

"Integration à la Carte"
Der Primat der Politik und die wirtschaftliche Integration
Westeuropas in den 50er Jahren

von
Werner Abelshauser

I.

Der Begriff der "Integration" schillert in vielen Bedeutungen. Soll er nicht zum "Wieselwort"¹ werden, dessen glatte, glänzende Hülle ebenso wenig Inhalt umschließt, wie ein von Wieseln ausgesaugtes Hühnerei, muß er sorgfältig mit Sinn gefüllt werden. Im Zusammenhang mit dem europäischen Einigungsprozeß lassen sich für die 50er Jahre nämlich mindestens drei Ebenen von "Integration" voneinander unterscheiden.

Zum einen wird damit der Prozeß regionalwirtschaftlicher Integration im engeren Sinne verstanden, der gewöhnlich in einer aufsteigenden Entwicklung gesehen wird.² Danach beginnt der wirtschaftliche Integrationsprozeß auf der Stufe der "Handelsintegration", d.h. mit dem ungehinderten Warenaustausch über regionale oder nationale Grenzen hinweg. Ihr folgt die "Faktorenintegration" mit freier Bewegung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Schließlich auf der dritten Stufe die Integration der Wirtschafts- und Finanzpolitik von Nationalstaaten, die wiederum eine Vorstufe allgemeiner politischer Integration - etwa nach dem Modell der supranationaler Förderation - darstellt. "Integration" in diesem Sinne gehörte am Ende der 40er Jahre zu den zentralen Motiven der europäischen

¹ Frei nach Fritz Machlup, Structure and Structural Change, Weaselwords and Jargon, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 18 (1958), S. 280-298.

² Siehe dazu Bela Balassa, Types of Economic Integration, in: F. Machlup (Hrsg.) Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral, London 1976, S. 17; Ders., Towards a Theory of Economic Integration, in: Kyklos 14 (1961), S. 1-17.

Einigungsbewegung. Auf politischer Ebene waren es vor allem die Vereinigten Staaten, die die Lehren aus der katastrophalen "Desintegration" der Weltwirtschaft in den frühen 30er Jahren ziehen wollten und deshalb dem Marshall-Plan zur Stabilisierung Westeuropas auch diese Zielrichtung gaben. In diesem Sinne verstand der Administrator der amerikanischen Marshall-Plan-Verwaltung, Paul Hoffman, in einer Rede am 31. Oktober 1949 vor dem Rat der Organisation für Europäische Zusammenarbeit (OEEC) in Paris die Absicht des amerikanischen Hilfsprogramms, wenn er "nichts weniger als eine Integration der westeuropäischen Wirtschaft" verlangte, den großen europäischen Binnenmarkt forderte und die OEEC zu einem Programm ermunterte, "das sie ein gutes Stück auf den Weg der wirtschaftlichen Integration" bringen sollte.³ Eine Planungsgruppe der ERP-Verwaltung, der die Wirtschaftswissenschaftler Robert Triffin und Albert Hirschman angehörten, schlug demzufolge bis zum Ende 1951, dem Zeitpunkt des Auslaufens des Marshall-Plans, die Einführung einer von einer europäischen Währungsbehörde kontrollierten Währungsunion vor, die im Juli 1952 die European Currency Unit (ECU) als europäische Währungseinheit einführen sollte.⁴

Für Frankreich bedeutete "Integration" zu diesem Zeitpunkt freilich etwas anderes. In Paris verstand man darunter immer mehr die "Einbindung" eines friedlichen und demokratischen deutschen Teilstaates in ein vereinigtes Europa. Mit den Mitteln der indirekten Kontrolle, die über gemeinsame Institutionen ausgeübt werden konnte, wollte Paris sicherstellen, daß das (west-)deutsche Rüstungspotential nicht erneut gegen Frankreich eingesetzt wurde. Natürlicher Ansatzpunkt einer solchen Strategie mußte die Montanwirtschaft des Ruhrgebietes sein, nachdem das Saargebiet bereits unter französische Kontrolle geraten war. Voraussetzung dazu schien jedoch die Errichtung supranationaler Behörden zu sein, die das deutsche Rüstungspotential der nationalen Verfügungsgewalt entziehen konnten. Damit war nicht notwendigerweise eine Schwächung der Souveränität der beteiligten Nationalstaaten verbunden; im Gegenteil, supranationale Kontrolle über zentrale

³ Text der Rede in: New York Times vom 1. November 1949; vgl. FRUS 1949, IV, S. 438f.

⁴ Siehe Albert O. Hirschman, *The European Payments Union; The Negotiations and the Issues*, in: *Review of Economics and Statistics*, 33, 1951, S. 49-55. Vgl. auch Alan S. Milward, *Reconstruction of Western Europe 1945-51*. Berkeley/Los Angeles 1984, S. 296.

Bereiche der Wirtschaft schien aus französischer Perspektive gerade zur Erhaltung und Sicherung der eigenen Nation erforderlich. Aus deutscher Sicht öffnete sich hier ein Weg zur Wiedererlangung nationaler Souveränität über den westlichen Teilstaat.

Zum dritten gewann aber der Begriff der "Integration" gerade im Zusammenhang mit Praxis und Zielsetzung der supranationalen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl funktionale Bedeutung im Prozeß der Überwindung des Nationalstaatsprinzips und der Anreicherung europäischer Souveränität. Gerade weil die Befürworter und Praktiker eines vereinigten Europa das Beharrungsvermögen nationalstaatlichen Denkens fürchteten, sahen sie in einem handlungstheoretischen Ansatz die Chance einer allmählichen, schrittweisen Annäherung an eine souveräne europäische Gemeinschaft, ohne daß es dazu vorab großer Grundsatzentscheidungen bedurft hätte. "Integration" wurde dadurch im Sinne Talcott Parsons zu einem "Beziehungsmodus zwischen den Einheiten eines Systems, vermöge dessen diese Einheiten so zusammenwirken, daß der Zerfall des Systems und der Verlust der Möglichkeit zur Erhaltung seiner Stabilität verhindert und sein Funktionieren als eine Einheit gefördert wird."⁵ Sowohl die Europapolitiker der ersten Stunde als auch die Anhänger der funktionalistischen Theorie viele Jahre später setzten auf die Karte des funktionalen, in gewisser Weise subversiven Föderalismus, der von ersten, kleinen Schritten ausgehend, schließlich zum Ziel der europäischen Souveränität gelangen würde. Auf die Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl folgten deshalb die Entwürfe weiterer Pläne für eine sektorale Integration der europäischen Landwirtschaft, des Transportwesens und der Energiewirtschaft. Der Plan einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Union (EPU) kam hinzu. Europapolitiker, wie Dirk Stikker oder Paul-Henri Spaak, waren davon überzeugt, daß sie das Problem der europäischen Einigung der Bevölkerung in kleinen Portionen und in konkreten Schritten nahebringen mußten, um die Nationalstaaten zum allmählichen Souveränitätsverzicht zu bewegen. Dem frontalen Angriff auf den Nationalstaat, wie

⁵ Talcott Parsons, Ansatz zu einer analytischen Theorie der sozialen Schichtung (1940), in: Beiträge zur soziologischen Theorie, hrsg. u. eingeleitet v. Dietrich Rüschemeyer, Neuwied/Berlin 1964, S. 182.

ihn die Föderalisten führten⁶, räumten sie dagegen keine Erfolgchancen ein.⁷ Die Politikwissenschaft lieferte später eine theoretische Rechtfertigung für diese 'Salamitaktik' der frühen Europapolitik. Ernst B. Haas⁸, der Begründer der funktionalistischen Theorie, sah in technologischen Entwicklungsprozessen den Treibstoff und in der Logik des Marktes den Motor der Integration: Streben nach wirtschaftlicher Modernisierung mußte nach seiner Überzeugung früher oder später auch zur politischen Einheit führen. Anhänger der funktionalistischen Theorie haben dabei Supranationalität keineswegs naiv als eine entpolitisierte Form technischer Entscheidungsfindung verstanden, auch wenn sie vor allem auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet wirksam werde. Vielmehr sahen sie in ihr eine Form des "spill over" auf das politische Verhalten zur Realisierung politischer Interessen: "The supra-national style stresses the indirect penetration of the political by way of the economic because the "purely" economic decisions always acquire political significance in the minds of the participants."⁹

Der funktionalistische Ansatz hatte sich bewußt über eine "realistische" Betrachtung der Determinanten internationaler Politik hinweggesetzt, indem er die Trennung zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Sphäre aufhob und im Gegenteil gerade in der List des "principle of the hiding hand" (Albert O. Hirschman) pluralistischer Wirtschaftsinteressen das Charakteristikum des supranationalen Stils des westeuropäischen Integrationsprozesses sah. Die "realistische Schule" in der Wissenschaft von der Politik hatte auf dieser Trennung noch ausdrücklich bestanden und das Bewegungsgesetz internationaler Politik hauptsächlich aus dem Machtaspekt ("How does this policy effect the power of the nation?") abgeleitet, der, tief in der menschlichen Natur verwurzelt, die Ratio des Nationalstaates ausmachte.¹⁰ Dagegen geht die funktionalistische Theorie implizit, wenn nicht auch

⁶ Siehe dazu Arthur Macmahon (Hrsg.), *Federalism Mature and Emergent*, Garden City 1955.

⁷ Paul-Henri Spaak, *The Integration of Europe: Dreams and Realities*, in: *Foreign Affairs*, Oktober 1950, S. 97; Dirk N. Stikker, *The Functional Approach to European Integration*, in: *Foreign Affairs*, April 1951, S. 440.

⁸ *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, Stanford 1958; ders., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964.

⁹ Ders., *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in: *A New Europe?*, hrsg. v. Stephen R. Graubard, Boston 1964, S. 65.

¹⁰ Hans J. Morgenthau, Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and*

explizit, vom "Ende der Ideologien" aus, zu deren zentralem Bestand die Phänomene "Nationalstaat" und "Nationalismus" gehören.¹¹ Nicht erst unter dem Eindruck der neuesten Entwicklung in Osteuropa und auf dem Balkan erscheint diese Annahme zumindest voreilig, wenn nicht gar grundsätzlich falsch. Die "neorealistische Schule", die den Morgenthausehen Ansatz von seinen anthropologischen Prämissen befreit hat, sieht daher in den Handlungen von Staaten weder das Ergebnis einer Politik der abstrakten Ethik und der guten Absichten, noch die implizite Folge funktionalistisch-technologischer Sachzwänge, sondern eine von realen Interessenlagen geprägte rationale Politik der Ressourcenmaximierung, die darauf abzielt, in einem anarchischen internationalen System Macht auszubauen oder zu bewahren.¹²

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum Rüstung und Rüstungspolitik in den 50er Jahren nicht zu einem Vehikel der europäischen Einigungsbewegung geworden sind. Schließlich ist die Rüstung ein zentrales Politikfeld, das alle drei Ebenen von "Integration" betrifft, die in der Europapolitik der 50er Jahre eine Rolle spielten. Rüstungswirtschaft im europäischen Rahmen versprach jene 'economies of scale', die die Bürde der Aufrüstung für alle Westeuropäer erträglicher machen konnten und hätte gleichzeitig alle beteiligten Länder auf die dritte Stufe der Integration gehoben, deren Kennzeichen die Supranationalität ist.

Ein gemeinsamer europäischer Rüstungssektor hätte auch - mehr noch als die Montanwirtschaft - die Einbindung Westdeutschlands in die westliche Welt sichergestellt, an der vor allem Frankreich gelegen sein mußte. Und schließlich wäre die Militär- und Rüstungspolitik wegen ihrer zentralen und symbolischen Bedeutung für jeden nationalen Souveränitätsanspruch ein ideales Testfeld für funktionalistische Strategien gewesen, die auf die sanften Sachzwänge der wirtschaftlichen und politischen Kooperation setzten. Die Krise und das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und die im Prinzip großen, in der

Peace (1948), 6. Aufl. New York 1985, S. 13f.

¹¹ Haas, *Uniting of Europe*, S. XIV.

¹² Keith L. Shimko, *Realism, Neorealism, and American Liberalism*, in: *Review of Politics*, 54 (1992), S. 281-301.

Praxis aber extrem schwachen Kompetenzen der Westeuropäischen Union, die einige ihrer Funktionen auf dem Rüstungssektor ersetzen sollte, deuten ganz im Gegenteil auf das Scheitern aller militärischen und rüstungswirtschaftlichen Integrationsversuche im Europa der 50er Jahre hin - auch der weniger bekannten, von den es einige gibt. Wenn es wahr ist, daß sich supranationale, den Nationalstaat überwindende Regime, am wahrscheinlichsten dort entwickeln, wo die souveräne Handlungsfreiheit des Nationalstaates nicht ausreicht oder sich als unproduktiv erweist, um ein Problem zu lösen¹³, dann müßte es aber gerade die Rüstungswirtschaft gewesen sein, die im europäischen Integrationsprozeß die Führung übernommen hätte. Die nationale Verteidigung ist schließlich nach 1945 das erste Feld von Politik und Wirtschaft gewesen, auf dem das Versagen der Einzelstaaten auf einem existenziell wichtigen Gebiet offenkundig geworden ist - spätestens nachdem 1954 die nukleare Waffentechnik zum praktischen Bestandteil jeder Rüstungsplanung geworden war.

Vor dem Hintergrund der theoretischen Debatte, aber auch im Hinblick auf aktuelle Fragestellungen der europäischen Integration wird der Mißerfolg der europäischen Rüstungspolitik in den 50er Jahren zum Lehrstück. Die Frage, warum noch bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl das Prinzip der Supranationalität sich durchsetzte, während die Europäische Verteidigungsgemeinschaft gerade an dieser Problematik scheiterte, verdient deshalb Interesse. War die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl ein Sonderfall - und warum?

II.

Die Initiative des Schumanplanes hatte sowohl wirtschaftliche als auch politische Hintergründe. Die wirtschaftlichen Ursachen liegen in der Krise des "schwerindustriellen Projekts", das Frankreich die wirtschaftliche Vorrangstellung vor Deutschland sichern sollte und das seit 1949 in eine Krise geriet. Die Durchführung

¹³ Stanley Hoffmann, Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: Journal of Common Market Studies, 1982, S. 21-37.

des Monnet-Plans zur Modernisierung und Ausrüstung der französischen Industrie war bis dahin recht erfolgreich verlaufen. Bereits 1948 überschritt Frankreich wieder seine Vorkriegsproduktion an Kohle und Stahl und übertraf damit die westdeutsche Produktion um 50 vH.¹⁴ Bis 1952 gelang es auch, die Leistungsfähigkeit des Steinkohlebergbaus wieder auf den Vorkriegsstand zu bringen, während die Produktivität der Zechen an der Ruhr erst bei 75 vH lag.¹⁵ Schon 1949 wurde aber deutlich, daß Frankreich nicht in der Lage war, das Ruhrgebiet als schwerindustrielles Zentrum Europas abzulösen. Zwar produzierten jetzt beide Länder je 9,2 Millionen Tonnen Stahl. Während aber Westdeutschland erst am Beginn seiner wirtschaftlichen Rekonstruktion stand und noch über gewaltige Kapazitätsreserven verfügte, ging Frankreichs Stahlproduktion trotz des im Frühsommer einsetzenden Koreabooms 1950 sogar um eine halbe Million Tonnen zurück. Selbst unter der unrealistischen Annahme, daß die deutschen Produktionsbeschränkungen auch weiterhin bestehen blieben und Vollbeschäftigung herrsche, sahen 1949 Prognosen für 1953 einen westeuropäischen Stahlüberschuß von 8 Millionen Tonnen voraus und stellten damit den wirtschaftlichen Erfolg des französischen Modernisierungsplans in seinem Kernbereich in Frage.¹⁶ Es zeigte sich, daß der forcierte Aufbau der Stahlindustrie "auf der grünen Wiese" organisatorisch wie wirtschaftlich an seine Grenzen stieß. Die amerikanische Marshall-Plan-Verwaltung, die sich bei der Freigabe der französischen Gegenwertmittel zur ERP-Dollarhilfe ein Mitbestimmungsrecht über ihre Verwendung gesichert hatte, setzte das ursprüngliche Planungsziel von 15 auf 12,5 Millionen Tonnen herab¹⁷. Die Schwerpunktinvestitionen des Monnet-Plans drohten damit zu Fehlinvestitionen zu werden. Im November 1949 nahm daher der innenpolitische Druck auf das Planungskommissariat zu, den Modernisierungsplan zu revidieren und seine Prinzipien zu Gunsten eines liberalen Ansatzes aufzugeben. In dieser Situation trat Monnet die Flucht nach vorn an und ließ innerhalb seines Planungskommissariats ein "Arbeitsdokument" ausarbeiten, das der neugeschaffenen Produktionskapazität im Eisen-

¹⁴ Werner Abelshausen, Wirtschaftliche Aspekte der Gründung der Montanunion, in: Beiderseits der Grenzen, hrsg. v. W. Först (Beiträge zur neueren Landesgeschichte des Rheinlandes und Westfalen, 12), Köln 1987, S. 152 (Tabelle 2).

¹⁵ Ebenda., Tabelle 3.

¹⁶ UN (ECE), European Steel Trends in the Setting of the World Market, Genf 1949, S. 67ff.

¹⁷ ECA, 23rd Report, S. 52f.

und Stahlbereich den notwendigen Absatzmarkt politisch absichern sollte: "The Schuman-Plan was invented to safeguard the Monnet Plan".¹⁸

Das Plädoyer der französischen Planer zu Gunsten einer europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beruhte vor allem auf einer einfachen, politischen Überlegung. Frankreichs Stahlindustrie war gegenüber der britischen und deutschen Konkurrenz unterlegen, weil sie neben höheren Kosten für den Faktor Arbeit doppelt so hohe Kosten für den Kokseinsatz je Tonne Stahl in ihre Kalkulation einstellen mußte.¹⁹ Während die beiden traditionellen Stahlländer Hüttenkoks aus eigener Kokskohle verwenden konnten, war Frankreich im wesentlichen auf Einfuhren aus dem Ruhrrevier angewiesen. Wenn es ihm also gelang, sich freien Zugang zum deutschen Markt zu verschaffen und gleichzeitig die Wettbewerbsbedingungen - etwa bei den Transportkosten - innerhalb eines gemeinsamen Marktes zwischen den beiden Ländern mit administrativen Mitteln anzugleichen, so mußten sich die Wettbewerbschancen der französischen Stahlindustrie deutlich verbessern. Künftige Überkapazitäten in der Stahlerzeugung gingen damit nicht mehr allein zu Lasten der teurer produzierenden französischen Industrie, sondern mußten von allen Anbietern der Gemeinschaft gleichermaßen aufgefangen werden. Am Anfang des Schumanplans stand deshalb vor allem die wirtschaftliche Ratio der französischen Planwirtschaft.

Sicherheitspolitische Überlegungen kamen hinzu. Unter der Ägide des Marshallplans fiel es der französischen Diplomatie immer schwerer, die amerikanische Zustimmung für direkte Kontrollen über die Montanwirtschaft der Ruhr und für die Beibehaltung der Produktionsbeschränkungen für die deutsche Stahlindustrie ("Stahlquote") zu gewinnen. Der Übergang zu indirekten Formen der Kontrolle schien daher dringend geboten.

Gerade darin lag jedoch für Großbritannien, das Schuman ebenfalls eingeladen hatte, die "Montanunion" mitzugründen, ein ernster Hinderungsgrund. Die relativ kleine, dicht besiedelte Insel vor der Nordwestküste Europas war noch immer das

¹⁸ Milward, *Reconstruction*, S. 395.

¹⁹ UN (ECE), *Economic Survey of Europe since the War*, Genf 1953, S. 228.

Zentrum des Commonwealth, einer Staatengemeinschaft, in die das ehemals weltweite britische Imperium Schritt für Schritt übergang. Zwar hatten die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges die Bedingungen für dessen beschleunigten Niedergang geschaffen, doch kam das 1950 im öffentlichen Bewußtsein der Briten und in den wirtschaftlichen Realitäten selbst noch nicht zum Ausdruck. Noch immer wickelte Großbritannien den größten Teil seines Außenhandels mit dem Sterling-Block ab, während auf den europäischen Kontinent nur ein Viertel der Umsätze fiel. Nach wie vor war die City of London ein weltweit operierender Finanzplatz, dessen globale Interessen traditionell Vorrang vor denjenigen der heimischen Industrie genossen und der britischen Außenpolitik ihren Stempel aufprägten. Zudem scheute sich die Labourregierung, durch allzu enge Berührungen mit den konservativen Gesellschaftsmodellen des Kontinents die eigenen Errungenschaften eines freiheitlich-sozialistischen Wohlfahrtsstaates aufs Spiel zu setzen.

Der entscheidende Grund für die britische Zurückhaltung lag aber auf dem Gebiet der schwerindustriellen Interessen selber. Großbritannien hätte mit einer Rohstahlerzeugung von 16,6 Millionen Tonnen 1950 mehr als die Hälfte der Stahlproduktion der Schuman-Plan-Länder einzubringen gehabt. Es wäre damit - zunächst noch vor Westdeutschland - am stärksten den Kontrollen einer supranationalen Hohen Behörde ausgesetzt gewesen. Diese Kontrollen mußten, dem Sinne des Schuman-Plans entsprechend, so gehalten sein, daß Frankreichs Sicherheitsbedürfnis den Deutschen gegenüber befriedigt wurde und die französische Stahlindustrie jeder Zeit Zugriff auf die Kokskohle des Ruhrreviers hatte. Um in den Genuß dieser Vorzüge zu kommen, konnten Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten ihre relativ schwache Montanindustrie unbesehen denselben strikten Kontrollen unterwerfen, die auf die Ruhr angewandt werden sollten, zumal Frankreich seine neue Erzbasis Algerien ausdrücklich ausklammerte. Auch für die Bundesrepublik hatte es durchaus einen Sinn, diese strukturelle Diskriminierung hinzunehmen. Schließlich wurden gleichzeitig direkte Kontrollen der Internationalen Ruhrbehörde abgebaut und boten sich Vorteile in der Saarfrage. Warum aber sollte Großbritannien seine noch immer bedeutende Montanindustrie denselben Reglementierungen unterwerfen wie das besiegte Deutschland?

Zwar war die britische Stahlindustrie nicht abgeneigt, sich nach den guten Erfahrungen der Dreißiger Jahre erneut an einer Kartellierung des europäischen Stahlmarktes zu beteiligen. Aber in einem wichtigen Punkt unterschied sich die zu gründende Montanunion von der Rohstahlgemeinschaft der Vorkriegszeit. Zumindest im Grundsatz sollte eine supranationale Behörde den Primat der Politik gegenüber den partikularen Interessen der Schwerindustrie durchsetzen. Für die britische Industrie mußte es unter den Bedingungen der 50er Jahre ganz unannehmbar erscheinen, souveräne unternehmerische Entscheidungen einer supranationalen Behörde unterzuordnen. Das Problem der Souveränitätsübertragung auf eine europäische Behörde warf in Großbritannien grundsätzliche Fragen auf. Nicht nur prominente Labourpolitiker scheuten davor zurück, etwa weil sie argwöhnten, daß dies ein Schritt zur Konsolidierung einer katholischen 'schwarzen Internationale' sei; auch ein Konservativer, wie Harold Macmillan erklärte im August 1950 vor der Beratenden Versammlung des Europarates unumwunden: "Eines ist sicher, und wir sollten uns deshalb darüber im Klaren sein: Unsere Leute werden keiner supranationalen Behörde das Recht übertragen, unsere Gruben oder Stahlwerke zu schließen".²⁰

In dieser Bürokratie mußte notwendigerweise der kontinentale Einfluß überwiegen, selbst wenn die personelle Repräsentanz in den Gremien nach den Produktionsquoten bemessen worden wäre. Daran war aber nicht zu denken, weil eine solche Regelung auch Deutschlands Position im Vergleich zu den kleineren Mitgliedsländern über das politisch zumutbare Maß hinaus gestärkt hätte. In London gab es also keinen Grund, sich an einem schwerindustriellen Kartell zu beteiligen, das notwendigerweise mit den politischen Kosten der deutschen Frage belastet war. 1952 war es, bei aller formalen Gleichheit der Vertragspartner, vor allem Westdeutschland gewesen, das auf nationale Verfügungsrechte von Bedeutung verzichten mußte. Erst als im Laufe der 50er Jahre die Bedeutung der Montanwirtschaft für die Länder der Gemeinschaft zurücktrat und sich die Dauerhaftigkeit

²⁰ Zit. bei Geoffrey Warner, Die britische Labour-Regierung und die Einheit Westeuropas 1949-1951, in: VfZ, 28 (1980), S. 322, 324.

der westeuropäischen Nachkriegsordnung erwies, verloren die diskriminierenden Grundlagen des europäischen Integrationsprozesses für alle Beteiligten an Gewicht.

Gerade die wirtschaftliche Gründungsgeschichte der Montanunion macht deutlich, daß der Europagedanke allein und die freiwillige Einsicht in die höhere Vernunft der europäischen Wirtschaftsintegration wenig zu Wege gebracht haben. Die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl entstand aus der Mischung ganz unterschiedlicher Motive. Der Gedanke an nationalen Machterhalt in Frankreich, die Einsicht in das kleinere Übel freiwilligen Souveränitätsverzicht in Deutschland und die Erinnerung an eine wirtschaftlich erfolgreiche Tradition der Zusammenarbeit unter den Unternehmern beider Länder, mußte eine Verbindung eingehen, deren Ratio nur aus der Konstellation der frühen 50er Jahre verständlich ist. Stand an ihrem Beginn auch nicht das Ziel der Integration sondern die Sicherung bzw. Erneuerung nationaler Souveränität, so hätte diese komplexe Ausgangslage nicht zwangsläufig eine funktionalistische Eigendynamik verhindern müssen.

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war wirtschaftlich erfolgreich genug, um in vieler Hinsicht ein Modell für die Integration noch anderer Sektoren der westeuropäischen Wirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs zu werden. Schon in der Erklärung vom 5. Mai 1950, mit der Robert Schuman seinen Plan einer überraschten Öffentlichkeit vorgestellt hatte, wurde dieses Ziel ins Auge gefaßt: "Das Zusammenlegen der Kohle- und Stahlerzeugung wird zwangsläufig zur ersten Etappe des europäischen Staatenbundes, der sofortigen Schaffung gemeinsamer Grundlagen für den Ausbau der Wirtschaft..."²¹ Der Prozeß der europäischen Integration, der politischen wie der wirtschaftlichen, blieb aber nicht ohne Rückschläge und Stockungen, insbesondere nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Zuvor hatte sich schon gezeigt, daß die supranationale Macht der Hohen Behörde, so groß sie in der Theorie auch ist, ihre Grenzen in der ungebrochenen wirtschaftlichen Prärogative der Nationalstaaten fand. Die Hohe Behörde hatte von ihren vertraglichen Befugnissen nur sehr sparsam Gebrauch machen können. Im August 1954, als die französische National-

versammlung das EVG-Projekt ablehnte, geriet die Montanunion vollends in eine Position der "unbehaglichen Vereinsamung", die ihren sichtbaren Ausdruck in der Resignation ihres ersten Präsidenten und eigentlichen Architekten, Jean Monnet, fand. Als ein neuer Anlauf 1957 zum Abschluß der Römischen Verträge führte, fielen die integrationspolitischen Zielsetzungen deutlich bescheidener aus. Die Regierungen waren 1957 nicht mehr bereit, nationale Souveränitätsrechte nach dem Muster der Montanunion auf supranationale Gremien zu übertragen.

III.

Dringender noch als die Integration der europäischen Montanindustrie schien in den 50er Jahren die Organisation einer gemeinsamen Rüstungspolitik und -wirtschaft geboten. Zur Zeit der Koreakrise wären nach amerikanischer Schätzung rund 60 Divisionen nötig gewesen, um Europa gegen etwa 170 sowjetische Divisionen zu verteidigen, die bereits über erste Atomwaffen verfügten. Tatsächlich standen aber einschließlich der im April 1951 eilig nach Deutschland verlegten vier US-Divisionen weniger als 20 aktive Verbände für diese Aufgabe bereit.²² Fast noch beklagenswerter war der Zustand der Rüstung. Selbst Waffen und Gerät der zehn in Europa stationierten US-Divisionen galten als hoffnungslos veraltet.²³ Eine europäische Rüstungsindustrie war - abgesehen von der britischen - praktisch nicht vorhanden. Folgerichtig sahen die Notstandspläne des US-Generalstabs für den Ernstfall die Evakuierung der Truppen hinter die Pyrenäen, nach Großbritannien, in norwegische Häfen und nach Süditalien vor, um von der Peripherie her die Rückgewinnung Europas zu betreiben.

²¹ BAnz., 120 v. 26.6.1951, S. 8.

²² Siehe dazu Wilhelm Meier-Dörenberg, Die Planung des Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der EVG, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Bd. 2, hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, München 1990, S. 627.

²³ Deutsche Experten, wie der Leiter der Planungsabteilung des Amtes Blank, Oberst Bonin, waren fest davon überzeugt, daß die Ausstattung amerikanischer Panzer- und Infanteriedivisionen "modernen Anforderungen keinesfalls genügt", ja, sogar "teilweise weit unter dem Niveau der Ausstattung der deutschen Panzer und mot. Verbände in den Jahren 1943-1945 liegt und zweifellos nicht ausreicht, die amerikanischen Truppen zu einer wirksamen Abwehr eines Angriffs aus dem Osten zu befähigen." Denkschrift "Materielle Ausstattung des deutschen Kontingentes." Bonn, den 20. Mai 1953, BW9/2508-3 p. 80.

Vor diesem Hintergrund schien der Rückgriff auf das westdeutsche Militärpotential unverzichtbar. Dabei ging es nicht nur um die Aufstellung eines Kontingents von zehn bis zwölf Divisionen, sondern auch um die Mobilisierung der westdeutschen finanziellen und rüstungswirtschaftlichen Kapazität für die Verteidigung der 'freien Welt'. Während die Vereinigten Staaten nach Wegen suchten, Westdeutschland in den Rahmen der Nato militärisch und rüstungswirtschaftlich zu integrieren, schlug der französische Verteidigungsminister Pleven am 27. Oktober 1950 die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vor, deren institutioneller Aufbau und politisches Regelwerk in vielem dem Schuman-Plan einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl entsprach. Parallelen lagen tatsächlich auf der Hand. Auch auf dem Rüstungssektor mischten sich wirtschaftliche Sachzwänge mit dem politischen Ziel der "Einbindung" Westdeutschlands in das westeuropäische Sicherheitssystem und damit gleichzeitig der Kontrolle über etwaigen Mißbrauch neuer militärischer Macht. Auch hier stand das funktionalistische Integrationsmodell Pate, indem die Verteidigungsgemeinschaft nach der Montanunion als ein weiterer Schritt auf dem Weg zur völligen, d.h. politisch-institutionellen "Integration" Europas gesehen wurde. Robert Schuman nannte das Problem auf der Eröffnungssitzung der Konferenz über die Bildung der europäischen Armee beim Namen, indem er fragte: "Wie kann man eine Armee aufstellen und unterhalten, bevor eine europäische Autorität, eine europäische Regierung und ein europäisches Parlament vorhanden sind?" In seiner Antwort verwies er auf die pragmatische Notwendigkeit, "täglich für dringende Bedürfnisse, für die nur eine Gesamtlösung in Frage kommt, Teillösungen (zu) finden und hin(zu)nehmen" und war davon überzeugt, daß Europa nur "Sektor für Sektor" entstehen könne.²⁴ Im Ziel waren sich europäische Föderalisten, wie Robert Schuman, mit amerikanischen Föderatoren, wie dem Hohen Kommissar in Bad Godesberg, James B. Conant, einig: "If Western Europe is to be successfully defended for a long pull, France and Germany must work together. This means eventual European Integration."²⁵

²⁴ Rede am 15.2.1951, abgedruckt in: Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung, hrsg. v. W. Lipgens, Bd. 2, München 1962, S. 825f.

²⁵ Schreiben an Livingston T. Merchant, Department of State, Washington, D.C., National Archives (NA) 740.5/7-1254.

Der EVG-Vertrag sah folgerichtig ein gemeinsames Rüstungsbudget vor, dessen Umsetzung in den Händen eines supranationalen Rüstungskommissariats liegen sollte. Dem entsprach die Kompetenz der EVG für gemeinsame Programme auf dem Gebiet der Bewaffnung und Ausrüstung, Versorgung und Infrastruktur, sowie der Forschung und technischen Erprobung auf dem Rüstungssektor. Die gemeinsame Beschaffungsorganisation war zwar dezentral gegliedert und nach zivilen Grundsätzen organisiert, sollte aber dem nationalen Zugriff weitgehend entzogen werden. Lediglich eine nationale Schutzklausel war vorgesehen, die sicherstellen sollte, daß mindestens 85 vH der nationalen Anteile am gemeinsamen EVG-Budget wieder in den betreffenden Ländern ausgegeben wurden, wobei das Kommissariat verpflichtet war, die "technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten aller Mitgliedsstaaten aufs beste nutzbar zu machen" (Artikel 102, Abs. 1, EVG-Vertrag). Während also Produktion, Ausfuhr und Einfuhr von Waffen, Munition und Sprengstoff nur mit Genehmigung des supranationalen Kommissariats möglich sein sollte (Artikel 107), sah der Vertrag darüber hinaus für bestimmte Waffen, wie für weittragende Lenkraketen, Influenzminen, Kriegsschiffe über 1.500 to, U-Boote, Militärflugzeuge und ABC-Waffen weitreichende Sonderregelungen vor, die die Herstellung solcher Rüstungsgüter in "strategisch exponierten Gebieten" von der einstimmigen Billigung des Ministerrates abhängig machte. Der Begriff des "strategisch exponierten Gebietes" war freilich nichts anderes als ein Euphemismus zur Umschreibung des westdeutschen Territoriums. Seine Anwendung sollte jenen Grat der strukturellen Diskriminierung ermöglichen, der den Westeuropäern aus Sicherheitsgründen in Bezug auf den neuen Partner geboten erschien, ohne daß damit der Grundsatz der rechtlich-formalen Gleichbehandlung verletzt würde. Bezüglich der Produktion von Pulver, Raketenantriebsmitteln und Luftabwehrraketen machten die vertragsschließenden Parteien zugunsten einer künftigen westdeutschen Rüstungswirtschaft allerdings Ausnahmen. Westlich der sogenannten "Pulverlinie", die von der holländischen Grenze am Rhein und am Neckar entlang bis zum östlichen Bodensee lief, wurde der Bau von Munitionsfabriken erlaubt, die Produktion und die Forschung aber auch dort an die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Kommissariats gebunden.

Die deutsche Seite war vor allem aus zwei Gründen zu diesen weitreichenden Zugeständnissen bereit. Zum einen hielt sich das Engagement der deutschen Industrie für den Aufbau einer neuen Rüstungswirtschaft in engen Grenzen. Insbesondere in Kreisen der Schwerindustrie überwog die Zurückhaltung, auch wenn es an der Bereitschaft nicht mangelte, sich gegebenenfalls in die Pflicht nehmen zu lassen und mancher Protest den Eindruck hervorrief, er sei lediglich "for the record" geäußert worden.²⁶ Die westdeutsche Industrie war entschlossen, jene exportorientierte Expansionsstrategie wieder aufzunehmen, die unter den binnen- wie außenwirtschaftlich restriktiven Bedingungen der 20er Jahre in Frage gestellt war, in der Weltwirtschaftskrise scheiterte und nach 1933 wenigstens teilweise durch rüstungswirtschaftliche Neuorientierung kompensiert werden konnte. Die Orientierung am Weltmarkt blieb freilich auch während der Rüstungs- und Kriegsjahre im "Dritten Reich" die für Friedenszeiten bevorzugte Strategie. Für ihre Realisierung eröffneten sich freilich erst nach der Überwindung der Koreakrise günstige Aussichten.²⁷ Nach dem Urteil des Krupp-Direktors Fritz Hardach zog es eine knappe Mehrheit der westdeutschen Industriellen noch 1955 vor, Rüstungsgüter im Ausland zu beziehen, um nicht die eigene Position am Weltmarkt zu gefährden.²⁸ Vor allem die britische Regierung verfolgte diese Entwicklung mit gemischten Gefühlen, sah sie doch darin eine der Ursachen der eigenen Exportschwäche vor dem Hintergrund relativ hoher Auslastung der britischen Ressourcen durch Rüstungsaufträge.²⁹ In Westdeutschland schufen diese Exporterfolge aber auch die Voraussetzung dafür, daß in der Frage der Rüstungswirtschaft der Primat der (Europa-) Politik gegen zunächst nur schwache industrielle Interessen am Aufbau einer eigenen nationalen Rüstungsindustrie durchgesetzt werden konnte.

²⁶ So z.B. die Einschätzung des US-Konsuls nach einem Gespräch mit Otto Wolff von Amerongen, dessen skeptischer Grundton nicht zu überhören war. AMCONGEN, Düsseldorf an Dept. of State am 22.12.1955, NA 762A.5/12-2255.

²⁷ Adenauer konnte deshalb im November 1951 dem Hohen Kommissar McCloy gegenüber erklären, daß die deutsche Industrie viel mehr daran interessiert sei, Exportgüter zu produzieren als Kriegsmaterial. FRUS 1951, III, Teil 2, S. 1720.

²⁸ Views of three steel executives on West German rearmament, AMCONGEN, Düsseldorf an Dept. of State am 13.12.1955, NA 762A.5/12-1355.

²⁹ Siehe dazu u.a. Malcolm Chalmers, Paying for Defence. Military spending and British Decline,

Zum zweiten stand die westdeutsche Europapolitik - nicht nur in der Rüstungsfrage - unter dem Primat außenpolitischer Zielsetzungen, denen sich nationale wirtschaftliche Interessen, auch wenn sie im Wirtschaftsministerium einen Fürsprecher fanden, weitgehend unterzuordnen hatten. In der Debatte über die Einführung eines europäischen Rüstungspools wird dies besonders deutlich. Dieser Vorschlag wurde nach dem Scheitern des EVG-Ratifizierungsverfahrens in der französischen Nationalversammlung zunächst von der britischen Regierung lanciert, um Frankreich die Zustimmung zur direkten Aufnahme Westdeutschlands in die NATO politisch zu erleichtern: "A European arms pool would have political and psychological value. The six E.D.C. countries might adopt within NATO a plan for an arms pool, incorporating the essential features of the relevant divisions of the E.D.C. Treaty (i.e., control of production, import and export of war material)."³⁰ Sie konnte dabei auf Überlegungen zurückgreifen, die einzelne französische Abgeordnete, wie der Sozialist Lapie, schon während des Ratifizierungsverfahrens angestellt hatten, um wenigstens eine Teillösung realisieren zu können. Danach sollte zwar auf eine die nationalen Gefühle der Franzosen verletzende Integration von Truppen verzichtet, die materiell-wirtschaftlichen Bestimmungen des EVG-Vertrages aber in Gestalt einer supranationalen Rüstungsagentur verwirklicht werden.³¹ Auf der Londoner Konferenz (28.9. - 3.10.1954), die einen Weg aus der Krise weisen sollte, legte denn auch Frankreich eine "Note über das Problem der Rüstungsproduktion" vor, die den Vorschlag eines europäischen Rüstungspools enthielt. Er sollte die Rüstungswirtschaft der Teilnehmerstaaten auf dem Gebiet der Standardisierung und der Großserienproduktion koordinieren und sah die Errichtung einer Rüstungsagentur vor, die für die Aufstellung und Ausführung der gemeinsamen Rüstungsprogramme sowie für die Verteilung der von den USA in Aussicht gestellten Außenhilfe zuständig war. Zusammen mit ebenfalls vorgesehenen weitgehenden Kontrollbefugnissen und der Einführung eines Lizenzierungssystems für neu zu entrichtende Rüstungsbetriebe handelte es sich um eine außerordentlich

London 1985.

³⁰ US-Government, Office Memorandum on "European Arms Pool", Reinstein to Merchant, 10. Sept. 1954, NA, 740.5/9-1054.

³¹ P.-O. Lapie, *L'Europe de Demain. Armées Intégrées ou Communauté d'Armement*. Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris (1953).

umfassende Konzeption einer europäischen Rüstungsgemeinschaft.³²

Der Vorschlag wurde auf deutscher Seite nicht einheitlich aufgenommen. Der Bundesvorstand der deutschen Industrie (BDI) war "zu der Auffassung gekommen, daß das mit dem französischen Vorschlag verfolgte Ziel der rationellen Organisierung der Rüstungsproduktion im Grundsatz als erstrebenswert angesehen werden könne."³³ Er empfahl daher, eine internationale Arbeitsteilung zu organisieren, die die Standardisierung des Kriegsgeräts durch Spezialisierung der Rüstungsindustrie der beteiligten Länder auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen erleichtern sollte. Um soziale, wirtschaftliche und finanzielle Störungen in den Mitgliedsländern zu vermeiden, schlug der BDI den Regierungen darüber hinaus die Bildung einer gemeinsamen "Auftragsausgleichsstelle" vor. Sie sollte die Aufgabe übernehmen, alle an dritte Länder erteilten Rüstungsaufträge zu erfassen und periodisch abzurechnen. Festgestellte Auftragssalden müßten dann die nationalen Beschaffungsämter veranlassen, in Höhe des jeweiligen Saldo Aufträge an das jeweils andere Land zu erteilen.³⁴

Der Vorschlag war geeignet, eine supranationale Rüstungsbehörde, die der BDI ablehnte, überflüssig zu machen und über das Pariser Abkommen hinausgehende Konzessionen in Form deutscher Rüstungsenthaltsamkeit zu vermeiden. Gleichzeitig hielt es der BDI aber nicht für zweckmäßig, "Kapazitäten zu erweitern oder zu errichten, die man nicht unbedingt brauche".³⁵ Schließlich herrschte Übereinstimmung mit dem Bundeswirtschaftsministerium, daß "die Versorgung einer halben Million Soldaten gegenüber der Versorgung von 50 Millionen Menschen bisher, in denen genannte Soldaten aber auch drinstecken, kein grundstürzendes Problem sei".³⁶ Eine organisierte internationale Arbeitsteilung mit "Auftragsausgleichsstelle" hätte der deutschen Industrie ihren Teil am Rüstungs-

³² Amt Blank A 5H, Zusammenstellung der wesentlichen Gesichtspunkte aus dem französischen Memorandum und den deutschen "Anregungen" zum Rüstungspool, BA-MA, BW 9/1294/3.

³³ BDI, Grundzüge eines deutschen Gegenvorschlages zum französischen Plan der Errichtung einer Rüstungsagentur, Köln 13.4.1955, BA-MA, BW 9/1294/3.

³⁴ Ebenda, Kap. II.

³⁵ Aktenvermerk über eine Besprechung am 6. Januar 1955 im Bundeswirtschaftsministerium betr. Europäischen Rüstungspool, DIHT, BN, Abt. X, Ordner Rüstung X, 8.1.55.

kuchen garantiert, ihn aber in kleine, gutverdaubare Stücke aufgeteilt, die sie ohne riskante zusätzliche Investitionen verkraften konnte und die keine wertvolle Exportkapazität in Anspruch genommen hätten.

Gerade letzteres war auch Ludwig Erhards Sorge.³⁷ Sollte eine "irgendwie geartete europäische Institution mit Mehrheitsbeschluß in die industriewirtschaftlichen Aufgaben und Pläne eines Landes eingreifen" können, dann bedeutete das für ihn "nicht mehr und nicht weniger, als daß angesichts der kaum möglichen Abgrenzung zwischen friedenswirtschaftlicher Erzeugung und der Produktion von militärischem Gerät diese Stelle die deutsche binnen- und außenwirtschaftliche Entwicklung nach Gutdünken behindern oder sogar unterbinden kann." Deutschlands Konkurrenten auf den Weltmärkten hätten dann die Möglichkeit, "gerade diejenigen industriellen Kapazitäten, die für uns exportwirtschaftlich von ausschlaggebender Bedeutung sind, mit Produktionsverpflichtungen zu blockieren und dieses Zuviel an Leistung dann durch ein Zuwenig an Aufträgen gerade an dem Ort zu kompensieren, wo uns eine stärkere Produktion erwünscht wäre." Erhard war davon überzeugt, daß die Konkurrenten mit einer deutschen Aufrüstung die Hoffnung verbinden, damit die handelspolitische Aktivität Deutschland zu lähmen. Er erwartete in dieser Angelegenheit eine Einheitsfront gegen "das Vordringen Deutschlands auf den Weltmarkt". Darüber hinaus glaubte er, in der Annahme "nicht fehl zu gehen, wenn ich darauf verwies, daß es wohl die Absicht Frankreichs sein würde, auch auf währungspolitischem Gebiet die starke deutsche Stellung zu schwächen." Auch dazu bot seiner Meinung nach der französische Vorschlag eine Handhabe. Insgesamt gesehen war der Vorschlag für ihn "völlig unannehmbar, denn er würde in letzter Konsequenz jede originäre deutsche Wirtschaftspolitik unterbinden."

Die Aussicht auf eine gemeinsame "Auftragsausgleichsstelle", die nahezu zwangsläufig zu einer engen Zusammenarbeit der beteiligten Wirtschaftsverbände führen müßte und damit zu einem internationalen Kartell sui generis, bestärkte Erhard noch zusätzlich in seiner Ablehnung. Er sah nun die, wie es schien, letzte

³⁶ Ebenda.

³⁷ Erhard an Adenauer am 18. Oktober 1954, BA-MA, BW9/1294/3.

Gelegenheit gekommen, nach dem Scheitern des EVG-Vertrags im französischen Parlament die Initiative für das Wirtschaftsministerium zurückzugewinnen, um den Zug einer dirigistischen - oder fast noch schlimmer - kartellwirtschaftlich fundierten europäischen Rüstungsintegration aufzuhalten. Eine europäische "Verteidigungsgemeinschaft ohne Soldaten", wie sie der Vorschlag eines Rüstungspools induzierte, hatte sich soweit von der "Hohen Europapolitik" entfernt, daß es Erhard zum ersten - und zum einzigen - Mal gelang, dem Auswärtigen Amt in offener Feldschlacht die Federführung in Sachen europäischer Wirtschaftsintegration zu entziehen, und selbst die Verhandlungen mit dem französischen Ministerpräsidenten Pierre Mendès France zu führen.³⁸

Das klägliche Resultat der Verhandlungen schlug sich in der Einsetzung eines Sachverständigenausschusses nieder, der die Lage auf dem Gebiet der Standardisierung und der gemeinsamen Deckung des Rüstungsbedarfs sondieren sollte. Der schließlich am 7. Mai 1955 eingerichtete "Ständige Rüstungsausschuß" der westeuropäischen Union hatte mit der von Frankreich vorgeschlagenen supranationalen Rüstungsgemeinschaft keine Ähnlichkeit mehr. Seine Mitglieder bestanden aus weisungsgebundenen Diplomaten, deren Aufgabe, die Zusammenarbeit der sieben Mitgliedsstaaten der WEU auf dem Gebiet der Rüstung wirkungsvoll zu gestalten, zu keinem Zeitpunkt als erfüllt angesehen werden konnte. Ohne die Schubkraft des Primats der Hohen Europapolitik konnte sich ein funktionalistisches Kalkül in der Entwicklung einer europäischen Rüstungspolitik und -wirtschaft nicht durchsetzen. Paradoxe Weise waren es gerade rationelle "wirtschaftliche" und "technische" Überlegungen, die dem entgegenstanden. Weitere französische Vorschläge, die deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Rüstungssektor zu intensivieren, stießen daher auf der konkreten Ebene der wirtschaftlichen Interessen auch in den folgenden Monaten auf Skepsis und Ablehnung. Die wirtschaftspolitische Abteilung des Auswärtigen Amtes sah in zwei dringenden Memoranden der französischen Seite vom 28. April und vom 25. September 1956 vor allem "die französischen Absichten, (sich) an die Konzeption

³⁸ Aktenvermerk über eine Besprechung am 6. Januar 1955 im Bundeswirtschaftsministerium betr. europäischen Rüstungspol, DIHT BN, Abt. X, Ordner Rüstung X, 8.1.55.

des in der EVG vorgesehenen gewesenen Rüstungspools anzulehnen". Diese Konzeption sei aber Teil des supranationalen Vertragswerkes gewesen, von dem allein ein Teil - und zwar der wirtschaftliche - nicht lebensfähig erscheine. Gründe, die für ein Eingehen auf den französischen Wunsch sprächen, seien vielmehr "im wesentlichen politischer Natur".³⁹ Erst als Frankreich die rüstungswirtschaftlichen Fragen wieder in die Perspektive der großen Europapolitik rückte und Deutschland - wie auch Italien - im November 1957 die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung und des Baus von Raketen und Kernwaffen anbot, kam es erneut zu einer - wenn auch nur kurzlebigen - wirtschaftlichen Kooperation, die sich über engere wirtschaftliche Interessen und Rentabilitätsgesichtspunkten hinwegsetzte.⁴⁰

Die Nachrangigkeit wirtschaftlicher Argumente und Interessen in der Europapolitik der 50er Jahre wird auch in dem britischen Vorstoß eines "Grand Design" deutlich, mit dem Großbritannien eine europäische Rüstungsgemeinschaft unter britischer Führung vorschlug. In einer Denkschrift des Außenministers Selwyn Lloyd vom 7. Januar 1957 wird die Notwendigkeit einer Rüstungsgemeinschaft der sieben WEU-Staaten wie folgt wirtschaftlich begründet:⁴¹ "A country which wishes to play the role of a great Power ... must have the power to use the whole range of thermo-nuclear weapons, including the megaton bomb. Although, if all goes well, Britain will shortly have the know how of megaton bomb and the possession of some kiloton weapons, Britain cannot by herself go the whole distance. If we try to do so, we shall bankrupt ourselves. The choice is therefore clear. ... Britain and the other six Western European Union Powers have a combined population of over 210 millions, together with very considerable industrial capacity, resources and skill. If these were pooled, the resultant association could afford to possess full thermo-nuclear capacity. It could be the third great Power." Obwohl die wirtschaftlichen Vorteile einer gemeinsamen Großrüstung auf der Hand lagen, scheiterte der Vorstoß bald am Primat der Politik, die dem Verhältnis Großbritanniens zu den Vereinigten Staaten Priorität vor einer

³⁹ Auswärtiges Amt, Politisches Archiv, Büro Staatssekretär, 203, betr. Besprechung Bundeskanzler - Guy Mollet, Vortrag vom 31. Oktober 1956.

⁴⁰ AA-PA, Büro Staatssekretär, Bd. 269, betr. Diplomatengespräch mit Bundeskanzler etc., Bd. I, Gespräch zwischen Bundeskanzler Adenauer und dem französischen Staatssekretär Maurice Faure am 16.11.1957.

⁴¹ Public Record Office, CAB 129/84.

funktionalistisch-technologischen Führungsrolle Großbritanniens im europäischen Integrationsprozeß gab. Die USA wollten eine Weiterverbreitung von Atomwaffen verhindern und boten London die Rolle eines atomaren Juniorpartners der Vereinigten Staaten an, um ihm gleichsam im Huckepack-Verfahren den Status einer Weltmacht zu sichern.

IV.

Der Vergleich der Erfahrungen mit der Gründung und Praxis der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der auf sie folgenden Anstrengungen gemeinsame rüstungswirtschaftliche Institutionen in Europa aufzubauen, belegt den Vorrang politischer vor wirtschaftlichen Gesichtspunkte im Prozeß der europäischen Integration der 50er Jahre. Nicht die politische Sphäre wird durch die wirtschaftliche penetriert, sondern der Primat der Politik steht am Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Die Europapolitik der 50er Jahre ist weder das Ergebnis einer Politik ethischer Grundsätze noch folgt sie funktionalistisch-technologischen Sachzwängen, zu deren Lösung die Mittel des Nationalstaates nicht mehr ausreichend zu sein scheinen. Europapolitik beruht vielmehr auf der realen Analyse der politischen Macht, die oft quer zum kurzfristigen Nutzenkalkül, aber auch zu langfristig angelegten wirtschaftlichen Prinzipien lag.

Selbst im Vorfeld der Unterzeichnung der Römischen Verträge wird dieser Konflikt im Spiegel des deutschen Entscheidungsprozesses deutlich sichtbar - und eindeutig entschieden. Für den Bundesminister für Wirtschaft drohten die von Frankreich geforderten Privilegien, wie das Recht auf Vertragsrevision im Übergang von der ersten zur zweiten Etappe, die vorübergehende Beibehaltung der Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben, die Schutzklauseln im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder die Einbeziehungen der überseeischen Gebiete, die Probleme der übrigen Mitglieder in einer "kaum erträglichen Weise (zu) verschärfen", so daß der ganze

Vertrag "unbillig und nicht annehmbar" erschien.⁴² Das Bundeswirtschaftsministerium folgte dabei einer Vorstellung von wirtschaftlicher Integration, die "in Gestalt einer immer weiter fortschreitenden Liberalisierung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, einem Abbau der Zölle sowie anderer protektionistischer Schranken, also OEEC-gemäß fortschreiten wird". Aus dieser Perspektive mußte die "Integration" der Sechs tatsächlich "eine Insel der Desintegration in einer mittlerweile freier gewordenen Welt" werden. Deutschland wäre dann, wie es Ludwig Erhard im September 1956 dem Bundeskanzler darlegte, in seiner Freizügigkeit gehemmt und in seiner lebenswichtigen Verbindungen zu den übrigen Weltmächten durch die drückende Ehe mit dem protektionistischen Frankreich gefährdet.

Das Auswärtige Amt dagegen teilte diesen "wirtschaftlichen Welteroberungsplan des Bundeswirtschaftsministers" nicht. Es hielt Erhard vielmehr den Primat der Politik entgegen, "weil ein derart ungestümer weit auslaufender Vorstoß in den freien Raum einmal eine Grenze finden muß, sei es an eine Wirtschaftskrise oder sonstigen Erschütterungen." Bestand habe nur, "was politisch organisiert ist". Während das Bundeswirtschaftsministerium es nicht für akzeptabel hielt, "daß ein Problem von solcher wirtschaftlichen Bedeutung von einem anderen Ressort federführend bearbeitet" wurde, hielt dem das Auswärtige Amt entgegen, daß die europäische Wirtschaftsintegration "im gegenwärtigen Stadium noch in einer rein politischen Sphäre stehe und daher als Politikum betrachtet werden müsse". Klarer als in dieser Aussage, kann der Primat der Politik in der wirtschaftlichen Europapolitik Deutschlands, aber auch der anderen beteiligten Länder, wohl kaum umschrieben werden.

Auch das scheinbar so erfolgreiche Modell der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl verdankt sein Zustandekommen nicht nur der wirtschaftlichen Herausforderung, vor die sich der Monnet-Plan im Jahre 1949 gestellt sah. Der supranationale Stil der Gemeinschaft ist ohne die ursprünglich vorhandene und

⁴² AA-PA, Büro Staatssekretär, Bd. 155, betr. gemeinsamer Markt und Euratom, Bd. I, Auswärtiges Amt an die deutschen Botschaften am 14. Mai 1956.

gewollte "strukturelle Diskriminierung" Deutschlands von Anfang an politisch nicht denkbar und tritt mit der Normalisierung der westeuropäischen Nachkriegsbeziehungen immer stärker in den Hintergrund. Wirtschaftliche Integration - auch auf dem Rüstungsgebiet - endet dort, wo der Kernbereich nationaler Souveränität beginnt und schreitet nicht, wirtschaftlichen Sachzwängen folgend automatisch fort, wenn sie einmal in einem oder mehreren Sektoren der Wirtschaft verwirklicht worden ist. Die Geschichte der europäischen Integration in den 50er Jahren enthüllt ein Lehrstück in Machtpolitik auf Kosten des wirtschaftlichen Kalküls. Nicht Gewinnmaximierung im engeren wirtschaftlichen Sinne, sondern rationale Ressourcenmaximierung im Rahmen nationaler Machtpolitik gehört zu den Grundsätzen dieser Politik. Integration à la Carte der Hohen Europapolitik ist die Folge.