

Abschrift

I A 3 - /50

Dezember 1950

Dr. Schneider 490

An
den Herrn
B u n d e s k a n z l e r

B o n nBetr.: Abschluß des Schuman-Planes

Nach den Darlegungen des Führers der deutschen Delegation gelangen die Verhandlungen über die Montan-Gemeinschaft zwischen Frankreich, Italien, den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland in Kürze in das Endstadium. Der unter Vorsitz des Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft tagende interministerielle Arbeitsausschuss hat in den letzten Tagen gemeinsam mit den Herren der deutschen Delegation die z.Zt. noch offenen wichtigsten Fragen erörtert. Für die bevorstehende Aussprache im Bundeskabinett beehre ich mich, Ihnen den Standpunkt des Bundesministeriums für Wirtschaft kurz darzulegen.

Jeder Versuch, zu einer wirtschaftlichen Einigung in dem westeuropäischen Wirtschaftsraum zu gelangen, wird von mir nicht allein aus politischen, sondern ebensom aus wirtschaftlichen Gründen auf das wärmste begrüßt. Mein beharrliches Eintreten für eine fortschreitende Liberalisierung im Bereich der Teilnehmerländer des Marshallplanes entspringt dieser von Ihnen geteilten Grundauffassung. Die Montan-Union scheint mir durchaus ein neuer, nützlicher Weg zu dem gleichen Ziel. Dabei erblicke ich deren Bedeutung ökonomisch weniger in der unmittelbaren Verbesserung der Markt- und Preisverhältnisse für Kohle und Stahl - wir haben im Gegenteil gerade hier manche Sorgen - sondern vielmehr darin, daß das Gelingen einer übernationalen Einigung und Verwaltung für die beiden europäischen Grundstoffe

die Einbeziehung anderer Wirtschaftsgebiete in eine gleiche Union ermöglichen und uns so dem Fernziel der vollen wirtschaftlichen Integration beträchtlich näherbringen könnte. Es erscheint mir durchaus vertretbar, für dieses große Ziel auch Hoheitsrechte wesentlicher Art zugunsten der übernationalen Gemeinschaft aufzugeben und alle jene Schwierigkeiten einzutauschen, die sich aus dem Nebeneinander einer übernationalen Regierung für Kohle und Stahl und der nationalen Wirtschaftspolitik für die gesamte übrige Wirtschaft ergeben können.

Einige für unsere Wirtschaftspolitik entscheidende Punkte haben in den letzten Pariser Verhandlungen durch die Mitwirkung der Amerikaner ein neues Gesicht erhalten. Dies gilt für die Kartell- und Konzernregelung und das Problem der regionalen Gruppen. Eine andere heikle Frage, nämlich der Entrichtung eines deutschen und holländischen Preisausgleichs zugunsten Belgiens, konnte bisher noch nicht im Sinne unserer Wünsche geklärt werden. Zu diesen Fragen wie auch zu dem zentralen Erfordernis der Herstellung einer vollen deutschen Gleichberechtigung auf allen durch den Schuman-Plan berührten Sachgebieten habe ich im einzelnen zu bemerken:

In der Kartellfrage hatten sich bereits alle Delegationen auf einen deutschen Vorschlag geeinigt. Dieser fußt auf den von der Hohen Kommission angenommenen Grundsätzen des deutschen Kartellgesetzentwurfs. Unter dem Eindruck amerikanischer Einflüsse haben dann die Delegationen einen Entwurf diskutiert, der zwar eine Genehmigungsmöglichkeit für die Spezialisierung und gemeinsamen Ein- oder Verkauf vorsieht, aber die Hohe Behörde bei der Erteilung solcher Genehmigungen an so enge Maßstäbe bindet, daß praktisch mit diesen Ausnahmemöglichkeiten wenig gewonnen ist. Es besteht, wie man auf amerikanischer Seite versichert, schon jetzt kein Zweifel, daß bei Anwendung dieser Bestimmungen künftig ein gemeinsamer deutscher Kohlenverkauf nicht mehr zulässig sein wird. Die Delegation glaubt, die Beendigung der Liquidation der deutschen Kohlenverkaufskontore auf 3 bis 5 Jahre hinausschieben zu können, und gibt zu bedenken, daß sich im Verlauf einer solchen Periode die Verhältnisse und ihre Beurteilung wesentlich geändert haben dürften.

Ich kann dieser Auffassung nicht beipflichten. Bei der naturgegeben unvollständigen Konkurrenz auf dem Gebiet der Kohle ist nach allseitiger Erfahrung, die eine übereinstimmende Meinung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern darstellt, ein gemeinsamer Verkauf unentbehrlich.

Der Ruhrbezirk fördert aus sehr unterschiedlichen Lagerungsverhältnissen und Teufen zwischen 50 m und 1150 m auf einer Fläche von rd. 1560 qkm 7 Kohlenarten, deren jede etwa 12 Sortimente von den Stücken bis zur Feinkohle umfaßt. Ihr Abbau muß systematisch vom Hangenden zum Liegenden erfolgen, wenn nicht erhebliche Teile verloren gehen sollen. Nur eine zentrale Verkaufsorganisation für das ganze Revier ist auf lange Sicht befähigt, den erforderlichen Ausgleich zwischen dem Angebot der Lagerstätte und der Nachfrage herbeizuführen, sowie die Erschließung neuer Felderteile durch Neuanlagen unter dem Gesichtswinkel des Marktes zu beeinflussen. Nur sie ist in der Lage, die auf dem Kohlenmarkt an sich starken und durch die Jahreszeit noch verstärkten Schwankungen des Absatzes im Interesse aller Beteiligten bestmöglich auszugleichen.

Für den reibungslosen Ablauf des Zechenbetriebes ist wesentlich, daß die anfallende absatzfähige Förderung kontinuierlich abgefahren und eine Übernahme auf Halde möglichst vermieden wird. Dazu ist die Einschaltung aller Verkehrswege - Schiene, Wasserstraße, Landstraße - in sorgfältiger Abstimmung aufeinander erforderlich. Dieses Ziel einer bestmöglichen Ausnutzung aller vorhandenen Verkehrsmittel ist ebenfalls über eine zentrale Vertriebsorganisation am ehesten zu erreichen.

Der Betrieb des Steinkohlenbergbaues ballt auf der Lagerstätte große Menschenmassen zusammen, deren Zahl durch die an den Standort der Kohle gebundenen anderen Industrien noch erheblich vergrößert wird. Aus sozialen Gründen ist es ein Erfordernis, diese nach den gleichen Grundsätzen bezahlten Menschen möglichst gleichmäßig zu beschäftigen und nach Möglichkeit ihre Vollbeschäftigung sicherzustellen. Auch hierfür bedarf es wiederum angesichts der Absatzschwankungen einer zentralen Absatzorganisation.

Diese Zusammenhänge führten dazu, daß nicht nur in Deutschland jedes zusammenhängende Bergbaurevier eine eigene Verkaufsorganisation entwickelte, sondern sich ähnliche Syndikate in Belgien bildeten, während für Frankreich auf der gleichen Grundlage das Comptoire des mines arbeitet.

Nach dem Schuman-Plan sollen zwar alle bestehenden Verkaufsorganisationen einer entsprechenden Kontrolle unterliegen; praktisch ist es aber sehr zweifelhaft, ob sich die Hohe Behörde in den anderen Ländern ohne gleichzeitige Unterstützung durch eine

alliierte Besatzungsmacht mit etwaigen Auflösungswünschen durchsetzen kann. Auf jeden Fall bleibt die Charbonage de France als sozialisierter Betrieb immer von Auflösungstendenzen dieser Art verschont. Mit der ausdrücklichen Anerkennung dieser Eigentumsstruktur des neben uns größten Kohleproduzenten im Unionsraum stellt sich für Deutschland bei dem jetzigen Vertragstext die Alternative, entweder auch zu einer Sozialisierung zu schreiten oder auf jede gemeinschaftliche Verkaufstätigkeit zu verzichten.

Auf der Suche nach einem Ausweg habe ich erwogen, alle Zechen durch Gesetzesvorschrift zur Ablieferung ihrer verkaufsfähigen Kohle an eine staatliche Stelle zu verpflichten und dieser Stelle den Verkauf im eigenen Namen, aber für Rechnung der Zechen zu übertragen. Eine solche Konstruktion dürfte gegen die jetzige Fassung der Kartellbestimmungen ebenso wenig verstossen wie die Charbonage de France. Die Sozialisierung des Verkaufs würde aber leicht zur vollen Sozialisierung führen. Deswegen kann ich mich für diesen Vorschlag nicht entschließen. Auch mit der Einrichtung einer Übergangszeit ist nichts Entscheidendes gewonnen, weil man der Abschaffung des Gemeinschaftsverkaufs grundsätzlich zustimmt und weil der Aufbau eines eigenen Verkaufsapparates für jede Zeche über Jahre andauert, so daß man auf deutscher Seite schon sehr schnell damit beginnen und alle zusätzlichen Kosten tragen müsste, welche eine solche Betriebsorganisation erfordert. Ich halte es hiernach für notwendig, auf einer Änderung der fraglichen Bestimmungen zu bestehen.

Auch die Bestimmungen, welche eine eigentumsmäßige Verflechtung ganz unterbinden oder erschweren, begegnen ähnlichen Bedenken. Die technische Verbundwirtschaft, insbesondere zwischen Kohle, Stahl und Energie, ermöglicht die günstigste Kostengestaltung und sicherte früher zusammen mit den Standortverhältnissen den Vorsprung des Ruhrgebietes. Die deutschen Entflechtungsvorschläge bemühen sich, den Gedanken einer vernünftigen Verbundwirtschaft auch für die deutsche Industrie wieder durchzusetzen. Gerade die Tatsache, daß in diesem Punkt alle anderen Partnerländer in einem gesicherten Besitzstand leben, bedeutet für uns eine empfindliche Benachteiligung. Diese wird zwar theoretisch da-

durch gemildert, daß auch bestehende Eigentumsverhältnisse und Konzernbildungen der Nachprüfung der Hohen Behörde unterworfen werden sollen. Angesichts der besonderen Schwierigkeit dieser Aufgabe, des allgemeinen Beharrungsvermögens und der Unsicherheit der Stellung der Hohen Behörde dürfte dies mehr ein theoretisches Postulat sein. Praktisch bleibt gegen Deutschland allein eine Diskriminierung bestehen.

Es ist hiernach dringend geboten, auch insoweit die einschlägigen Bestimmungen des Pariser Vertragswerks abzuändern. Hierzu zählt die Ausdehnung des vertikalen Verflechtungsverbots auf dem Schuman-Plan nicht unterworfenen Industriegruppen (z.B. KÖhle-, Chemie-, Maschinenbau-Betriebe). Für eine solche Bestimmung besteht gar kein triftiger Anlaß. Auch sollte sich eine Quotenbegrenzung, um die Wucht der Einschränkungen zu mildern, nur auf den Gesamtbereich von Kohle oder Stahl erstrecken, nicht dagegen auf Untergruppen wie etwa Blecherzeugnisse oder Röhren. Eine Anerkennung dieses französischen Gedankens, zusammen mit der Absicht, alle 3% einer solchen Gruppe übersteigende Verbindungen der Kontrolle zu unterstellen, würde eine untragbare Erstarrung in den Eigentumsverhältnissen bewirken und zugleich den Einflußbereich der Hohen Behörde in einem völlig unnötigen Umfang vergrößern. Dagegen erscheint unter Hinweis auf die Verhältnisse in USA, wo 30% der 100 Millionen to betragenden Rohstahlerzeugung in einer Hand vereinigt sind, eine Heraufsetzung der Freiheitsgrenze auf etwa 10% durchaus geboten. Damit würden immerhin erst eine Wirtschaftseinheit, die etwa 1/10 jener USA-Werkseinheit darstellt, noch genehmigungsfrei bleiben.

Mit vorstehenden Hinweisen habe ich versucht, den jetzigen Diskussionsvorschlag in Paris auf die deutschen Bedürfnisse anzupassen. Ich hielt es insgesamt jedoch für richtiger, diesen Weg der bürokratischen Einzelkontrolle überhaupt nicht zu beschreiten, sondern sich auf allgemeine Kontrollbestimmungen gegen marktbeherrschende Unternehmen zu beschränken, wie sie in dem deutschen Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen enthalten sind (besonderes Prüfungsrecht, Einflußnahme auf Preisgestaltung usw.). Ich schlage vor, diesem Verfahren den Vorzug zu geben und nur notfalls in der angedeuteten Weise den französischen Gedanken zu modifizieren.

Der Widerstand zu dem Kartell- und Konzernproblem ergibt sich weniger aus dem Kreis der in Paris zusammentretenden Delegationen, sondern er steht im Zusammenhang mit Bestrebungen, die in der Hohen Kommission vertreten werden. Mir scheint es daher unerläßlich, die deutsche Auffassung zu diesen Bestimmungen des Schuman-Plans, besonders auch gegenüber dem Petersberg, zum Ausdruck zu bringen und dabei eine Abstimmung der Schuman-Plan-Gespräche mit den laufenden hiesigen Erörterungen über Entflechtungsfragen herbeizuführen.

Die regionalen Gruppen als Zwischenglieder zwischen der Hohen Behörde und den Unternehmen sind gegenüber den ersten Absprachen völlig in den Hintergrund getreten. Die Gruppen figurieren jetzt nur noch als freiwillige Verbände, die mit gewissen Aufgaben versehen werden können, wenn sie in ihrer Organisation auch den Interessen der Verbraucher und Arbeiter Rechnung tragen. Eine stärkere institutionelle Verankerung fehlt. Diese Entwicklung ist aus mehreren Gründen bedauerlich. Europa kann erfolgreich nur aufgebaut werden, wenn die heterogenen Staatsgebilde ein echtes Eigenleben behalten. Diesem allgemeinen Gesichtspunkt sollte auch bei dem Aufbau der Montan-Union besonders Rechnung getragen werden. Die dieser Gemeinschaft überwiesenen Aufgaben sind zudem für ganz Westeuropa so umfangreich und zugleich differenziert, daß ein zentrales Organ ihnen allein nicht gewachsen ist, Regionale Selbstverwaltungsstellen entsprechen durchaus demokratischer Tradition und sind im Gegensatz zu reinem Dirigismus dazu geeignet, in wirklichkeitsnaher Berührung mit den betroffenen Wirtschaftskreisen einen Interessenausgleich herbeizuführen. Sie könnten überdies auch unsere Sorge abschwächen, daß sich bei zentralistischer Behandlung eine politische und psychologische Tendenz gegen die Ruhr geltend macht.

Ich halte die Frage für so bedeutungsvoll, daß ich vorschlage, die Delegation zu beauftragen, eine echte institutionelle Verankerung der regionalen Gruppen in Paris erneut zu vertreten.

Preisausgleich: Ein Ausgleich der Preisspiegel auf einer mittleren, nur durch die Transportkosten differenzierten Höhe wird dank der Verhandlungen der deutschen Delegation nicht mehr gefordert. Man hat sich vielmehr von der Zweckmäßigkeit der

deutschen Auffassung überzeugt, Belgien eine Sonderbehandlung

zuteil werden zu lassen. Damit erfuhren auch die Wünsche auf Gewährung von Preisausgleichszahlungen eine beträchtliche Mäßigung. Trotzdem stellt die jetzt noch zur Erörterung stehende Forderung auf Zahlung eines deutschen Zuschusses von mindestens 80 Millionen DM im ersten Jahr (insgesamt 240 Millionen DM in fünf Jahren) zugunsten der belgischen Kohle eine außerordentliche Belastung dar. Sie wird von der anderen Seite mit dem Hinweis darauf begründet, daß Deutschland demnächst in die Lage versetzt werde, die im Rahmen der ersten 5 Jahre des Schuman-Plans stillgelegte Kohleproduktion (je 5 Mill. t belgische und französische Kohle) zu übernehmen. Die Zahlung einer Abfindung für Ausscheiden eines Wettbewerbers wäre an sich nichts ungewöhnliches. Die konkrete Lage ist aber eine völlig andere. Denn einmal ist die Stilllegung von Zechen in Belgien und Frankreich bei dem gegenwärtigen und nach z.Zt. möglicher Schätzung b.a.w. andauernden Kohlenmangel völlig unwahrscheinlich.

Außerdem ist bei sorgfältiger Betrachtung der deutschen Verbrauchsentwicklung unserer Fördermöglichkeiten und der Exportverpflichtungen ebenfalls nicht damit zu rechnen, daß Deutschland in den nächsten Jahren eine Exportsteigerung in dem gedachten Umfang durchführen könnte. Angesichts dieser Verhältnisse wäre es naheliegend, zunächst die Entwicklung abzuwarten. Eine spätere Absatzchance rechtfertigt jedenfalls für sich allein noch nicht so namhafte Ausgleichszahlungen.

Ist allerdings mit einer Umschichtung der Produktion nicht zu rechnen, so könnte man eine völlig neue Begründung einer finanziellen Hilfeleistung für Belgien aus folgenden Erwägungen herleiten: Bei der Annahme, daß der westeuropäische Kohlenmarkt auf absehbare Zeit im Zeichen der Knappheit stehen wird, würden bei einheitlichem und freiem Markt unvermeidlich die Produktionskosten der letzten noch benötigten Zechen den Gesamtpreis für den westeuropäischen Markt bestimmen. Da dies volkswirtschaftlich unerwünscht ist, erschiene es naheliegend, den Preis auf dem Niveau der durchschnittlich arbeitenden Zechen zu stabilisieren und für die Durchhaltung der Zechen mit den ungünstigsten Produktionskosten von der Gesamtheit einen Zuschuß zu gewähren. Diese Überlegungen führen dahin, daß an Ausgleichszahlungen außer dem belgischen Staat nicht nur die deutschen und holländischen Gruppen, sondern auch die französischen Gruppen zu betei-

ligen wären. Dies erscheint auch möglich, ohne daß der Einheitsmarkt besonders gestört würde, da mit der deutschen Kohlepreiserhöhung eine weitgehende Angleichung des französischen und deutschen Kohlepreisspiegels eingetreten ist.

Eine Beteiligung Frankreichs aus diesen Gründen entspräche nicht allein der Gerechtigkeit, sondern würde überhaupt erst die Möglichkeit geben, eine Preisausgleichszahlung vor der deutschen Öffentlichkeit mit Erfolg zu vertreten. Eine solche Zahlung müsste allerdings auch auf äußerst ...% des Umsatzes beschränkt bleiben.

Dabei verhehle ich nicht die Sorgen, die sich neben den erneuten Folgen für den Preisspiegel noch aus dem Transferproblem ergeben werden, da jede Zahlung im Rahmen der europäischen Zahlungsuniongemeinschaft z.Zt. in effektiven Z geleistet werden muß. Es müssten daher besondere Verabredungen getroffen werden, daß Zahlungen zu diesem Zweck erst transferiert werden können, sobald dies die deutsche Transferlage gestattet. Angesichts der günstigen Devisenlage Belgiens und der mit einer solchen Absprache gegebenen Vorfinanzierungsmöglichkeit dürften sich aus dieser deutschen Forderung keine unüberwindlichen Schwierigkeiten für die Gegenseite ergeben.

Das Transferproblem kann möglicherweise gemildert, aber nicht beseitigt werden durch den Hinweis auf mögliche amerikanische Kredite zugunsten des Schuman-Plans. Erscheint als Geldgeber solcher Kredite die Weltbank oder die Export- und Importbank, was bei der gegebenen juristischen Konstruktion dieser Institute allerdings nicht sehr wahrscheinlich ist, so wäre ein Kredit an die deutsche Montan-Industrie aus dieser Quelle ein echter Devisen- und Kapitalgewinn. Wesentlich wahrscheinlicher ist aber, daß die amerikanische Finanzhilfe aus dem ECA-Plafond entnommen wird. Da der Kongreß wie im vorigen Jahr nur einen bestimmten Rahmenbetrag bewilligen wird, verringert jede Abzweigung zugunsten des Schuman-Plans die für die Marshallplanländer insgesamt zur Verfügung stehende Summe. Da Deutschland dort mit einem namhaften Anteil (rd. 20%) beteiligt ist, kann es bei dieser Kreditumschichtung nur gewinnen, wenn sein Anteil aus dem Schuman-Plan-Fonds höher ist als der entsprechende Verlust durch die Kürzung der Marshallhilfe. Der kapital- und devisenmäßige Gewinn könnte hierbei schätzungsweise 60 bis 80 Millionen Z ausmachen, die aber kapital- und devisenmäßig später zurückgezahlt werden müssten. Die Rechnung

würde sich wesentlich zu unseren Ungunsten verschieben, wenn die amerikanischen Kredite für Kohle und Stahl überhaupt nicht in Form frei verfügbarer Dollarbeträge bereitgestellt werden, sondern wenn die amerikanische ECA-Verwaltung etwa zur Vermeidung jedes Aufteilungsstreites mit den anderen Ländern den bequemeren Weg wählen sollte, aus den Counterpart Funds einen entsprechenden Betrag für die in Frage kommenden Industrien zweckzubinden. Ein solches Verfahren könnte umso näher liegen, weil die französischen Counterpart Funds schon heute zu einem sehr hohen Prozentsatz für den Aufbau der Montan-Industrien eingesetzt werden. Bei einem solchen Vorgehen würde sich für die westdeutsche Gesamtwirtschaft aus den Schuman-Plan-Krediten weder devisen- und noch kapitalmäßig ein Gewinn ergeben. Es erscheint hiernach dringend erwünscht, eine Klarheit darüber zu gewinnen, an welche Finanzquellen und Wege die Amerikaner denken.

Als Voraussetzung für den Abschluß des Schuman-Plans muß von deutscher Seite die Wiederherstellung einer vollen Gleichberechtigung auf den Sachgebieten der Montan-Union verlangt werden. Diese für die deutsche Beurteilung des Schuman-Plans absolut zentrale Frage ist bisher aus verständlichen Gründen in den Verhandlungen nicht in den Vordergrund gestellt worden. Ich habe auf ihre Bedeutung allerdings in meinen eigenen Gesprächen während einer Anwesenheit in Paris im September 1950 mit allem Ernst hinweisen können. Ich betrachte in diesem Sinne insbesondere die Ruhrbehörde mit dem Schuman-Plan als unvereinbar. Denn ihre Hauptbefugnisse - Verteilung von Ruhrkohle und Stahl und Bekämpfung diskriminierender Praktiken - werden nun der Montan-Gemeinschaft zustehen. Auch die Beschränkung der Rohstahlproduktion ist bisher noch nicht gefallen. Unter Hinweis auf einen Beitrag für die westliche Verteidigung wurde Deutschland lediglich eine bescheidene Erhöhung zugestanden. Dieses Ergebnis ist völlig unbefriedigend, da die Produktion in den letzten Monaten schon laufend die hiernach insgesamt zulässige Quote übertroffen hat und auch im Durchschnitt des Jahres weiter übersteigen muß wenn alle Bedürfnisse des heimischen Marktes und des Exportes befriedigt werden sollen.

Eine Einschränkung, die ebenfalls eine Drosselung bei Rohstahl bewirken soll, besteht ferner in dem Verbot jeder Erhöhung der gegenwärtigen Rohstahlkapazität. Darüber hinaus gelten aus militärischen Sicherheitsgründen umfangreiche Kontroll- und Genehmigungsvorschriften für jeden weiteren Ausbau der eisenschaffenden Industrie, z.B. die Errichtung von Breitbandstraßen und sonst nicht der Rohstahlbeschränkung unterworfenen Fertigungen.

Von noch grundsätzlicherer Bedeutung erscheint mir schließlich die Herstellung der deutschen Gleichberechtigung bei der Neuordnung des Kohlenbergbaus, der Stahlindustrie und Verbundwirtschaft unter Ausschaltung aller bisherigen Kontrollinstanzen der Besatzungsmächte. Die Anerkennung der einmütigen deutschen Entflechtungsvorschläge müsste daher zunächst von alliierter Seite klar anerkannt werden.

Ich erachte es für unerlässlich, über alle diese noch heute fortgeltenden und mit der gegenwärtigen Lage unvereinbaren Beschränkungen entweder im Vertragstext des Schuman-Plans selbst eine klare Regelung zu finden oder jedenfalls gleichzeitig oder vor Abschluß des Vertrages verbindliche Vereinbarungen über die Aufhebung dieser Beschränkungen zu treffen.