spätere Europäische Wirtschaftsrat, und die in Jahresfrist, im September 1950 geschaffene EPU, bewiesen jedoch, daß durch derartige, lediglich Notlösungen darstellende und notwendig schematisch wirkende Einrichtungen, so wichtig sie unter den damals gegebenen Umständen auch waren, eine Integration, die echte Vollmachten und nicht nur Beratungsbefugnis voraussetzt — wie sie auch der zwischendurch, im Mai 1949 ins Leben gerufene Europa-Rat besitzt — schwerlich zu erreichen ist.

Die Folgerung daraus nahm die „Europäische Parlamentarische Union“ schon auf ihrem zweiten Kongreß im Jahre 1948 vorweg, indem sie auf eine unmittelbare politische Union drängte, nachdem sie ein Jahr vorher auf ihrem Gründungskongreß eine europäische Wirtschaftsunion als Vorbedingung hierfür bezeichnet hatte⁴⁶. Damit trat auch sie in Gegensatz zu der englischen „Zwei-Parteien-Politik“, die einstimmig lediglich für eine losere „Assoziation“ zu haben war. Andererseits wurde dadurch eine gemeinsame Linie mit der „Paneuropa-Bewegung“ hergestellt, die von Anfang an einen politischen Zusammenschluß erstrebte⁴⁷, proklamierte doch ihr Begründer schon 1923 als Ziel „die Konstituierung der Vereinigten Staaten von Europa“⁴⁸, wobei eine „paneuropäische Zollunion“ den „dritten Schritt“ bilden sollte. Neue Impulse auslösend, wies sie angesichts der Entwicklung auf dem asiatischen Kontinent in einem an die westeuropäischen Staaten gerichteten Memorandum von Ende 1950 besonders auf die Gefahr des Zögerns hin, das, so erklärte sie, zu einer allgemeinen Abschwächung der Europa-Idee und zu einer Verstärkung der Neutralitätspolitik um Deutschland führen würde. Eine gleichzeitig ausgesprochene Warnung richtete sich dagegen, mit den notwendigen Schritten zu warten, bis

⁴⁵ Vgl. S. 96 ff.

⁴⁶ Vgl. „Dokumente“ S. 104.

⁴⁷ „Föderalisten“ nennt das deutsche Auswärtige Amt in seinen Erläuterungen zu den „Dokumenten“ (vgl. S. 252 und S. 295) die Vertreter dieser Richtung, während es „Unionisten“ jene heißt, die, wie z. B. das britische „United Europe Movement“, gegen jede engere Bindung sind. Dem deutschen Sprachgebrauch wie dem Wortursprung dürfte die umgekehrte Verwendung der Begriffe mehr entsprechen, wenn man es nicht überhaupt vorzieht, den Gegensatz mit anderen, treffenderen Worten zu bezeichnen.

alle freien Völker Europas bereit wären mitzugehen, weil dies die „Vertragung bis nach dem dritten Weltkriege“ bedeuten könnte. Daher die dringende Forderung, „noch vor 1952“ ein neues „Europa Karls des Großen“ mit Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Luxemburg und dem Saargebiet zu errichten⁴⁹.

Was diese Pläne auch in unseren Augen beachtenswert erscheinen läßt, ist der Versuch, den Vorgang als Ganzes anstatt wie üblich auf Abstraktionen, auf die Geschichte zu gründen, hauptsächlich darauf, daß diese Staaten im frühen Mittelalter tatsächlich einen einzigen Universalstaat gebildet hatten, zum anderen durch den Hinweis auf neuzeitliche Staatsgebilde, wie die Vereinigten Staaten von Nordamerika und die Schweiz, die hinsichtlich der Integration als nachahmenswerte Beispiele hingestellt werden⁵⁰.

Die Frage ist allerdings, ob sich die Geschichte so einfach wiederholen läßt, anders ausgedrückt, ob uns die geschichtlichen Lehren so leicht zugänglich sind. Da hier juristische Gesichtspunkte keine Rolle spielen, brauchen wir uns bei der für wichtig gehaltenen Feststellung, daß die neuen „mustergültigen“ Staatsverfassungen, insbesondere der U S A, auf die wir uns hier beschränken wollen⁵¹, nicht von umfangreichen Gremien, sondern von einer kleinen Zahl⁵² parlamentarischer Experten mit ausgezeichneter Sachkenntnis ausgearbeitet worden seien, nicht aufzuhalten. Um so notwendiger ist es, den tatsächlichen Hergang zu verfolgen. Wie das allgemein so zu sein pflegt, sehen wir Vergangenes vielfach in einem anderen, zumeist günstigeren Lichte. Und deshalb erscheint uns auch das Entstehen der Union in ihrem heutigen Umfang nachträglich als etwas Selbstverständliches und beinahe Gesetzmäßiges, was es in Wirklichkeit nicht war.

Denn lange Zeit war an eine Einigung der ehemaligen Kolonien, auch als die Zahl 13 noch nicht übertroffen wurde, kein Gedanke (was von dem gewesenen „Mutterland“ England nicht ohne Befriedigung vermerkt wurde)⁵³. Und wenn später die Überzeugung vorherrschte,

⁴⁸ Vgl. Coudenhove-Kalergi: a.a.O. S. 151. Vgl. auch S. 70 ff.

⁴⁹ Vgl. „Dokumente“ S. 295.

⁵⁰ Eine dritte geschichtliche Parallele enthält das Memorandum der „Europäischen Parlamentarischen Union“ vom Oktober 1949 (vgl. „Dokumente“ S. 289 ff.), in dem mit Berufung auf die mißglückte englisch-französische Union während des zweiten Weltkrieges deren Vertragstext in der folgenden erweiterten Form kurzerhand zur Ratifizierung vorgeschlagen wird: „Von nun an sind Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien usw. nicht mehr verschiedene Nationen, sondern eine einzige unauflösliche europäische Nation.“

⁵¹ Vgl. S. 83.

⁵² In den USA waren es danach 33, in der Schweiz 23.

⁵³ „Es wird nicht leicht sein“, so heißt es zum Beispiel in einem Dossier aus der damaligen Zeit (zit. bei Morison-Commager: The growth of the American Republic, 1949) „die amerikanischen Staaten dazu zu bewegen, als Nation zu handeln. Deshalb brauchen wir davor auch keine Furcht zu haben.“

daß das Land jenseits des 90. Meridians, falls es, woran man allgemein zweifelte, überhaupt jemals besiedelt werden sollte, ein Staatsgebilde für sich werden würde, so waren die Gründe nicht weniger real als die Frage, warum schließlich der 50. und nicht der 60. Breitengrad, also unter Einschluß des kanadischen Raumes, die Nordgrenze der Vereinigten Staaten bildete; denn als von ihnen, vor der Mitte des 18. Jahrhunderts, die Losung „Auf nach Kanada!“ ausgegeben wurde, lag die Einbeziehung der schwachen, einander bekämpfenden, verschieden-sprachigen Siedlungskolonien keineswegs im Bereiche des Unmöglichen. Da jedoch hinter diesen Ausdehnungsbestrebungen, anders als in der imperialistischen Zeit, nicht der notwendige soziale Druck stand, führte er wie üblich nur zur Einigung der Gegenseite, zum Zusammenschluß der sich bedroht fühlenden Völkerschaften, die 1867 die kanadische Union eingingen.

Wiederum zeigte sich der „Primat der Politik“, der jedoch, wofür sogleich ein anderes Beispiel angeführt werden soll, nicht gesetzmäßiger oder auch nur grundsätzlicher Art ist⁵⁴. Im Falle Kanadas bestand er nicht nur hinsichtlich der Gefahrenlage, sondern auch in bezug auf die Wirtschaft, denn der zoll- und wirtschaftspolitische Zusammenschluß war hier erst die Folge der politischen Einigung⁵⁵. Eine Zwangsläufigkeit, die auch in der amerikanischen Konföderation von 1781 vorlag, zu der sich die 13 Kolonien als ein Vorstadium der USA zusammengetan hatten, und die keineswegs allgemein begrüßt wurde. Zwar erkannte man aus Gründen der Selbstbehauptung die Notwendigkeit einer gemeinsamen Wehr- und Außenpolitik an. Auf anderen Gebieten dagegen war man nicht geneigt, die soeben erkämpfte Freiheit für eine „Großraumwirtschaft“ und einen „Superstaat“ erneut zu opfern, weshalb sich die Einzelstaaten auch nur zu den unbedingt notwendigen Zugeständnissen, einem gleichen Münz- und Maßsystem, bereitfanden. Und noch heute haben die amerikanischen Bundesstaaten auf Grund der „State rights“ weitgehende, namentlich wirtschaftliche Souveränitätsrechte innerhalb des Gesamtstaates, die nicht lediglich auf der Verfassung beruhen, sondern gleichfalls auf das Volk zurückgehen.

Wie wir schon andeuteten, kann sich diese Entwicklung auch auf dem umgekehrten Wege, über einen „Primat der Wirtschaft“ vollziehen, wofür vor allem der Deutsche Zollverein Beweis

(Ebensowenig, so wurde ergänzend bemerkt, wie vor einer — gleich unwahrscheinlichen — deutschen Einigung.)

⁵⁴ Vgl. S. 101 f.

⁵⁵ In Australien, das 1901 mit der politischen Einigung den Dominionstatus erhielt, lagen die Dinge ähnlich. Hier dauerte es einige Jahre, bevor die Wirtschaftseinheit hergestellt werden konnte.

ist. Nur beruht er, wie wir nicht übersehen wollen, psychologisch auf anderen Voraussetzungen, so daß man hier auch von einem „*Prima* t des Geistes“ sprechen könnte, der sich in den Freiheitskriegen entzündete und in der Paulskirche seinen staatspolitischen Höhepunkt fand. Jedoch offenbarte sich gerade an dieser Stelle seine unzureichende Gestaltungskraft, die sich als nicht mächtig genug erwies, die aus dem Wiener Kongreß hervorgegangene deutsche Kleinstaaterei mit ihren 39 Souveränitäten zu überwinden und zu einem Ganzen zu verschmelzen. Das wurde eben doch erst durch die wirtschaftliche Realität ermöglicht, auf einem langen Wege, den *Fr. List* 1819 — dem Jahre stärkster Reaktion, der gegen Freiheit und Einheit gerichteten „Karlsbader Beschlüsse“ — mit seiner namens des „Deutschen Handels- und Gewerbevereins“ an den Frankfurter Bundestag gerichteten zollpolitischen Eingabe beschr. Aber wer weiß, ob sie von diesem Erfolg gewesen wäre, hätte nicht auch diesmal eine Bedrohung, in Gestalt einer durch Unwetter hervorgerufenen Hungersnot, nachgeholfen.

Und daß gerade Preußen sich zum Vorkämpfer dieser Ideen machte — das kann man ohne Überspannung des Prinzips der Kausalität sagen —, ist sicher ebenfalls nicht allein Ausdruck seiner Staatsklugheit, die es besonders durch Einführung des vorbildlichen liberalen Zolltarifs im Jahre 1818 bewiesen hatte, sondern lag ebensowohl in den Umständen begründet. Denn infolge seiner „Gemengelage“ — nicht allein, daß sein Staatsgebiet sich aus mehr als hundert Landesteilen zusammensetzte, war es überdies durch das in Personalunion mit Großbritannien stehende Königreich Hannover in zwei Hälften gespalten — bekam dieser aufwärtsstrebende und an die Führung drängende Staat die Unhaltbarkeit der wirtschaftlichen Zustände am deutlichsten zu spüren. Vielleicht erklärt sich daraus auch die Unbedenklichkeit, mit der man an die Lösung der so dringenden Aufgabe heranging.

Als 1819 von Berlin aus Anweisung an alle Zollstellen erging, die zahlreichen Enklaven des preußischen Gebietes wie Zollinland zu behandeln, geschah das unvermittelt und ohne daß man sich auf lange, wohl im vorhinein als aussichtslos erscheinende Verhandlungen einließ. Wäre jedoch tatsächlich daran gedacht worden, die betroffenen Regierungen durch die Zusicherung eines angemessenen Anteils am „Gefälle“ und die ausdrückliche Erklärung, daß mit diesen Maßnahmen nicht beabsichtigt gewesen sei, die weniger starken Nachbarn zu bedrücken, vielmehr ihnen im Gegenteil mit einem einsatzfähigen Heer, falls nötig, zu Hilfe zu eilen, verständigungsbereit zu machen, so mußte man angesichts der sich häufenden Proteste enttäuscht sein. Besonders als die drei anhaltinischen Landesfürsten, von Österreich, das sich mehr und mehr abgeschieden sah, darin bestärkt, und auf eine „in Deutschland noch nicht erhörte Weise gekränkt“, ihr schmerzhaftes Empfinden dar-

über zum Ausdruck brachten, „im Zustande des Friedens der neuen Gefahr ausgesetzt“ zu sein, „einen Teil ihrer im Angesicht von ganz Europa garantierten Souveränität zu verlieren“⁵⁶. Es bedurfte aller diplomatischen Künste, von freundlichen Beschwichtigungen und verlockenden finanziellen Angeboten bis zu massiven Drohungen der Umgehung durch Zolllinien und Verkehrsstraßen, um diese Duodezstaaten in Fragen ihrer zumindest zweifelhaft gewordenen „Unabhängigkeit“ für zeitgemäße und auf die Dauer unvermeidliche Zugeständnisse geneigt zu machen.

Vor allem diese Geschehnisse am Rande, mit denen wir uns hier begnügen wollen, da die Ereignisse im großen bekannt sind, lassen es verständlich erscheinen, warum man anderthalb Jahrzehnt brauchte, bis der Deutsche Zollverein in der Neujahrsnacht 1834 aus einer „völlig unausführbaren Chimäre“, wie der österreichische Staatskanzler diese wahrhaft „Große Politik“, diese echte „Haupt- und Staatsaktion“ nannte, eine von 25 Millionen Menschen stürmisch gefeierte Einheit deutschen Wirtschaftslebens wurde.

Aber noch lange nicht waren alle Schwierigkeiten gemeistert, alle Gefahren gebannt, die der neuen Gemeinschaft drohten. Ihr ganzes Ausmaß zeigte sich in den Ausscheidungskämpfen des Deutschen Krieges von 1866, in denen der Wirtschafts- und Zollbund infolge der politischen Belastung über der „Mainlinie“ mittendurch brach. Erst als das Übergewicht Österreichs, seiner geschichtlichen (Nationalitäten-) Struktur nach zu einem Staatsgebilde für sich bestimmt, beseitigt war, wurde das in diesem Falle größte Hindernis beseitigt, der Weg für die deutsche politische Einheit frei.

Auch von dieser Seite her öffnet sich manche interessante europäische Perspektive, doch beschränken wir uns auf die getroffenen Feststellungen und Beispiele geglückter Integrationen, die absichtlich der neueren Geschichte entnommen sind. Denn jene Zeit, als bis weit über das Reich Karls des Großen hinaus solche Fragen ausschließlich vermittlels der Macht- (oder Heirats-) Politik gelöst zu werden pflegten, hat uns kaum mehr etwas zu sagen, es sei denn, daß diese Methode, von der ein Teil der Welt noch heute betroffen wird, unanwendbar geworden ist. Im übrigen lehren uns die erwähnten Vorgänge: daß die Integration sowohl von der politischen als auch von der wirtschaftlichen Seite aus einsetzen kann, wodurch schließlich, bei Unmöglichkeit dauernden Getrenntseins beider⁵⁷, eine stufenförmige Vollendung der neuen, höheren sozialen Einheit herbeigeführt wird.

⁵⁶ Vgl. „Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815—1834“. Herausgeg. v. Oncken und Saemisch. Berlin 1934.

⁵⁷ Vgl. Anm. 5.

Das ist aber nichts anderes als das, was man heute auch die „a d d i t i v e“ M e t h o d e heißt — und ablehnt, obwohl es wahrscheinlich unter bestimmten Bedingungen, auf die wir sogleich zu sprechen kommen, der einzig gangbare Weg ist⁵⁸. Denn auf die andere Weise, „uno actu“, läßt sich bei der Kompliziertheit und Verwundbarkeit des heutigen sozialen Lebens das Ziel schwerlich erreichen⁵⁹. Beweis dafür sind sowohl der Völkerbund wie die UNO, die bei ausdrücklich verbürgter Unantastbarkeit der einzelstaatlichen Souveränität im ideologischen und juridischen Vorraum einer Integration verharret, zu deren Verwirklichung Politik und Wirtschaft verschmolzen werden müssen.

Um dieses Problem zutreffend beurteilen zu können, müssen wir jedoch noch eine andere, zusätzliche Überlegung anstellen. Das heißt, wir müssen die geschilderten Vorgänge in dem entwicklungsgeschichtlichen Rahmen sehen. Denn für ihre Auswertung kommt es nicht so sehr auf die Zustände einer Zeit, als vor allem auf ihre D y n a m i k an. In unseren Integrationsbeispielen ist sie gleichbedeutend mit dem Entstehen der „nationalen Volkswirtschaften“. Inzwischen ist die Welt auf einer neuen Stufe angelangt, dem Zeitalter der Weltwirtschaft. Daß das gegenwärtige imperialistische Zwischenstadium ihre Einheit auf unbestimmte Zeit zerstört hat, ist die eine — politische — Grundtatsache, die es zu beachten gilt. Die andere wichtigere — wirtschaftliche — Grundtatsache liegt darin, daß der gesamte Produktions- und Verteilungsapparat der Welt auf diese Dimension berechnet und eingerichtet ist, woran auch die mehr oder weniger übliche Wirtschafts-Lenkung nichts Wesentliches geändert hat. Unter diesen obersten Gesichtspunkten sind daher alle Integrationspläne zu betrachten und zu beurteilen: keiner hat Aussicht auf Verwirklichung und Bestand, der diesen entscheidenden Tatsachen nicht entspricht.

4. Kerneuropa als Kristallisationszentrum

Daß sich die Integrationspolitik heute, in Übereinstimmung mit unseren Feststellungen nicht auf das ganze, sondern auf West- oder Kerneuropa konzentriert, entspricht der nicht vorhandenen „Koexistenz“ beider „Welten“ wie der Unmöglichkeit einer Lösung im kleineren Rahmen, etwa dem eines „Mitteleuropa“⁶⁰. Verglichen mit den Idealen und gemessen an den großen Hoffnungen, mit denen man zu Werke ging, erscheint das tatsächlich Erreichte gering, wenn nicht gar,

⁵⁸ Vgl. S. 87 und 92.

⁵⁹ Vgl. Anm. 50.

⁶⁰ In diesem Zusammenhange ist besonders an das Mitteleuropaprojekt Fr. Naumanns, das während des ersten Weltkrieges große Beachtung fand, sowie beispielsweise auch an den „Donau-Plan“ der „Paneuropa-Bewegung“ (vgl. „Dokumente“ S. 68 ff.) zu erinnern.

wie in letzter Zeit enttäuschend. Und doch ist ein sehr bedeutsamer Fortschritt nicht zu übersehen, der darin liegt, daß sich in der jahrhundertealten traditionellen „Großen Politik“ mit ihren tief eingewurzelten Vorstellungen von einem auf „Unabhängigkeit“ und „Souveränität“ der Nationalstaaten beruhenden „Europäischen Gleichgewicht“ mit seinen Um- und Ausklammerungen, seinen Blockbildungen und „Erbfeindschaften“, ein — wenn auch noch nicht vollkommener — Bruch vollzogen hat, der das Neue erst ermöglicht.

Außerdem — auch das ist inzwischen klar geworden — lassen sich die Tatsachen selbst, die durch diese Politik geschaffen worden sind, nur nach und nach und nicht so leicht verändern, wie das unseren Wünschen und der Dringlichkeit der Reformen wohl entspräche. Das gilt vor allem von Erscheinungen wie den imperialistischen „Großräumen“, deren Problematik bereits kurz gestreift wurde⁶¹, und besonders vom britischen Commonwealth. Dieses Reich hat sich Großbritannien hauptsächlich während des 19. Jahrhunderts, teilweise mit beträchtlichen Opfern, außerhalb Europas aufgebaut. Da es seine Weltmachtstellung und seinen Weltruhm begründete und auch im gesellschaftlichen Leben das „Gesetz der Beharrung“ gilt, erscheint das Bestreben verständlich, die erwähnten Auflösungstendenzen, wenn sie schon nicht aufzuhalten sind, so doch nach Möglichkeit zu verzögern. Dies vor allem sowie die dadurch bedingte Blickrichtung nach Übersee bilden die Ursache dafür, daß sich Großbritannien einem europäischen Zusammenschluß gegenüber sichtbare Zurückhaltung auferlegt, wobei vergleichsweise noch der Tatsache gedacht werden könnte, daß auch bei der Gründung von Wirtschaftspools die Besitzstarken ebenfalls die am schwersten zu bewegenden sind.

Nunmehr scheinen jedoch die Dinge auch aus dieser Richtung etwas in Fluß zu kommen, zunächst über die Londoner Akte vom Oktober 1954. Ausgelöst einerseits durch den Wegfall der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, andererseits durch die erklärte Notwendigkeit der Fortführung einer kontinentalen Verteidigung wurden mit Neunmächtebeschluß, an dem auch die USA und Kanada beteiligt waren, die Deutsche Bundesrepublik und Italien in den Brüsseler Fünfmächtepakt⁶² (und anschließend in die NATO) aufgenommen, ein Verteidigungssystem, dem auch Großbritannien angehört und das die Bezeichnung „Westeuropäische Union“⁶³ trägt. Diese Regelung bedeutet einen Fortschritt insofern, als damit die

⁶¹ Vgl. S. 68 ff.

⁶² Vgl. S. 78.

⁶³ Sollte diese Bezeichnung nicht als Zugeständnis an die Europa-Idee gedacht sein, dann wäre sie, da es sich genau gesehen um eine Allianz handelt, ein weiterer Beweis für die Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe. (Vgl. Anm. 47, S. 86 und 93.)

lange gesuchte kontinental-britische Lösung gefunden scheint. Zahlenmäßig betrachtet, mögen uns die Zugeständnisse Englands — es verpflichtet sich, seine gegenwärtig in Europa stationierten Streitkräfte⁶⁴, außer im Falle eines „akuten Notstandes in Übersee“ oder einer Zahlungsbilanzkrise (!), nur mit Zustimmung der Paktmächte abzuziehen — nicht sehr groß vorkommen. Bei Berücksichtigung der Commonwealth-interessen sowie der damit zusammenhängenden Tatsache, daß die Engländer, wie es ihr jetziger Premier ausdrückte, „noch immer nach Geist und Tradition ein Inselvolk“ sind, muß ihr Beitrag als bedeutend bezeichnet werden. Er ist es schon deshalb, weil es Frankreich dadurch möglich wurde, mit Deutschland militärisch zusammenzugehen, ohne seinerseits entscheidende Souveränitätsrechte preisgeben sowie die „Entente cordiale“ mit England lockern zu müssen.

Und hier setzt nun die Kritik der Verfechter der Europa-Idee ein, die in der Wendung von der EVG zum Brüsseler Pakt, der ähnlich wie die NATO trotz gewisser befehlsmäßiger Bindungen auf National-Armeen basiert, zugleich einen Rückschritt erblicken, auch im Prinzipiellen, nämlich von dem Gedanken der *I n t e g r a t i o n* zur *K o a l i t i o n*, von der *Ü b e r n a t i o n a l i t ä t* zur *I n t e r n a t i o n a l i t ä t*. Um diesem grundsätzlich berechtigten Einwand⁶⁵ zu begegnen, spricht die Londoner Akte die Absicht aus, den Westpakt so zu verstärken, daß er zu einem „wirksameren Kern“ einer europäischen Integration werden könnte. Abgesehen davon, daß es sich hier um nicht näher bestimmte Ankündigungen handelt — wie verlautet, soll der bereits vorhandene Konsultativrat mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden⁶⁶ — bleibt die Tatsache zu verzeichnen, daß die wesentlich engeren und vertraglich formulierten Bindungen der EVG nicht zustande gekommen sind.

Daraus wird vielfach noch ein anderer Schluß gezogen, nämlich der, daß die Supernationalität an der Nationalität, der angeblich höchsten politischen Form, gescheitert sei, daß man jene also auch dort, wo sie bereits verwirklicht wurde, wieder rückgängig machen müsse. Genau gesagt, daß die *M o n t a n - U n i o n* als die einzige übernationale Organisation dieses Charakters zu entkleiden sei. Hierauf kann zunächst ganz allgemein geantwortet werden, daß dazu, geschichtlich gesehen, kein Anlaß ist, weil sich die Notwendigkeit der Integration hauptsächlich aus volkswirtschaftlichen und technischen und erst in zweiter Linie aus den militärischen Erfordernissen ergibt. Außerdem geht das Mißlingen der von den Montanunionsländern beabsichtigten zusätzlichen Wehrgemeinschaft, das sei abschließend zu dieser Frage festgestellt,

⁶⁴ Vier Divisionen, etwa ein Fünftel seiner Land-Streitmacht.

⁶⁵ Vgl. meinen Aufsatz: „Das Gesetz der wachsenden Souveränität“, a.a.O. S. 70.

⁶⁶ Beim Europa-Rat waren die gleichen Bestrebungen bisher ohne Erfolg.

nicht auf reale und unumgängliche, sondern auf vermeidbare und Prestige Gründe zurück, die letztlich darin zu suchen sind, daß einer kolonialen „Weltmacht“ Souveränitätsverzicht zugemutet wurden, denen sich eine andere bislang zu widersetzen verstand, womit zugleich der Einwand widerlegt ist, daß die Integration als solche „verfrüht“ sei. Nicht so leicht von der Hand zu weisen sind dagegen andere Bedenken, die sich auf die Organisationsform der Montan-Union beziehen. Laut Präambel ihrer im April 1951 geschaffenen Satzung soll sie „der erste Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft“ sein. Halten wir uns an die zweifellos mit Bedacht gewählten Worte, so erkennen wir darin die „additive“ Methode⁶⁷ wieder, die der Schöpfer des Planes, der damalige französische Außenminister R. Schuman so erläuterte: „Europa läßt sich nicht mit einem Schlage herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung: es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen“⁶⁸.

Von dem „entscheidenden Punkt“, der Grundlage der modernen Industriewirtschaft, von Kohle und Stahl ausgehend, gilt als Hauptzweck und Ziel, „daß jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist“. In der Tat wird man die geistige Gemeinsamkeit, soviel die Solidarität im übrigen noch zu wünschen übrig läßt, bereits als so stark ansehen können — und darin kommt der erzielte Fortschritt so recht zum Ausdruck —, daß eine neue Katastrophe dieser Art undenkbar, eine solche Politik undurchführbar wäre.

Auch ohne eine zwischenstaatliche Kuppelung von Grundindustrien, deren Bedeutung in dieser Hinsicht möglicherweise sogar überschätzt wird. Erinnern wir uns doch noch der Zeit, als eine ähnliche Wirkung von der internationalen „Haute Finance“ erwartet wurde. Nun sind zwar die im Interesse aller vorgesehenen und teilweise schon verwirklichten industriellen Bindungen zweifellos fester als es die finanziellen waren, weshalb sie sich auch den rein vertraglichen Sicherungen (Kellogg-Pakt u. a.) gegenüber als überlegen erweisen dürften. Und doch läßt sich wiederum nicht verkennen, daß Zölle, die hier den Hauptverband darstellen, für die Schwerindustrie nicht dieselbe Bedeutung haben wie für die übrige Industrie. Denn durch die Aufhebung der nationalen Stahlzölle (Kohlenzölle sowie gewisse Spezialzölle, zum Beispiel für Schienen, waren schon vor dem ersten Weltkriege weithin unbekannt) wird die Wettbewerbsfähigkeit der Werke, und zwar ist das güter- und standortmäßig bedingt, wahrscheinlich und von Grenz-

⁶⁷ Vgl. S. 84 und S. 92 ff.

⁶⁸ Vgl. „Dokumente“ S. 301 ff.

fällen abgesehen, auch auf die Dauer — der Vertrag selbst ist auf 50 Jahre geschlossen (Art. 97) — nicht so verschoben, daß eine wesentliche Veränderung der Struktur der „Nationalwirtschaften“ zu erwarten wäre.

Unter ähnlichen Gesichtspunkten wird zuweilen der übernationale Charakter der Montan-Union überhaupt in Abrede gestellt. In den marktwirtschaftlich ausgerichteten Staaten, und das sind die Unionsländer, wird die Industrie und auch die Schwerindustrie, im Gegensatz zu den sozialistischen Ländern⁶⁹, nicht kontrolliert^{69a}, also könne, so folgert man, in einem diplomatischen Verzicht dieser Art auch keine Übertragung von Souveränitätsrechten gesehen werden. Abgesehen davon, daß sie sich tatsächlich auf bestimmten Gebieten wichtiger Rechte wie einer autonomen oder vertraglichen Zollpolitik begeben⁷⁰, dulden die Unterzeichnermächte überdies Einwirkungen⁷¹ einer übergeordneten „Hohen Behörde“ („Haute Autorité“) — Art. 9 und 86 der Satzung der Montan-Union verpflichten die Mitgliedstaaten, „nichts zu unternehmen“, was mit den Aufgaben jener Instanz unvereinbar wäre — und das ist ebenfalls eine Übertragung von Souveränitätsrechten, juristisch gesehen.

Die Kernfrage ist jedoch auch hier nicht im Formellen, sondern auf dem realen Gebiet, insbesondere dem der Wirtschaft zu suchen. Aber auch da wird sie oft nicht in der richtigen Weise und in ihrer ganzen Tragweite erfaßt. So ist beispielsweise behauptet worden, daß von einem einheitlichen Markt so lange nicht gesprochen werden könne, solange es nicht einheitliches Geld oder wenigstens einigermaßen gefestigte Wechselkurse gäbe. Aus dem gleichen Grunde und mit demselben Recht könnte man auf die Verkehrs- und Tarifpolitik — die augenblicklich in der Montan-Union zur Verhandlung steht — sowie auf die Finanz- und Steuerpolitik, die Sozialpolitik und andere Zweige der Wirtschaftspolitik verweisen, die nicht weniger bedeutungsvoll sind⁷².

Das wäre indes nichts anderes als die Anerkennung der Tatsache, daß eine Zollunion im Grunde eine, durch den Namen verdeckte, Wirtschaftsunion ist oder im Regelfall dazu wird. Aus solchen Erwägungen eine Zollunion zu unterlassen, wäre jedoch entschieden verfehlt, da ja irgendwo und am besten am Schnittpunkt der übernationalen Interessen, eben bei den Zöllen begonnen werden muß und die sich daraus

⁶⁹ Vgl. S. 74.

^{69a} Eine Ausnahme bildet Frankreich mit seiner „Charbonnage de France“.

⁷⁰ Art. 72 untersagt den beteiligten Staaten weiterhin, die festgelegten Zollsätze zu unter- oder überschreiten.

⁷¹ Vgl. S. 90.

⁷² Vgl. S. 90.

ergebenden Schwierigkeiten bei gutem Willen — selbst bei so schwerwiegenden Eingriffen, wie es eine Währungsabwertung sein würde — beheben ließen. — Vorausgesetzt, daß der in Aussicht genommene „Großraum“ an sich funktionsfähig ist. Und hierin liegt das eigentliche Problem, dessen Wesensart, geschichtliche Bedingtheit und Dynamik bereits aufgezeigt wurden⁷³.

Bei der Montan-Union trägt es laut Satzung (Art. 1) den offiziellen Namen „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“. Wie es weiter heißt, verfolgt sie gemeinsame Ziele mit gemeinsamen Organen. Hauptsache ist der gemeinsame Markt⁷⁴. Grundlage und Voraussetzung seiner Verwirklichung ist naturgemäß — bei der Schaffung der imperialen Märkte war es das gleiche —⁷⁵ die Herauslösung der für die neue Einheit vorgesehenen Länder aus den bereits bestehenden umfassenden und multilateralen Bindungen, soweit es erforderlich ist. Daher sehen die Übergangsbestimmungen (§ 1) Verhandlungen zu dem Zwecke vor, eine Abänderung des GATT und der zweiseitigen Verträge hinsichtlich der Meistbegünstigungsklausel⁷⁶ und der OEEC hinsichtlich der Nichtdiskriminierungsklausel zu erreichen. Als zweiter Schritt soll sodann (§ 9) die Aufhebung der nationalen Ein- und Ausfuhrzölle und schließlich die Einführung von Gemeinschaftszöllen (Art. 72) folgen.

Mit Rücksicht auf England und ein erhofftes Zusammengehen⁷⁷ ist der Plan eines loseren Zollzusammenschlusses, eines europäischen Präferenzsystems nach dem Muster des Commonwealth erwogen und in die Debatte geworfen worden⁷⁸, ein Gedanke, den wir zwischendurch streifen wollen. Was in diesem „Großraum“ möglich war, so wird gefolgert, das müßte auch in Europa möglich sein. Dabei übersieht man jedoch m. E. dreierlei. Zunächst den wichtigen Umstand, daß hier auf einer wenn auch sehr lockeren und wandelbaren politischen Gemeinschaftsgrundlage aufgebaut werden konnte. Zweitens werden die 1932 in Ottawa begründeten britischen Empire-Vorzugszölle eher als Krisenreste, denn als Fortschritte zu werten sein. Das ist allein schon daraus zu folgern, daß sie gerade in jener Zeit, nämlich am Tief-

⁷³ Vgl. Anm. 5.

⁷⁴ Für Kohle besteht der gemeinsame Markt amtlich seit dem 10. Februar 1953, für Stahl seit dem 1. Mai 1953.

⁷⁵ Vgl. meinen Aufsatz „Wesen und Erscheinungsformen des Imperialismus“. a.a.O. S. 56.

⁷⁶ Auf Grund eines Genfer Abkommens von Ende 1952 ist die Gemeinsamkeit der sechs Montanunionenländer und ihre Befreiung von Artikel 1 des GATT, soweit es sich um Kohle- und Stahlerzeugnisse handelt, bereits ausdrücklich anerkannt worden.

⁷⁷ Vgl. S. 96 f.

⁷⁸ Der Gedanke wurde alsbald in einem Kommissionsbericht aufgegriffen und umgewandelt, den der Europa-Kongreß von 1932 (vgl. „Dokumente“ S. 68 ff.) veranlaßte. Einen ähnlichen Vorschlag enthielt (unter Berufung auf Art. 15 der Havanna-Charta) der sogenannte „Pella-Plan“.

punkt der weltwirtschaftlichen Depression entstanden, was sicher kein Zufall ist, ebensowenig wie die bereits erwähnte Tatsache, daß alle derartigen großräumigen Autarkietendenzen unter normalen Verhältnissen bisher stets fehlschlügen⁷⁹. All das spricht nicht für dieses Verfahren und auch nicht für seinen Bestand. Der tiefere Grund ist darin zu erblicken, daß sich das „Ökonomische Prinzip“ wohl vorübergehend, zur Verwirklichung begrenzter politischer Absichten, nicht aber auf die Dauer außer Kraft setzen läßt.

Dazu kommt drittens, daß ein solches System gegenseitiger Vergünstigungen, von Schwierigkeiten anderer Art ganz abgesehen, wahrscheinlich überhaupt nur zwischen Ländern möglich ist, die sich „ergänzen“, nicht aber zwischen solchen, die „rivalisieren“, weil ihre Wirtschaftsstruktur, wie bei den europäischen Industriestaaten, Gleichförmigkeit aufweist⁸⁰. Sucht man hierfür nach einer Begründung, so könnte man darauf hinweisen, daß Zollbindungen im ersten Falle nur einen Zustand bestätigen und befestigen, der sich auf natürliche Weise durch Ausnützung des Kostengefälles im Lauf der Zeit herausgebildet hat, während die Zolllinien im zweiten Falle — wir kommen noch einmal darauf zurück⁸¹ — geschichtlich gewachsene Wirtschaftsverbindungen und -einheiten zerreißen.

Aber nehmen wir an, es ist auf diese oder die andere Weise ein wirtschaftlich umhegter „supranationaler Raum“ eines bestimmten Umfanges — ein noch zu erörterndes Problem für sich — umrissen. Dann erhebt sich die Frage nach der „Wirtschaftsordnung“, nach den Grundsätzen der Wirtschaftspolitik. Der im Europa-Rat vertretenen liberalistischen Mehrheit entsprechend, soll für die Montan-Union das Prinzip des freien Wettbewerbs gelten. Seiner Sicherung dient eine ansehnliche Zahl von Vorschriften, von Ge- und Verboten, die die ganze Skala von der Finanzierung und Investierung bis zu der Erzeugung und von den Preisen und Löhnen bis zu den Frachten und der Außenhandelspolitik entlanglaufen.

Bei der Verschiedenheit der ideologischen Standpunkte ist es nicht verwunderlich, daß diese Regelung eine sehr unterschiedliche Beurteilung erfährt. Einerseits hört man Klagen über mangelnde „Wirtschaftsdemokratie“. Dabei denkt man weniger an die Sitzverteilung in der

⁷⁹ Vgl. meinen Aufsatz „Erscheinungsformen und Wesen des Imperialismus“. a.a.O. S. 56 ff.

⁸⁰ Die gegenteilige Ansicht vertritt u. a. W. Röpke („Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“. In: „Der Monat“, 1952, Heft 45). Von dem Gedanken beiseit, daß eine (Total-)Integration Europas eine der „echten und großen Leitlinien unserer Zeit“ sei, und in dem Bewußtsein, daß zur Erreichung dieses Zieles ein festeres wirtschaftliches Band vonnöten ist, dient ihm als Begründung das „Prinzip der Arbeitsteilung“, das jedoch als spezielle Nutzenanwendung des allgemeinen „ökonomischen Prinzips“ auch nur unsere Auffassung bestätigen dürfte.

⁸¹ Vgl. S. 101 ff.

„Versammlung“ — bei einer Rohstahlerzeugung im Verhältnis 4 : 3 : 1 (auf der Basis des Gründungsjahres 1950) haben Deutschland, Frankreich und Italien (gemäß Art. 21) das gleiche Stimmrecht, die gleiche Zahl von Abgeordneten, nämlich 18, wodurch einer Majorisierung und Nationalisierung vorgebeugt werden soll —, als vor allem daran, daß dieses „Montan-Parlament“, ohne legislative Befugnisse, mehr dem „Aufsichtsrat“ einer Aktiengesellschaft gleicht, der wohl (begrenzten) Einfluß auf die personelle Zusammensetzung des Vorstandes nimmt, im übrigen aber erst nachträglich, zum Zwecke einer mehr oder weniger summarischen Sanktionierung der von diesem getroffenen Maßnahmen eingeschaltet ist. Solchen und ähnlichen Einwendungen dürfte indes verhältnismäßig leicht durch entsprechende Änderung der Bestimmungen (Abs. 3 des genannten Artikels sieht bereits außerordentliche Sitzungen vor) abgeholfen werden können.

Wesentlich schwieriger ist das hinsichtlich der Hauptstreitfrage, des „Dirigismus“, der Befürchtung der anderen Seite. Denn hier geht es nicht nur darum, daß, wie man meint, die Rechtskonstruktion, die paragraphenmäßige Festlegung von Zuständigkeiten und Vollmachten dem erklärten Ziele angemessen sei. Sondern hier ist die — soziologische — Frage, ob es sich — von der gewählten Wirtschaftsmethode aus, und allein deshalb, denn gewisse praktische Erfolge sind unbestreitbar — nicht überhaupt, wie der Strafrechtler sagt, um einen Versuch mit untauglichen Mitteln am untauglichen Objekt handelt.

Jedenfalls lehrt uns die Geschichte, daß „Großräume“ oder zollmäßig „geschlossene Räume“ stets mit einem „Dirigismus“, nicht aber mit freiem Wettbewerb verbunden in Erscheinung treten^{82, 83}. Das entspricht ihrem Wesen und beruht auf der Tatsache, daß in diesen Situationen der Bedarf, besonders wenn es sich um Erzeugnisse der Grundindustrien handelt, verhältnismäßig leicht festzustellen ist, wodurch sich eine monopolistische Lösung⁸⁴ rein aus Zweckmäßigkeit und abseits aller Ideologien geradezu aufdrängt.

Demnach verhält sich beides, allgemein gesprochen, wie der Zweck zum Mittel⁸⁵. Ausschlaggebend aber ist nicht dieses, sondern jenes. Also spitzt sich unser Problem in seiner Gesamtheit auf die Frage zu, ob ein geeintes Europa, ungeachtet seiner gegenwärtigen Grenzen, die Form eines geschichtlich begründeten und politisch-wirtschaftlich zu rechtfertigenden abgerundeten „Großraumes“ werden könnte. Auf

⁸² Vgl. Anm. 5.

⁸³ Der Imperialismus bildet hierfür keinen Gegenbeweis, da es sich bei ihm (vom Kommunismus abgesehen) nicht um wirklich und grundsätzlich „geschlossene Räume“ handelte; dennoch können wir auch hier einen gewissen (Kartell-)„Dirigismus“ feststellen, der beim Faschismus sogar amtliche Formen annahm.

⁸⁴ Vgl. S. 93 und 102.

⁸⁵ Vgl. S. 102.

Grund des Gesetzes der wachsenden Souveränität werden wir diese Frage nicht ohne weiteres bejahen, besonders wenn wir uns dazu die praktischen Versuche mit Zollunionen und Teil-(Partial)-Zollunionen vergegenwärtigen. Auch sie lehren uns, daß die (einzig mögliche)⁸⁶ „additive“ Methodenurinnerhalb eines geschichtlich gegebenen Rahmens anwendbar ist, der heute weniger als je durch die Kontinente, sondern durch die Welt in ihrer Gesamtheit gezogen wird⁸⁷. Darin liegt die Problematik aller Teilpläne. Ganz abgesehen von den kaum überwindbaren praktischen Schwierigkeiten⁸⁸, auf die man bereits bei der theoretischen Betrachtung der Zeitpläne stößt.

So würde, um unter diesem Blickpunkt die Reihe kurz durchzugehen, der sogenannte „Grüne Plan“ („Pfimelin-Plan“) einer Europäischen Landwirtschaftsunion eine Hohe Behörde mit umfassenden Vollmachten notwendig machen, zu deren Zuständigkeitsbereich nicht nur verhältnismäßig wenige Großunternehmen, sondern die Millionenmassen der Bauern gehörten, die zudem — man denke nur an die Ausfuhrlandwirtschaften der nordischen (Agrar-)Länder einerseits sowie die Einfuhrlandwirtschaften der westlichen (Industrie-)Länder, wie wir den Gegensatz der Kürze halber kennzeichnen wollen, andererseits — unter ungleich verschiedenen Bedingungen leben und wirken, weshalb auch eine Vereinheitlichung, wenn überhaupt, nur in sehr langen Zeiträumen denkbar wäre.

Ist aber in einem geplanten „Großraum“ die wirtschaftliche Einheit, normalerweise das Fundament⁸⁶, aus tatsächlichen Gründen undurchführbar, dann ist es auch — das folgt zwangsläufig aus unserer Beweisführung wie aus einem logischen Schluß — die politische Einheit.

Auf die gegenwärtige Staatspraxis angewandt, kann dies jedoch nicht heißen, daß das als eine Art Kettenreaktion gedachte europäische Dreistadien-Programm — Montan-Union — EVG — EPG undurchführbar gewesen wäre. Denn wie der EVG, so standen auch der von dem „ad hoc-Ausschuß“ des Montan-Parlaments als einer Art Präkonstituante entworfenen Verfassung einer „Europäischen Politischen Gemeinschaft“, der EPG, unüberwindliche sachliche Schwierigkeiten nicht entgegen. Um so weniger, als sie im Grunde — und als Ergebnis schwieriger Kompromißverhandlungen — hauptsächlich nur dem Zweck diene, Doppelorganisationen zwischen Montan-Union und EVG zu vermeiden. Allerdings wäre eine solche politische

⁸⁶ Vgl. S. 83 und 87.

⁸⁷ Vgl. S. 84 und 100 ff.

⁸⁸ Zu ihrer Umgehung schlug der sogenannte „Stikker-Plan“ die „Bildung eines europäischen Integrationsfonds, der sogenannte „Petsche-Plan“ eine europäische Investitionsbank für Finanzhilfe vor, die jedoch das Problem nicht beseitigten.

Gemeinschaft mit einer derartigen „Überdachung“ auf jeden Fall etwas anderes geworden als die „Vereinigten Staaten von Europa“, wie man sie sich allgemein vorstellt, auch hätte sie in Ermangelung einer ausreichenden Grundlage unserer Auffassung nach festere und vollkommene Formen schwerlich annehmen können.

Wenn also heute der Plan der EVG als beigelegt gelten muß und somit auch die EPG ihren ursprünglichen Sinn und Zweck eingebüßt hat — für die erforderliche Abstimmung der Außen- und Wehrpolitik innerhalb der neuen westeuropäischen und atlantischen Koalition wird ein so großer und komplizierter Apparat nicht vonnöten sein⁸⁹, so braucht das im Hinblick auf die Integration, die nach wie vor notwendig und unumgänglich ist, nicht unbedingt als Verlust gewertet zu werden. Denn jetzt werden sich die Dinge ohne Zwang, wenn auch zunächst in loserer Form in den notwendigen weiteren Rahmen der (militärischen) NATO und über sie hinaus ordnen lassen, bis sie auf höchster Ebene erneut zusammengefaßt werden können.

Während dies eine Frage der Zukunft ist, handelt es sich für uns, praktisch gesprochen, vor allem darum, die Politik der „Liberalisierung“⁹⁰, d. h. des multilateralen Abbaues der Handelshemmnisse verstärkt fortzusetzen, an die sich, sobald die wichtigsten Handelsbilanzen ein gewisses Gleichgewicht gefunden haben, die Konvertibilität der Währungen und die Freizügigkeit des Kapitals anschließen müßten. Inzwischen ließe sich wahrscheinlich — unter anderem — als ein sehr wichtiges geistiges Bindemittel eine größere Freizügigkeit der Menschen erreichen, die mit der Ausgabe von europäischen Arbeitspässen, wie sie die Montan-Union für ihren Bereich plant, einen guten Anfang nähme.

Daß man auch die Möglichkeiten wahrnimmt, die insbesondere die moderne Technik für die gemeinsame Bewältigung der Aufgaben bietet und gebietet, versteht sich von selbst. Jedoch wird man sich auch hier vor übertriebenen Hoffnungen hüten müssen. Es zeigt sich nämlich, daß internationale Abkommen, die sich im technischen Rahmen halten⁹¹, verhältnismäßig leicht zu erzielen sind, daß sich aber dort, wo die Technik auf das eigentliche Gebiet der Wirtschaft übergreift, wie zum Beispiel bei dem sogenannten „Blaue n Plan“⁹² einer Europäischen

⁸⁹ Nach inzwischen erfolgten amtlichen Verlautbarungen ist tatsächlich nur an einen „Koordinierungs-Ausschuß“ gedacht.

⁹⁰ Vgl. S. 97 und 101.

⁹¹ Genannt seien besonders der Weltpostverein, die Abkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr, die Radioorganisation, die Lufttransportvereinigung und neuerdings das Europäische Kernphysiklaboratorium (CERN) in Bern.

⁹² Vgl. „Dokumente“ S. 192 ff.

⁹³ Vielleicht sind es diese Erfahrungen, die eine Beschränkung der neuesten Integrationspläne auf die Flugzeugindustrie bewirkt haben.

Luftfahrt⁹⁴, sofort die bekannten Schwierigkeiten zeigen. Und zwar ist das darin begründet, daß an diesem Punkte die eigentliche Integration eintritt, die bei Ersetzung des Prinzips der Internationalität durch das der Übernationalität Eingriffe in die staatliche und volkswirtschaftliche Substanz, in die politischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnisse bewirkt, die, wie zu zeigen versucht wurde, bestimmten geschichtlichen Gesetzen folgt.

Und von hier aus bedürfte m. E. auch die Montan-Union einer zielbewußten Fortbildung, als deren Folge sich die erstrebte Wirtschaftsordnung schon eher verwirklichen ließe⁹⁴. Dabei könnten sich die Erfahrungen mit der „Internationalen Rohstahlgemeinschaft“⁹⁵ als durchaus nützlich erweisen.

Denn die eigentlichen Wirtschaftsprobleme sind im Grunde die gleichen geblieben: eine Produktion bestimmter Art mit einem mehr oder weniger stabilen Bedarf der National- und Weltmärkte in Einklang zu bringen. Hatte man bisher geglaubt, daß zur Lösung der Frage reine Exportkartelle (getrennt nach einzelnen Geschäftszweigen, zum Beispiel für Schienen und Röhren usw.) genügten, so zeigte sich bald, daß diese in die lose Form eines „Gentleman's Agreement“ gekleideten Absprachen den Zweck nicht erfüllten, daß es dazu vielmehr einer gemeinsamen Regelung der Produktion bedurfte, die 1926 mit der Gründung eines internationalen Rohstahl-Kartells in Angriff genommen wurde. Eine besondere Rolle spielte dabei die Furcht vor einer Überproduktion, die damals als Folge der Kriegswirtschaft drohte und die sich in Zukunft möglicherweise in Auswirkung des „Kalten Krieges“ ergeben könnte⁹⁶. Um ihr oder auch dem Gegenteil, einer Mangellage vorzubeugen, wurde ein von Strafen und Vergünstigungen gesichertes Produktions-Quotensystem eingeführt, wie es in ähnlicher Weise auch in der Montan-Union vorgesehen ist.

Eigenartigerweise hat man damals den Vorwurf eines „Dirigismus“ nicht vernommen, jedenfalls nicht auf seiten der Grundindustrie (nicht ganz selten jedoch aus Abnehmerkreisen), was wohl in erster Linie psychologisch zu erklären ist, denn der Gemeinschaftsvertrag beruhte auf internationalem Privatrecht und bedurfte nicht, wie es Artikel 99 der Montanunionssatzung erfordert, der Ratifizierung durch die einzelnen Staaten. Gleichwohl waren auch sie mit dieser privaten und tatsächlich übernationalen Regelung⁹⁷ zufrieden, die eine für Politik und Wirtschaft gleich wichtige Stabilität in einem der wichtigsten Wirt-

⁹⁴ Vgl. 91 und 102.

⁹⁵ Vgl. „Dokumente“ S. 6 ff.

⁹⁶ Vgl. die in Anm. 101 genannten Produktionsziffern.

⁹⁷ Heute hätte man ihr wahrscheinlich den Namen „Übernationale Rohstahlgemeinschaft“ gegeben.

schaftszweige herstellte. Daß es sich so verhielt, ergibt sich einmal aus der Lebensdauer der Organisation — sie bestand nach ihrer formlosen Selbstauflösung während der Weltwirtschaftskrise⁹⁸ bis zum zweiten Weltkriege —, zum anderen auch daraus, daß Eingriffe selbst von seiten der autoritären Staaten unterblieben, für die allein schon die bestehenden Devisengesetze eine ausreichende Handhabe geboten hätten, von der Handels- und Zollpolitik gar nicht zu reden.

Heute ist sie in der Montan-Union vereinheitlicht, was man als einen Fortschritt und als einen besonderen Sicherheitsfaktor werten wird. Ein anderer Vorzug der staatlichen Regelung liegt darin, daß auf diese Weise auch dem großen Kreis der beteiligten Abnehmer und Arbeitnehmer Einflußmöglichkeit gegeben ist. Schließlich wird man sie, trotz einer gewiß nicht zu unterschätzenden „Gefahr der Verbürokratisierung“, der allerdings auch eine privatwirtschaftliche Organisation dieses Umfangs nicht entgeht, deshalb begrüßen, weil die Entwicklung offenbar auf eine politische Weltorganisation hindeutet⁹⁹.

Und in dieser Hinsicht ist die Geschichte der Rohstahlgemeinschaft besonders lehrreich. Wie heute, so bildete auch damals schon das deutsch-französische Verhältnis den Angelpunkt. Und wie heute, so wurde auch damals erst durch die Beseitigung gewisser Spannungen und Komplexe — die französische Stahlindustrie hatte einen unverhältnismäßig hohen Kokspreis zu zahlen¹⁰⁰, der durch eine von beiden Regierungen genehmigte Vereinbarung mit dem „Deutschen Kohlen-syndikat“ angeglichen werden konnte — der Weg für die Verständigung geöffnet, zu der sich Belgien und Luxemburg als die ersten bekannten.

Daß andere Länder, die heute beteiligt sind, sich zunächst fernhielten, verdient hier weniger Beachtung als die Tatsache, daß ursprünglich an eine osteuropäische Rohstahlgemeinschaft als Konkurrenzunternehmen gedacht wurde, und zwar unter Führung Polens, dem im Versailler Verträge das oberschlesische Industriegebiet zugefallen war. Da die Wettbewerbsverhältnisse¹⁰¹ ein solches Beginnen jedoch als gewagt erscheinen ließen, verzichtete es schließlich gemeinsam mit

⁹⁸ Vgl. S. 96.

⁹⁹ Vgl. Anm. 5.

¹⁰⁰ Gegenwärtig steht das gleiche Problem zur Erörterung, wobei sich die Hohe Behörde der Montan-Union in der Abwehr gewisser nationaler Tendenzen auch auf jene für beide Seiten vorteilhafte Lösung beziehen könnte.

¹⁰¹ Nach dem „Statistischen Jahrbuch für die Eisen- und Stahlindustrie 1952/53“ sind die Länder an der Rohstahlerzeugung 1952 (im Vergleich zu 1938 in Mill. t) wie folgt beteiligt: Bundesrepublik 15,3 (14,5), Frankreich 10,9 (6,2), Belgien 5,1 (2,3), Italien 3,5 (2,3), Luxemburg 3,0 (1,4), Niederlande 0,7 (0,05) — Großbritannien 16,7 (10,6), USA 84,5 (28,8) — UdSSR 35,0 (18,0), Tschechoslowakei 3,5 (1,9), Polen 3,2 (1,4), Sowjetzone 2,1 (1,7).

der Tschechoslowakei zugunsten eines Anschlusses an den Westen (Umstände, die gewisse Aussichten nach der Wiedervereinigung Deutschlands eröffnen). Während jedoch der Partnerstaat infolge seiner geographisch bedingten Bindung in dieser Richtung, die sich selbst heute noch in der sonst völlig veränderten Wirtschaftspolitik geltend macht, bereits 1927, zusammen mit Österreich und Ungarn, dem Stahlkartell beitrug, folgte Polen erst 1935, nachdem die Gemeinschaftsorganisation mit Beendigung der Weltwirtschaftskrise, Anfang 1933, in der Form zusätzlicher internationaler Verkaufsbüros neue Gestalt gewonnen hatte.

Mit der Ausdehnung nach Osten gelang zugleich die Einbeziehung des Nordens durch den Beitritt Englands, als Folge seiner natürlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Kontinent, insbesondere von Belgien¹⁰², von dem es einen großen Teil des Materials und besonders Halbzeug bezog. Damit regulierte sie fast die gesamte europäische Stahlproduktion. Als der zweite Weltkrieg die Organisation zerschlug, hatte sie ihre Beziehungen bereits bis Nordamerika ausgedehnt, das zwar nicht in seiner Gesamtheit, aber durch wichtige Werke vertreten war.

Hierin zeigt sich der zweite und hauptsächliche Unterschied zwischen der „Internationalen Rohstahlgemeinschaft“ und der Montan-Union. Während jene nach Art. 14 des Vertrages *welt offen* war, haben zu dieser gemäß Art. 98 der Unions-Satzung mit ihrer kontinentalen politischen Konzeption gegenwärtig nur europäische Länder, genauer gesagt, nur die westlichen Zutritt. Ein Kreis, der dadurch noch enger wird, daß sich sein wichtigster Stahlproduzent, Großbritannien, bewußt mit Rücksicht auf sein Commonwealth heraushält.

Jedoch werden sich auch hier auf die Dauer wahrscheinlich die wirtschaftlichen Notwendigkeiten, besonders im Falle der Überproduktion¹⁰³, stärker erweisen als die rein traditionellen Bindungen¹⁰⁴. Man kann es nicht behaupten, aber auch das Gegenteil ist nicht erwiesen, daß solche Erwägungen zu dem Ende 1954 abgeschlossenen losen „Assoziierungs“-Verträge zwischen Großbritannien und der Montan-Union als erstem zaghaftem Schritt geführt haben, der bei Fortbestehen

¹⁰² Noch heute ist Belgien einer der Hauptlieferanten Großbritanniens für Eisenerzeugnisse: Von dem Gesamteinfuhrwert dieser Waren, der sich 1952 auf 126 Mill. Pfund Sterling belief, entfielen auf Belgien 18,5, auf die Bundesrepublik 9,8, auf die USA 28,2, auf Kanada 11,6 Mill. Pfund Sterling. Dabei handelt es sich um vorläufige Ziffern, die der gleichen Quelle entnommen sind.

¹⁰³ Vgl. S. 94.

¹⁰⁴ Kennzeichnend ist in dieser Beziehung, daß die meist von wirtschaftlichen Rücksichten getragenen privaten Vorschläge, wie der sogenannte „Mackay-Plan“ (vgl. „Dokumente“ S. 212 ff.) im Gegensatz zu den amtlichen Plänen eine engere Verbindung für durchaus wünschenswert erachten.

kontinentaler Abhängigkeiten¹⁰⁵ weitere nach sich ziehen und über die bis 1939 bestehende Verbundenheit hinausführen wird, besonders dann, wenn die neuesten Pläne Gestalt gewinnen sollten¹⁰⁶.

Andererseits setzt sich auch auf dem Kontinent bei Abschwächung des föderativen Gedankens das praktische Erfordernis einer Erweiterung der Verbundwirtschaft mehr und mehr durch. Noch zielt sie, nach dem Scheitern des geplanten „Rüstungspools“, der Zusammenlegung der Rüstungswirtschaft (die sowohl der politischen Konstruktion der westeuropäischen „Koalition“ als auch bestimmten Wirtschaftsprinzipien widersprochen hätte), vor allem auf die technisch-fachliche Ausweitung¹⁰⁷, die Einbeziehung der Energie, des Verkehrs, der Atomkraft u. a. ab.

Aber es machen sich auch schon Zeichen für eine räumliche Ausweitung¹⁰⁷ bemerkbar, die sich auch hier aus gewissen Abhängigkeiten¹⁰⁸, vor allem in Richtung Übersee, ergeben. Dabei könnte, um nur einen Vorgang der jüngsten Zeit zu nennen, die 100-Millionen-Dollaranleihe, die die USA der Montan-Union (für 25 Jahre) gewährt haben, sehr wohl zu einer Verstärkung des Wettbewerbs mit der amerikanischen Montan-Industrie¹⁰⁹, zu ihrer Einbeziehung in die vertragliche Regelung und damit u. U. zu einer Abkehr von der bisherigen amerikanischen sowie den „geopolitischen“ Europaperspektiven führen. Damit würde eine neue der geschichtlichen Entwicklung im großen entsprechende Wendung angebahnt¹¹⁰, die wir uns, nach diesen mehr ins einzelne gehenden Betrachtungen noch einmal im Zusammenhang kurz vergegenwärtigen wollen, weil uns so die zu findenden Lösungen am deutlichsten vor Augen treten.

IV. Allgemeine und politische Grundsätze

Geschichtlich bedingt, tritt das „In-Kontinenten-Denken“, eine Wortprägung, die von dem aktivsten Verfechter des Impe-

¹⁰⁵ Vgl. Anm. 102.

¹⁰⁶ Vgl. S. 99 ff.

¹⁰⁷ Beides zusammen nennt man heute auch „horizontale Integration“, während man die Herabsetzung der Zölle zum Beispiel als „vertikale Integration“ bezeichnet, Begriffe, die mehr verwirren als klären, weil sie Wesentliches verwischen und Unwesentliches hervorheben.

¹⁰⁸ Diese Abhängigkeit besteht sowohl auf der Einfuhrseite (vgl. Anm. 102) wie auf der Ausfuhrseite. Um nur eine Gesamtzahl zu nennen, sei darauf hingewiesen, daß nach dem „Statistischen Taschenbuch“ der Montan-Union (Luxemburg 1954) von den 1953 erzeugten 39,7 Mill. t Rohstahl 8,3 Mill. t an dritte Länder gingen.

¹⁰⁹ Vgl. Anm. 101 und 102.

¹¹⁰ Nicht unerwähnt dürfen in diesem Zusammenhange die „Dollar-Freilisten“ bleiben, die seit Ende 1954 auch von der Deutschen Bundesrepublik herausgegeben werden.

rialismus, von C. R h o d e s stammt, als eine Erscheinung des 19. Jahrhunderts hervor. Es ist das aufkommende Industriezeitalter, das unter Ausnutzung der revolutionären Möglichkeiten der Technik bereits die „geschlossene“ Wirtschaftsordnung des Merkantilismus gewaltsam geöffnet hat und das seine gesellschaftliche Sprengkraft bald auch an der im Werden begriffenen Nationalstaatsverfassung erweisen wird.

Noch ist es nicht so weit. Denn noch ist an eine „vernunftgemäße Territorialeinteilung“ der europäischen Nationen, wie Fr. L i s t in seinem „Nationalen System“ der Politischen Ökonomie, 1844, feststellt, kaum zu denken. Aber während er auf die Notwendigkeit dieser „Gebietsarrondierung“ hinweist, die zur Behauptung der politischen, industriellen und kommerziellen „Independenz“ notwendig sei, und deretwegen er sogar einen Krieg für gerechtfertigt hält, erkennt er bereits eine neue Aufgabe der Politik, nämlich eine „Kontinentalpolitik“¹¹¹. Vor allem um dieses Zieles willen beklagt er das Fehlen der Nationaleinheit Deutschlands, das, durch seine geographische Lage, seine Föderativverfassung, seine religiöse Toleranz, seine kosmopolitischen Tendenzen und seine Kultur zum Vermittler zwischen Ost und West bestimmt, in Wirklichkeit zwischen beiden, selbst schwankend, hin und hergerissen werde. „Würde dagegen Deutschland mit den dazugehörigen Seegestaden, mit Holland, Belgien und der Schweiz sich als kräftige kommerzielle und politische Einheit konstituieren, würde dieser mächtige Nationalkörper mit den bestehenden monarchischen, dynastischen und aristokratischen Interessen die Institutionen des Repräsentativsystems verschmelzen, insoweit beide miteinander verträglich sind, so könnte Deutschland dem europäischen Kontinent den Frieden für lange Zeit verbürgen und zugleich den Mittelpunkt einer dauernden Kontinentalallianz bilden“¹¹¹.“ Besonders dann, wenn sich ihr Frankreich bei Verzicht auf den Gedanken an ein illusorisch gewalttames, napoleonisches Kontinentalsystem und auf unberechtigte Grenzansprüche gegenüber Deutschland anschlosse.

Wie diese Sätze erkennen lassen, sind die Gründe für den geforderten westeuropäischen Zusammenschluß in erster Linie politischer, sodann aber auch wirtschaftlicher Art. Bei Wahrung der nationalen Gleichheit, des „Europäischen Gleichgewichts“, ist der erklärte Hauptzweck, eine dem Kontinent in seiner Gesamtheit drohende Gefahr abzuwenden. In dieser Abwehrhaltung, die auf der Erkenntnis beruht, daß bei grundsätzlichen Differenzen eine „Überbrückung“ unmöglich ist, liegt das Bedeutsame und die eigentliche Lehre für uns, während die Anwendung dieses Grundsatzes je nach der Richtung der Bedrohung

¹¹¹ Vgl. Fr. L i s t : Das nationale System der politischen Ökonomie. 35. Kapitel: „Die Kontinentalpolitik.“

wechseln wird¹¹². Damals erschien sie vielen in Gestalt der „englischen Insularsuprematie“ auf den Kontinental- und Kolonialmärkten, gegen die Fr. List als „guter Europäer“, der er seinem Denken und seinem Wirken nach war, die aufkommenden neuen Industriestaaten zu mobilisieren sucht.

Jedoch geschieht dies nicht allein in der negativen Absicht, die britische Handelsvormacht zu brechen, als vor allem aus dem Grunde, England in die europäische Front einzureihen, weshalb er sich auch in seinen letzten Lebensjahren persönlich und als Privatmann, aber mit dem ganzen Gewicht seines Namens um eine englisch-deutsche Allianz bemüht. Denn schon sieht sein in die Zukunft dringendes Auge aus dem Dunkel der Geschichte eine neue Macht auftauchen, die stärker sein wird als alle anderen: Amerika.

„Dieselben Ursachen nämlich, welche Großbritannien auf seinen gegenwärtigen hohen Standpunkt erhoben, werden — wahrscheinlich schon im Laufe des nächsten Jahrhunderts — das vereinigte Amerika auf einen Grad von Industrie, Reichtum und Macht erheben, welcher diejenige Stufe, worauf England steht, so weit überragen wird, als gegenwärtig England das kleine Holland überragt.“ Seine nach Hunderten von Millionen zählende Bevölkerung werde ihre Institutionen, ihre Kultur und ihren Geist über den ganzen Kontinent ausbreiten, dessen unermessliche und mit Reichtum gesegnete Länder schließlich ein „Band der Konföderation“ umgeben werde. „So wird in einer nicht allzu entfernten Zukunft die Notwendigkeit, welche jetzt den Franzosen und Deutschen die Stiftung einer Kontinentalallianz gegen die britische Suprematie gebietet, den Briten die Stiftung einer europäischen Koalition gegen die Suprematie von Amerika gebieten.“

Wie sie heute diesem, so können wir seine prophetischen Worte, ohne uns der Gefahr der Mißdeutung auszusetzen, fortentwickeln, die Bildung einer *a m e r i k a n i s c h - e u r o p ä i s c h e n K o a l i t i o n* und Integration gegen eine neue, im Osten entstandene Suprematie als weltpolitische Verpflichtung auferlegt.

Dabei wollen wir jedoch genau so wenig wie Fr. List übersehen, daß auch dieses (zwischen-)„kontinentale System“, wie es sich seiner Zeit fast von selbst aus dem „nationalen System“ zu ergeben schien, nur ein Übergangszustand zu einem anderen, zu einem die Trennung von Ost und West überwindenden „Weltsystem“ sein kann. Ein Gedanke, bei dem ihn, wie er uns in seiner letzten Schrift offenbart¹¹³, bevor ihn persönliche Not in den Tod trieb, die Ahnung befiel, es möchte auf

¹¹² Unter diesem Gesichtspunkt müssen wir u. a. auch die Bismarcksche „Rückversicherung“ werten und verwerten.

¹¹³ Vgl. Fr. List: Das nationale System der politischen Ökonomie, Ausgabe von A. Sommer, Bd. 6, S. 557 ff. und 640 ff.

diesem Wege überhaupt etwas ganz Neues, die „Wissenschaft oder Politik der Zukunft“ zu stiften sein, die zum mindesten so großen Nutzen leisten dürfte wie die „Wissenschaft der Vergangenheit“. Von einer Synthese beider (die bereits in seiner Arbeitsmethode angedeutet liegt), einer Gesamtdisziplin aus Politik, Geschichte und Ökonomie erwartet er wertvolle Erkenntnisse, besonders auch für die Regierung. Nicht sie, so stellt er die Verantwortlichkeit klar, sondern die in erster Linie dazu berufene „Nationalökonomie“, die zu wenig praktische Arbeit geleistet habe, trüge die Schuld daran, daß auch die Große Politik bisher nur eine Krücke der Diplomatie gewesen sei. Andererseits sei auf dem empirischen Wege die Aussicht in die Zukunft verschlossen gewesen, solange die moderne Technik nicht entwickelt und die führenden Weltmächte, die Vereinigten Staaten und England, nicht in voller Entfaltung begriffen waren. Unter diesen Umständen habe die Politik kaum zehn Schritte weit vorwärts sehen können. „Mit Hilfe der reformierten Nationalökonomie glauben wir aber“, so schließt er, „ihr Blick könne mindestens zehnmal weiter tragen.“ Eine Erkenntnis, die er alsbald auch auf sich anwendet, und die ihn veranlaßt, seine Entwicklungsstufentheorie, die von einem Urzustand, den er als wilden Zustand bezeichnet, über den Hirtenstand, den Agrikulturstand, den Agrikultur-Manufakturstand bis zum Agrikultur-Manufaktur-Handelsstand führen soll, stillschweigend preiszugeben. Litt sie doch, von der höheren Warte aus, die er jetzt erreicht hatte, an einer der Wirklichkeit nicht entsprechenden Einseitigkeit, nämlich an der ausschließlich wirtschaftlichen Betrachtungsweise, die in Gegensatz zu seinen neu gewonnenen Einsichten stand¹¹⁴: „Die Geschichte an ihrem Teil spricht unleugbar zugunsten der Forderungen der Zukunft, indem sie lehrt, wie jederzeit die materielle und geistige Wohlfahrt der Menschen in gleichem Verhältnis mit der Ausdehnung ihrer politischen Einigung und ihrer kommerziellen Verbindung gewachsen ist.“

Damit gerät L i s t als Wegbereiter auf eine Entwicklungslinie, wie sie im Grunde auch die „Historische Schule“ bis zu G. S c h m o l l e r und K. B ü c h e r verfolgt¹¹⁵: „Im Urzustand der Menschheit gewahren wir nur Familienvereine, dann Städte, dann Konföderationen von Städten, dann Vereinigungen von ganzen Ländern, zuletzt Einigungen von vielen Staaten unter dem Rechtsgesetz.“ Tatsachen, die nach zwei Weltkriegen unangreifbarer als je zuvor sind, denen jedoch bisher die innere Zwangsläufigkeit zu fehlen schien. Fr. L i s t deutet sie einfach als „die Natur der Dinge“, die in Verbindung mit den geistigen Kräften, mit Vernunft und Religion, so mächtig gewesen sei, die Eini-

¹¹⁴ Vgl. Einleitung zur zweiten Auflage.

¹¹⁵ Vgl. Fr. L i s t : a.a.O., Kapitel 11: „Die politische und die kosmopolitische Ökonomie.“

gung, die bei der Familie begann, bis auf Hunderte von Millionen zu erstrecken, und die man seiner Meinung nach auch für stark genug halten müsse, die Einigung aller Nationen in einer (demokratischen) Weltökonomie und Weltunion zu bewirken (weshalb füglich weder von einer „Krise der Demokratie“, noch von einer „Krise der Integration“ gesprochen werden kann). Wir nennen diesen nachweisbaren Determinismus das Gesetz der wachsenden Souveränität. Auf einem Widerstreit mit einem anderen gesellschaftlichen Grundprinzip, der Produktivität beruhend¹¹⁶, läßt es auch die gegenwärtige Weltlage in einem deutlicheren Lichte erscheinen. Es ist das Entwicklungsstadium der Weltwirtschaft, in dem wir uns befinden und von dem wir auszugeben haben. Die Tatsache, daß ihre planetarische Einheit durch die imperialistischen Kriege und Nachkriege zerstört worden ist, ändert in dieser Beziehung nichts; denn diese Störungen sind, solange sie auch anhalten mögen, zweifellos vorübergehender Natur.

Deshalb können Bestrebungen, die lediglich auf die Wiederherstellung eines schon um die Jahrhundertwende erreichten Zustandes gerichtet sind, wie die „Liberalisierung“, wohl als Reintegration, nicht aber als Integration bezeichnet werden. Von einer solchen sollte man, auf unsere heutige Lage bezogen, nur dann sprechen, wenn es sich, allgemein ausgedrückt, um engere Zusammenschlüsse handelt, als sie das Prinzip der Meistbegünstigung, auf dem die bisher höchste Stufe, die Weltwirtschaft aufgebaut ist, bedingt, also besonders im Falle von wirtschaftlichen und politischen Unionen (nicht Koalitionen).

Ob dabei der „Primat der Wirtschaft“ oder der „Primat der Politik“ zum Zuge kommt, ist an und für sich, wie gezeigt wurde, gleichgültig oder zum mindesten zweitrangig. Je nach den Umständen wird bald das eine, bald das andere im Vordergrund stehen, während sich die Entwicklung im großen anscheinend auf der Linie des geringsten Widerstandes oder auch des stärksten Gefälles vollzieht¹¹⁷. So kann eine neue staatliche Einheit, ein „Superstaat“, wie man unter Verwendung überholter staatsrechtlicher Begriffe und geschichtlich unzutreffend sagt, die Folge einer dauerhaften gemeinsamen Außen- und Wehrpolitik sein. In diesem Falle hätten wir die stark umstrittene Tatsache zu verzeichnen, daß eine integrierte Armee

¹¹⁶ Vgl. meinen Aufsatz: „Das Gesetz der wachsenden Souveränität“, a.a.O.

¹¹⁷ Sehr bezeichnend hierfür ist der Ausspruch des Initiators der EVG, R. Plevén, der seinen Plan mit der Bemerkung einleitete (vgl. „Dokumente“ S. 341 ff.): „Die französische Regierung hatte gedacht, daß die Verwirklichung der Montan-Union es ermöglichen würde, sich an den Gedanken einer europäischen Gemeinschaft zu gewöhnen, ehe die so delikate Frage einer gemeinsamen Verteidigung in Angriff genommen würde. Die Ereignisse in der Welt lassen ihr keine Frist. Aber der Zwang der Ereignisse allein läßt eine konstruktive Lösung zu.“

vor einer integrierten politischen Gemeinschaft vorhanden wäre, wie das ehemals die Regel bildete. Zu dem gleichen Ziele kann man heute unter denselben Bedingungen eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik führen. Im Gegensatz zu früheren Zeiten muß jedoch bei einer solchen Verschmelzung der vom Ökonomischen Weltzeitalter geschaffene Zustand berücksichtigt werden, d. h. die Gleichschaltung von Politik und Wirtschaft, auf die ein solcher Vorgang stets hinausläuft, muß in historischer Perspektive ein Schritt vorwärts sein.

Gerade das aber wird man m. E. von den Kontinentalunionen im allgemeinen und der europäischen im besonderen nicht uneingeschränkt sagen können. Und am wenigsten trifft es unter wirtschaftlichen (Kosten-)Gesichtspunkten, den allgemeinen Kostengesetzen und dem „Gesetz der komparativen Kosten“ zu, mit dem eine „Großraumwirtschaft“ gewöhnlich begründet wird. Denn dieses „Gesetz“ trägt seiner Anlage und Wirkung nach universalen Charakter wie unsere Industriewirtschaft, der es nachgebildet ist. Will uns danach eine Kontinentalwirtschaft im strengen Sinne des Wortes mit einer Kontinentalstaatlichkeit, -nationalität und -souveränität als Korrelat, die sogenannte „institutionelle Integration“, wenig aussichtsreich erscheinen, so werden wir doch jede andere Art der Integration gutheißen können, die mit Hilfe geschichtsgemäßer Formen und Einrichtungen und bei Vermeidung eines neuen restriktiven zollpolitischen oder sonstigen protektionistischen Regionalismus und Kontinentalismus, mit einem Wort des Isolationismus der weltweiten Verständigung und Annäherung auf politischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet am besten dient.

Auf eine Formel gebracht — und programmatisch zugespitzt — läßt sich der Grundtatsachenzusammenhang auch so zum Ausdruck bringen:

Wie im Zeitalter der Weltintegration die Bildung einer durch neue Schranken gekennzeichneten Kontinentalunion ein Rückschritt und eine Beeinträchtigung des auf dem Wege der internationalen „Arbeitsteilung“ bereits darüber hinausgewachsenen globalen Wirtschaftskörpers wäre, so bedürfte es nach den Vorgängen der historischen Stadt- und Staatswirtschaft für den Übergang vom nationalen zum Weltsozialismus eines einheitlichen politischen Fundaments, also einer wenigstens bis zu einem gewissen Grade vorgetriebenen Weltunion und damit der Preisgabe der „Souveränität“.