

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Claus Schöndube

Skeptische Gedanken
zum Europatag 1969

Jürgen Westphalen

Lateinamerika und die EWG

Bernd V. Dreesmann

Das Entwicklungsprogramm
der Vereinten Nationen

18/69

Mai 1969

Cla u s S c h ö n d u b e , freier Journalist, geboren am 23. 12. 1927 in Frankfurt/Main.

Veröffentlichungen: Eine Idee setzt sich durch, Hangelar 1964, (zusammen mit Christel Ruppert); Lehr- und Informationsmappe „Die europäische Integration“, Köln 1968; Grundsatzfragen der europäischen Integration, Hangelar 1968; einige Jugendbücher, zahlreiche Broschüren und Artikel.

J ü r g e n W e s t p h a l e n , Dr. sc. pol., Diplom-Volkswirt, geboren 1930 in Flensburg; nach kaufmännischer Ausbildung in Maschinenbauindustrie und Studium der Volkswirtschaftslehre Tätigkeit in Industrie- und Handelskammern zunächst in Deutschland und von 1958 bis 1960 in La Paz/Bolivien; seit 1961 in der Geschäftsführung des Ibero-Amerika Vereins, Hamburg, seit 1962 als Geschäftsführer; verschiedene Lateinamerika-Reisen, letzter

längerer Aufenthalt vom November 1966 bis März 1968 vornehmlich in Peru und Chile.

Veröffentlichungen u. a.: Die Erdölindustrie in Bolivien und ihre wachsende Bedeutung für die bolivianische Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1963; Europa auf falschem Kurs? Lateinamerikanische EWG-Sorgen (Mitverf.), Hamburg 1963; Bevölkerungsexplosion und Wirtschaftsentwicklung in Lateinamerika, Hamburg 1966.

B e r n d V . D r e e s m a n n , 32 J., Studium der Rechte und Pol. Wissenschaften, 1960/61 Stipendiat des Johns-Hopkins Bologna Center, 1966/69 Justitiar und stellv. Leiter der Abteilung „Grundsatzplanung, Verbindung und Öffentlichkeitsarbeit“ der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, seit April 1969 Generalsekretär der Deutschen Welthungerhilfe, des FAO-Komitees für die Bundesrepublik Deutschland.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Skeptische Gedanken zum Europatag 1969

Zwanzig Jahre Europarat

„Einmal im Jahr begehen die Bürger von alten und neuen Ländern überall in der Welt ihren Nationaltag, um die Leistungen und die Ideale, die zur Staatwerdung geführt haben, zu feiern. Wo Länder in weiteren Bindungen leben, wie zum Beispiel als Mitglieder der Vereinten Nationen oder des britischen Commonwealth, wird neben dem Nationalfeiertag auch noch an einem anderen Tag der internationalen Zusammengehörigkeit und der friedlichen Zusammenarbeit gedacht.

Trotz aller Fortschritte auf dem Wege zur Einigung, die unser alter Kontinent seit 1945 gemacht hat, haben die Europäer erst seit kurzer Zeit ihren ‚Europa-Tag‘. Nach langen Vorarbeiten durch amtliche Stellen und Privatorganisationen hat der Europarat im Jahre 1964 schließlich den Vorschlag zur Einführung eines jährlichen Europa-Tages angenommen, der ein Symbol der gemeinsamen Ideale und Hoffnungen unserer Völker sein soll. So wehte am 5. Mai 1965, sechzehn Jahre nach der Unterzeichnung des Statuts des Europarates in London, die europäische Flagge zur feierlichen Begehung des ersten Europa-Tages.

Seither sind die Feiern immer zahlreicher und sinnreicher geworden. Plätze und Straßen in Städten und Dörfern überall in Europa wurden nach Europa selbst oder den Schrittmachern seiner Einigung benannt. Jedes Jahr werden besondere Veranstaltungen, Konzerte, Ausstellungen, Diskussionen, Filmfestivals und sogar Paraden mit einem europäischen Thema durchgeführt. Immer häufiger sieht man die Fahne mit dem europäischen Symbol, dem Kreis von 12 goldenen Sternen auf blauem Grund, neben der Nationalfahne auf öffentlichen Gebäuden wehen.

Wenn der Europa-Tag wirklich ein Symbol der Hoffnungen unserer Völker sein soll und nicht nur eine Gelegenheit zum Festefeiern, müssen wir uns doch bewußt sein, daß das Werk der Einigung Europas noch lange nicht vollendet ist.“¹⁾

Mit diesen Sätzen beginnt eine Schrift des Europarates zum Europatag 1968. Am 5. Mai dieses Jahres begehen wir den zwanzigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Statuts des Europarates in London. Wieder werden Reden gehalten werden, Erklärungen veröffentlicht, Mahnungen und trostreiche Worte zu vernehmen sein, die die gegenwärtige Stagnation der europäischen Integration zu erklären, abzuschwächen, umzuinterpretieren oder zu verharmlosen versuchen. Aber trotz dieser Bemühungen wird man nicht ableugnen können, daß spätestens seit der EWG-Krise 1965 (wenn man das Datum nicht noch früher ansetzen will — etwa beim Scheitern des ersten Beitrittsgesuches Großbritanniens in die EWG vom Januar

Jürgen Westphalen:

Lateinamerika und die EWG . . . S. 17

Bernd V. Dreesmann:

**Das Entwicklungsprogramm
der Vereinten Nationen S. 33**

1963) der Aufbau des vereinten Europa stagniert. Als Zyniker könnte man hinzufügen: Seit wir den Europatag feiern, geht es mit Europa nicht mehr voran.

Und doch hatte es zu Zeiten der Gründung des Europarates so ausgesehen, als gelänge es im ersten oder zweiten Anlauf, den Kern einer politischen Einheit Europas zu schaffen, jenen Kern, der den „point of no return“ bedeutet hätte, von dem aus nur noch der Weg der Erweiterung und der Vertiefung der einmal gegründeten Organisation möglich gewesen wäre, nicht aber die Rückkehr zu den totgeglaubten und damals verabscheuten und diskreditierten Nationalismen. Hatte es damals nicht den Anschein, als ob auch die Staaten sich der zwingenden Logik der Vereinigung nicht würden entziehen können?

¹⁾ Europatag — 5. Mai, hrsg. von der Presse- und Informationsabteilung des Europarates, Straßburg o. J. (1968), S. 2.

Der erste Anlauf

Als im Mai 1948 knapp tausend Delegierte zum ersten Haager Kongreß zusammenkamen, der zur Gründung der Europäischen Bewegung führte, hatten wohl manche die Überzeugung, daß der Stein ins Rollen gekommen sei. Das Echo dieses Kongresses war beachtlich. Zudem waren nach dem Haag die bedeutendsten Politiker — zumindest des westlichen Europas — gekommen. Und auch die Regierungen waren beeindruckt. Nachdem bereits andere Ereignisse — die jedoch in die gleiche Richtung deuteten — zur Gründung der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) geführt hatten, der Brüsseler Pakt (die heutige WEU) gegründet worden war und erste Vorschläge für eine atlantische Verteidigungsallianz diskutiert wurden, schien es angebracht, Europa auch politisch zu organisieren. Es gelang tatsächlich den europäischen Kräften, die Regierungen Westeuropas, in denen sie teilweise selbst saßen, zur Gründung des Europarates zu bewegen.

Als aber dann der Vertragsentwurf bekannt wurde, zeigte es sich, daß nicht eine übernationale Institution gegründet werden sollte, sondern daß die Satzung eine zwischenstaatliche Institution ins Leben rief, deren entscheidendes Organ, das Ministerkomitee, nicht auf das Prinzip der Einstimmigkeit verzichtete und daß selbst einstimmige Beschlüsse dieses Organs für die Mitgliedsregierungen nicht bindend waren. Dem parlamentarischen Organ — oder sollte man pseudoparlamentarisch sagen? — hatte man überhaupt keine Rechte zugebilligt.

So brach — kaum war die Beratende Versammlung zum ersten Mal zusammengetreten — der offene Konflikt aus zwischen den Föderalisten (die auf der Schaffung einer übernationalen

Autorität bestanden) und den anderen (die man damals wenig differenziert einfach Funktionalisten nannte, obwohl sich unter ihnen die verschiedensten Strömungen verbargen).

Dieser Konflikt in einer Versammlung, die nichts entscheiden konnte, dauerte bis in die Dezembertage 1951, obwohl sich schon vorher zeigte, daß im Europarat und in dieser Zusammensetzung der teilnehmenden Staaten die Einheit Europas nicht zu erreichen war (Robert Schuman hat daraus am 9. Mai 1950 die Konsequenz gezogen, wie weiter unten noch ausgeführt wird). Markiert wurde das Ende der „revolutionären Phase“ des Europarates durch den Rücktritt von Paul Henri Spaak als Präsident der Beratenden Versammlung am 11. Dezember 1951; seine Rücktrittsrede gehört wohl zu den erregendsten Dokumenten jener Epoche.

Nachdem Spaak den Satz aus Bernard Shaws „Heiliger Johanna“ zitiert hatte: „Lassen wir nun die Verrückten es machen! Seht doch, wohin die Weisen uns geführt haben!“, fuhr er fort: „Ob wir es gern hören oder nicht, heute ist es nicht mehr diese Versammlung, die die Sache des Vereinigten Europas vertritt. Und das ist der Grund meiner Traurigkeit. Jene, die auf dem Wege fortfahren wollen, den wir seit einigen Jahren beschritten haben, wissen nunmehr, daß die hier bestehenden Möglichkeiten nahezu gleich Null geworden sind. Sie wissen nunmehr, daß man über die Mauer dieses Hauses hinaus schauen muß, daß man das Problem nur dann lösen wird, wenn man sich erneut der Propaganda zuwendet, erneut die öffentliche Meinung aufruft, indem man die Völker alarmiert, ihnen die wirkliche Lage aufzeigt und ihnen dartut, wo die Rettung liegt, wenn man das Unheil verhüten will.“²⁾

Ursachen des Scheiterns

Woran scheiterte die Beratende Versammlung und mit ihr jene Vorstellung, für West-, Nord- und Südosteuropa eine „Europäische Politische Behörde mit beschränkten Funktionen, aber realen Machtbefugnissen“ zu schaffen, wie es die Beratende Versammlung des Europarates am 6. September 1949 beschlossen hatte?³⁾ Heu-

te besteht kein Zweifel mehr daran, daß das Nein Großbritanniens und in seinem Gefolge auch das Nein der nordischen Staaten die Hauptursache des Mißerfolges waren. Und das einigungswilligere Westeuropa (dessen Vertreter bereits am 18. April 1951 den Vertrag zur Gründung der Montanunion unterzeichnet hat-

³⁾ Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, München 1962, S. 386.

²⁾ Claus Schöndube, Christel Ruppert, Eine Idee setzt sich durch, Hangelar 1964, S. 169.

ten) war dem Mißtrauen aller sozialistischen und auch liberalen Kräfte ausgesetzt, die in der Sechsergruppierung ein klerikales Resteuropa vermuteten und zudem einen Versuch Frankreichs, in Westeuropa eine Hegemoniestellung zu erringen. Widerstand gab es also

überall, und das war der Grund, der Robert Schuman veranlaßte, die sogenannte „funktionalistische“ Methode für die europäische Einigung anzuwenden, mit der schrittweise der Integrationsprozeß in Gang gesetzt werden sollte.

Der Europarat zwischen Politik und Kammerton

Zurück blieb der Europarat, der in den folgenden achtzehn Jahren zwar noch manche politischen Vorstöße unternahm und als Diskussionsort europäischer Initiativen gute Dienste leistete, der aber nicht mehr als Ort zur Durchsetzung der europäischen Integration gelten konnte. So wandte er sich anderen Aufgaben zu. In über 50 Konventionen und durch seine Bemühungen auf dem Gebiete der Kultur, des Erziehungswesens, des Gesundheitswesens, der Rechtsangleichung und anderer Gebiete hat er sich verdient gemacht; er hat erstklassiges auf zweitrangigem Gebiet geleistet, wie ein Kenner der Materie treffend formulierte. Wenn man aber heute — zwanzig Jahre nach der Gründung des Rates — auf die Hoffnungen zurückschaut, die damals mit seiner Gründung verbunden waren, dann muß man mit Wehmut feststellen, daß er diese nicht erfüllt hat. Und ein Gefühl der Rührung gesellt sich

hinzu, wenn man sieht, mit welchem Ernst verschiedene Arbeiten dort vorangetrieben werden, etwa die Bemühungen um die Fixierung des Kammertons.

Der vielleicht wichtigste Beitrag, der aus den frühen fünfziger Jahren übriggeblieben ist, ist die Konvention der Menschenrechte, in deren Rahmen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gebildet worden ist.

Vor diesem Gerichtshof findet zur Zeit der Prozeß gegen die griechische Regierung statt. Am Ausgang dieses Prozesses und an den Konsequenzen wird man erneut ermessen können, was der Europarat heute im politischen Rahmen noch wert ist. Daß Frankreich bis heute die Konvention nicht ratifiziert hat, erhöht leider weder das Prestige des Gerichtshofes noch die Bedeutung der Konvention.

Der zweite Anlauf

Der französische Politiker Robert Schuman zog als erster die Konsequenzen aus den ergebnislosen Verhandlungen im Europarat, lange bevor deren Scheitern sichtbar wurde. Am 9. Mai 1950 verlas er vor der Presse mit Billigung der französischen Regierung, deren Außenminister er damals war, eine Erklärung, in der er die Gründung einer Montanunion vorschlug. Darin heißt es: „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. Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, daß der jahrhundertealte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird.

Das begonnene Werk muß in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen.

Zu diesem Zweck schlägt die französische Regierung vor, in einem begrenzten, doch entscheidenden Punkt sofort zur Tat zu schreiben.

Die französische Regierung schlägt vor, die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohlen- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde (Haut Autorité) zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offensteht.

Die Zusammenlegung der Kohlen- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Ent-

wicklung sichern — die erste Etappe der europäischen Föderation — und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind.“⁴⁾

Bundeskanzler Adenauer begrüßte noch am gleichen Tag den französischen Vorschlag. Die britische Regierung wurde vom französischen Botschafter in London ebenfalls am gleichen Tage informiert, aber — wie aus einer Depesche des britischen Außenministers Ernest Bevin an den britischen Botschafter in Paris hervorgeht⁵⁾ — sie gab keine Stellungnahme ab. In den folgenden Wochen fand ein zähes Ringen zwischen Frankreich und Großbritannien statt. Es ging um die Teilnahme Großbritanniens an der geplanten Gemeinschaft. Kernpunkt der Auseinandersetzungen war die Bedingung der britischen Regierung, nur an unverbindlichen Verhandlungen teilzunehmen, während die französische Regierung von Anfang an als Ziel dieser Verhandlungen die Schaffung einer übernationalen Behörde sah, die mit gewissen Souveränitätsrechten ausgestattet sein sollte. Da trotz zahlreicher Versuche über diesen Grundsatz keine Einigung zu erzielen war, wurden schließlich die Verhandlungen von sechs Staaten, ohne Großbritannien, aufgenommen. Diese führten dann zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Mit dieser Gründung war erstmals das supranationale Prinzip in Europa eingeführt. Die durch den Vertrag geschaffene Hohe Behörde hatte zwar begrenzte, aber echte Machtbefugnisse auf dem Sektor Kohle und Stahl. Dagegen wurde das demokratische Prinzip nur sehr formal berücksichtigt. Zwar wurde eine gemeinsame Versammlung aus Delegierten der nationalen Parlamente errichtet, ihre Befugnisse waren jedoch praktisch gleich null. (Aus der Vereinigung dieser gemeinsamen Versammlungen mit den entsprechenden Einrichtungen der Europäischen Atomgemeinschaft entstand dann später das Europäische Parlament, das ebenfalls nur rudimentäre parlamentarische Rechte besitzt. Alle Bemühungen, diese Versammlung durch Direktwahl der Abgeordneten aufzuwerten oder ihr echte Kompetenzen zu geben, mißlingen, obwohl der EWG-Vertrag die Direktwahl ausdrücklich nach Ausarbeitung eines einheitlichen Verfahrens vorsieht [§ 138 EWG-Vertrag]. Auch alle Ver-

suche, innerhalb eines Landes die Direktwahl durchzusetzen, schlugen fehl, trotz „europafreundlichen“ Mehrheiten in den entsprechenden Ländern. [Augenscheinlich gibt es in keinem Parlament der sechs Staaten eine Mehrheit, die in der einseitigen oder mehrseitigen Durchsetzung der Direktwahl ein Mittel sieht, um die europäische Integration zu fördern].)

Die relativ rasche Realisierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl — vom Zeitpunkt der Erklärung von Robert Schuman am 9. Mai 1950 bis zur Unterzeichnung des Vertrages am 18. April 1951 war nicht einmal ein Jahr vergangen — ermutigte die europäischen Kräfte, auch andere politische Probleme durch funktionelle, partielle Integrationsverträge zu lösen. Von den zahlreichen Vorschlägen wurde jedoch zunächst nur das politisch aktuelle Problem der Verteidigung mit Beteiligung Deutschlands supranational angegangen. Erneut ergriff die französische Regierung die Initiative. Am 15. Februar 1951 begannen in Paris erste Verhandlungen, an denen Vertreter Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs, Italiens und der Bundesrepublik Deutschland teilnahmen. Als Beobachter beteiligten sich Vertreter Dänemarks, Großbritanniens, der Niederlande, Norwegens, Portugals und der USA, ebenso Bevollmächtigte von SHAPE und der NATO. Vom 9. Oktober 1951 an nimmt der Vertreter der Niederlande als stimmberechtigtes Vollmitglied an den Verhandlungen teil. Am 27. Mai 1952 konnte nach sehr schwierigen Verhandlungen der Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft unterzeichnet werden.

Der zwischen den sechs Partnern geschlossene neue Vertrag, der bekanntlich gekoppelt war mit dem Deutschlandvertrag (Ablösung des Besatzungsstatutes), beruhte ebenfalls auf dem Prinzip der Supranationalität. Graf Kielmansegg, Mitglied der deutschen Delegation bei den Verhandlungen über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, gab damals folgende Charakterisierung des Vertrages:

„Auf den ersten Blick mag das System der ... Verträge und Protokolle als verwickelt und schwerfällig erscheinen, insbesondere, wenn man in die Betrachtung andere noch bestehende Pakte einbezieht. ... Wenn man den Vertrag und seine Zusatzprotokolle des zwar notwendigen, aber etwas verwirrenden Beiwerks entkleidet, bleiben wenige klare Grundlinien, die dies garantieren, übrig: Automatisches

⁴⁾ A. a. O., S. 680.

⁵⁾ A. a. O., S. 682 f.

Bündnis, echte Supranationalität, unbedingte Gleichberechtigung, wirksame Integration.“⁶⁾

Waren die Verhandlungen bis zum Vertragsabschluß schon ungleich schwieriger als die über die Gründung der Montanunion (es handelte sich sechs Jahre nach 1945 immerhin um die Wiederbewaffnung Deutschlands!), so entbrannte nach der Unterzeichnung ein harter Kampf um die Ratifizierung.

In Deutschland war eine Wiederbewaffnung gar nicht populär und die SPD machte sich zum Wortführer aller jener, die sie ablehnten. Bei den westlichen Partnern war das Mißtrauen und die Angst vor Deutschland noch sehr lebendig, insbesondere in Frankreich. Während Deutschland bei und nach den Verhandlungen auf absolute Gleichberechtigung der Vertragspartner drängte, suchte Frankreich vor allem Sicherheit vor einem deutschen Übergewicht. Und ganz allgemein war das Mißtrauen groß gegen eine europäische Armee ohne ausreichende politische und demokratische Kontrolle. Nun war es aber den Föderalisten gelungen, den Artikel 38 in den EVG-Vertrag einzubauen, der die politische Weiterentwicklung der Verteidigungsgemeinschaft ermöglichen sollte. Er lautete:

„§ 1. Innerhalb der im letzten Absatz dieses Artikels vorgesehenen Fristen untersucht die Versammlung:

- a) die Bildung einer Versammlung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch Wahl auf demokratischer Grundlage;
- b) die Befugnisse, die einer solchen Versammlung zu übertragen wären;
- c) die Änderungen, die gegebenenfalls an den Vorschriften dieses Vertrages über die übrigen Organe der Gemeinschaft vorgenommen werden müßten, insbesondere, um eine angemessene Vertretung der Staaten sicherzustellen.

Bei ihren Untersuchungen hat sich die Versammlung insbesondere von nachstehenden Grundsätzen leiten zu lassen:

Die endgültige Organisation, die an die Stelle der vorläufigen Organisation treten wird, soll so beschaffen sein, daß sie den Bestandteil eines späteren bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens bilden kann, das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beru-

⁶⁾ Die Vertragswerke von Bonn und Paris, Dokumente und Berichte des Europa-Archivs Bd. 10, Frankfurt/M 1952, S. XVI.

hen und insbesondere über ein Zweikammernsystem verfügen soll. Die Versammlung hat ferner die Fragen zu prüfen, die sich aus dem Nebeneinander verschiedener, bereits vorhandener oder zu schaffender Organisationen für europäische Zusammenarbeit ergeben, um deren Zusammenfassung im Rahmen des bundesstaatlichen oder staatenbündischen Aufbaus sicherzustellen.

§ 2. Die Vorschläge der Versammlung sind dem Rat binnen sechs Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit vorzulegen. Diese Vorschläge sind sodann mit der Stellungnahme des Rates vom Präsidenten der Versammlung den Regierungen der Mitgliedstaaten zuzuleiten; diese haben binnen drei Monaten eine Konferenz zur Prüfung der Vorschläge einzuberufen.“⁷⁾

Schließlich konzentrierten sich die leidenschaftlich geführten öffentlichen Debatten auf drei Hauptelemente, die die Ratifizierung erleichtern sollten:

1. Ausarbeitung einer Satzung für eine Europäische Politische Gemeinschaft bereits vor Ratifizierung des EVG-Vertrages entsprechend § 38 dieses Vertrages;
2. engere Bindung Großbritanniens an die EVG, um ein ausgewogeneres Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der EVG herbeizuführen;
3. Ausarbeitung von Zusatzprotokollen, die vor allem das französische Sicherheitsbedürfnis befriedigen sollten.

So kam es, daß die gemeinsame Versammlung der EGKS am 10. September 1952 von den Außenministern der sechs Mitgliedsländer den Auftrag erhielt, einen Vertragsentwurf für die Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft auszuarbeiten. Die Versammlung akzeptierte diesen Auftrag und konstituierte sich zu diesem Zweck als „Ad-hoc-Versammlung“, die in sechs Monaten einen entsprechenden Vertrag ausarbeitete, den sie den Ministern am 10. März 1953 übergab.

Die Debatten in der Ad-hoc-Versammlung sind auch heute noch interessant, vor allem die Rede des heutigen französischen Außenministers Michel Debré — damals Mitglied der gaullistischen Opposition in der Kammer —, der als einziger profilierter „Neinsager“ zu den Entwürfen am 7. Januar 1953 alle jene Argumente aufzählte, die heute in fast unveränderter Form die offizielle französische Europa-

⁷⁾ A. a. O., S. 201 f.

politik charakterisieren. Debré sagte unter anderem:

„Diese Entwürfe sind Ihnen bekannt. Man kann sie folgendermaßen zusammenfassen: Man teilt die hauptsächlichsten Souveränitätsrechte in Europa zwischen zwei Gruppen von Behörden auf: einerseits die nationalen Behörden, andererseits die sogenannten supranationalen Behörden. Diese Teilung ist unmöglich; eine solche Autoritätszersplitterung kann nicht von Dauer sein. . . .

Es gibt Zuständigkeiten, sogar wichtige Zuständigkeiten, die man teilen kann, aber es gibt auch solche, die man nicht teilen kann. Wenn es sich um die wesentlichen Grundlagen der Verteidigung, der Außenpolitik und, kurz gesagt, aller derjenigen staatlichen Zuständigkeiten handelt, die die Verantwortung für das Leben der Gesamtheit berühren und die heutzutage viel stärker sind als früher und mehr fordern, so kann man unmöglich eine dauerhafte Ordnung ins Auge fassen, wenn diese Ordnung auf einer Teilung, einer Zersplitterung zwischen verschiedenerlei Autoritäten ruhen soll. . . .

Man hat geglaubt, zur Schaffung einer höheren Souveränität genüge es, die Souveränität der Einzelstaaten einzuschränken, und man hat geglaubt, jede gewählte Versammlung, jedes Wahlsystem, jede verfassungsmäßige Ordnung müsse ein legitimes Staatswesen begründen. Diese beiden Irrtümer sind von entscheidender Bedeutung. . . . Das nationale Prinzip ist mit Europa so eng verkettet, daß man nicht darüber hinwegsehen kann, ohne Gefahr zu laufen, sich erheblich zu verrechnen. . . .

Wenn man heute im Westen ein europäisches politisches Gebilde nach den Gesetzen der Freiheit aufbauen will, darf man nicht leugnen, daß es Nationen gibt. Man muß die einzig mögliche Lösung ins Auge fassen, nämlich

einen Zusammenschluß der Staaten und der Nationen zur Verteidigung eines gemeinsamen Ideals.“⁸⁾

Der ausgearbeitete Entwurf faßte die EGKS und die EVG zusammen und enthielt weiter Bestimmungen zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes. Ferner sah er als Instrumentarium vor: eine direkt gewählte Volkskammer, ein von den nationalen Parlamenten gewählter Senat, einen Ministerrat, einen Exekutivrat, einen Gerichtshof und einen Wirtschafts- und Sozialrat. Obwohl für entscheidende Fragen die Einstimmigkeit im Ministerrat vorgesehen war, hatte man einen Mechanismus eingebaut (ähnlich wie später im Rahmen der EWG), der den Organen des Gemeinschaftsinteresses gegenüber den Organen der nationalen Interessen mehr Rechte zuweisen sollte. Diese Satzung war juristisch eine Mischung zwischen staatenbündlerischer und bundesstaatlicher Struktur, wobei die Väter des Vertrages die Hoffnung aussprachen, daß im Laufe der Zeit — eben durch praktizierte Integration — die Entwicklung zu einem Bundesstaat hinführen würde. Es war jene Grundhoffnung aller Bemühungen der „Europäer“ in den fünfziger Jahren und anfangs der sechziger Jahre, daß durch die „normative Kraft des Faktischen“, durch die politischen Verhältnisse, durch die sich verstärkenden Interdependenz, durch die Schwäche der Nationalstaaten, durch den Druck aus dem Osten und durch die ökonomischen Notwendigkeiten etc. die Dinge sich „vernünftig“ entwickeln würden, wobei europäische Einheit und Vernunft häufig kongruent gebraucht wurden. Man müsse nur, so wurde argumentiert, einen Weg öffnen, dann käme praktisch alles automatisch, eben weil es vernünftig und notwendig sei. Diese Grundhoffnung erwies sich schon in den letzten Augusttagen 1954 als trügerisch, ebenso wie sie sich später im Rahmen der EWG als falsch erweisen sollte.

Erneuter Rückschlag

Trotz aller Bemühungen gelang es nicht, Großbritannien zu einem Frankreich genügenden Arrangement mit der EVG zu bewegen, da Großbritannien jeder supranationalen Autorität völlig ablehnend gegenüberstand⁹⁾. Die

⁹⁾ Ausführliche Schilderung der Verhandlungen bei Claus Schöndube, Christel Ruppert, a. a. O., S. 197 ff.

französischen Zusatzwünsche, über die ebenfalls lange verhandelt wurde, erregten allenthalben Argwohn, nicht nur in Deutschland. Als schließlich am 20. Juni 1953 der gemeinsam erarbeitete Text der Zusatzprotokolle veröf-

⁸⁾ Claus Schöndube, Christel Ruppert, a. a. O., S. 209 f.

fentlicht wurde, fand keiner der Partner daran Gefallen, auch nicht Frankreich.

Die partielle Veränderung der weltpolitischen Situation (Tod Stalins, Ende des Koreakrieges) und das Ausscheiden des M. R. P. (der Partei Robert Schumans) aus der französischen Regierung durch den Sturz der Regierung Laniel, die Regierungsübernahme durch Mendès-France, der durch das Genfer Abkommen vom 21. Juni 1954 den Indochinakrieg beenden konnte, machten das Klima für die Annahme des EVG-Vertrages nicht günstiger. Nach der gescheiterten Brüsseler Konferenz vom 19.—22. August 1954, bei der Mendès-France vergeblich versuchte, die anderen fünf Partner zu einer Abänderung des Vertrages zu bewegen, war das Schicksal der EVG und der Europäischen Politischen Gemeinschaft besiegelt. Am 30. August 1954 scheiterte der Vertrag in der französischen Kammer, indem er mit 319 gegen 264 Stimmen von der Tagesordnung abgesetzt wurde. Die deutsche Wiederbewaffnung wurde jedoch nicht verhindert. (Im Rahmen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 wurde sie durch die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die NATO anderweitig gelöst.) Gescheitert war aber die Integrationslösung für wichtige europäische politische Probleme.

Die Pariser Verträge — auf Initiative Großbritanniens eineinhalb Monate nach Ablehnung der EVG (!) unterzeichnet — waren trotz europäischer Beteuerungen nationalstaatliche Verträge, die die Souveränität nicht antasteten, von gewissen Beschränkungen der deutschen Souveränität abgesehen. Auch die dabei gegründete Westeuropäische Union, entstanden durch Erweiterung des Brüsseler Paktes

durch Aufnahme Italiens und Deutschlands, schuf keine neue europäische Plattform. Die bisherige Arbeit der Westeuropäischen Union zeigt ebenso wie die jüngste WEU-Krise (Frankreich nimmt seit dem 14. Februar 1969 nicht mehr an den Sitzungen des ständigen Rates teil, weil es in der nicht einstimmigen Annahme der Tagesordnung einen Verstoß gegen den Vertrag sieht), daß diese Organisation kaum aus sich heraus einen Beitrag zur europäischen Einigung leisten kann, trotz aller Versuche, sie zu einer Plattform des Brückenschlages zwischen der EWG und Großbritannien zu machen.

Nach diesen Rückschlägen wird man erneut die Frage des „Warum“ stellen müssen. Ist der Hauptgrund wieder in Großbritannien zu suchen? Ohne Zweifel war die Nichtbeteiligung Großbritanniens für eine Reihe französischer Abgeordneter ein schwerwiegender Grund zur Ablehnung, und von der Insel aus wurde manches unternommen, um die „EVG zu töten“¹⁰⁾.

Entscheidend aber bleibt, daß sich im französischen Parlament keine Mehrheit für das supranationale Prinzip fand (anderthalb Monate später jedoch für die deutsche Wiederbewaffnung!). Die Gaullisten auf der rechten Seite, die starke kommunistische Fraktion auf der linken, ein Teil der Sozialisten und der Radikalsozialisten brachten die EVG zu Fall. Zwar war es keine überwältigende Mehrheit, aber eben eine Mehrheit.

Übrig allein bleibt aus jenen Jahren die Montanunion, die auf dem begrenzten Sektor von Kohle und Stahl zufriedenstellend und erfolgreich arbeitete, wodurch sie den Boden für einen dritten Anlauf vorbereitete.

Der dritte Anlauf

Der dritte Anlauf wurde mit der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unternommen.

Auf der Ministerratssitzung der EGKS am 1. und 2. Juni 1955 in Messina wurde die Fort-

setzung der Integration auf wirtschaftlichem Gebiet beschlossen; am 9. Juli 1955 nahm der Sachverständigenausschuß unter Vorsitz von

¹⁰⁾ Lord Boothby, damals ein einflußreicher konservativer Politiker, erklärte in der außenpolitischen Debatte des Unterhauses am 18. November 1954: „Auf die Gefahr hin prahlerisch zu wirken, möchte ich doch sagen, daß ich selbst mithalf, die EVG zu töten. . . . Durch diesen Vertrag sollte eine kontinentale Föderation gegründet werden, die weder historisch, noch geographisch, noch wirt-

schaftlich gerechtfertigt war. Es sollte in Europa etwas gegründet werden, das supranationale Autorität heißt. Ich liebe diese Dinge nicht . . . Das Versagen der EVG hat dem Begriff des kleinen Europa, den ich immer für eine schlechte Idee gehalten habe, ein Ende gesetzt und prägte den Begriff eines vereinigten Westeuropa unter britischer Führung, was ich immer für sehr gut hielt. . . .“ Zitiert nach Claus Schöndube, Christel Ruppert, a. a. O., S. 222.

Paul Henri Spaak in Brüssel seine Arbeit auf und knapp zwei Jahre später, am 25. März 1957, wurden die Verträge in Rom unterzeichnet. Auch in den nationalen Parlamenten konnten die Verträge fristgerecht ratifiziert werden, so daß die neuen Gemeinschaften am 1. Januar 1958 ihre Arbeit aufnahmen.

Warum waren zwei Verträge entstanden?

Der Schlag, den die Europaidee durch die Ablehnung der EVG erhalten hatte, war so stark, daß die Europäer unter den Politikern nicht sicher waren, ob das Klima für die Fortsetzung der europäischen Integration auf dem Gebiet der gesamten Wirtschaft günstig sei. Um nicht erneut in einer Sackgasse zu landen, sahen sie — getreu der funktionalistischen Methode, Funktion nach Funktion zu integrieren — als nächstes Gebiet den Atomsektor vor. Auf diesem Gebiet war der Rückstand Kontinentaleuropas besonders evident. Die allgemeinen politischen Konstellationen und die besonderen in Frankreich erwiesen sich aber als günstig, so daß es möglich erschien, mit einem zweiten Vertrag eine die ganze Wirtschaft umfassende Integration einzuleiten. Man hielt trotzdem an der Zweiteilung fest und vereinigte lediglich beim Abschluß der Verträge die vorgesehenen Gerichtshöfe und die parlamentarischen Versammlungen mit denen der Montanunion, so daß nun drei Gemeinschaften bestanden, die zwei Organe gemeinsam hatten. (In der Zwischenzeit konnten durch Vertrag vom 8. April 1964 alle Organe vereinigt werden, ohne daß jedoch die Verträge fusioniert wurden, weil wohl nicht zu Unrecht befürchtet wird, daß die Fusionsverhandlungen von der französischen Regierung benutzt werden könnten, um eine Totalrevision der Verträge anzustreben bzw. die bereits stark beschnittenen supranationalen Rechte der Kommission endgültig zu beseitigen.)

Im Gegensatz zur Montanunion waren die neuerrichteten Europäischen Kommissionen von EWG und EURATOM nicht mit so weitgehenden supranationalen Rechten ausgestattet wie die Hohe Behörde. Es war jedoch im Vertrag vorgesehen, daß im Verlauf einer zwölf- bis fünfzehnjährigen Übergangszeit wesentliche Beschlüsse, die zunächst einstimmig im Ministerrat gefaßt werden sollten, mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden konnten. Ein besonders starker Einschnitt war hier — gemäß dem Zeitplan der Gemeinschaft — der 1. Januar 1966, von dem an positive Beschlüsse des Ministerrates mit Mehrheitsentscheidungen gefaßt werden konnten, während Einstimmigkeit

nötig war, um die Kommission zu überstimmen.

Es war also eindeutig vorgesehen, daß im Zuge der Entwicklung der Integration das Organ, das den Gemeinschaftswillen repräsentiert, einen Machtzuwachs auf Kosten des Ministerrates erhalten sollte, der als Gesetzgeber der Gemeinschaft zugleich die nationalen Interessen repräsentiert. Durch die Einführung des Mehrheitsprinzips sollten einzelne Nationalinteressen oder -egoismen überstimmbarm gemacht werden.

Zugleich vertraute man noch auf ein anderes Element. Schon Friedrich List stellte fest: „Handelseinigung und politische Einigung sind Zwillingsschwestern, die eine kann nicht zur Geburt kommen, ohne daß die andere folgt.“¹¹⁾ Auch durch die EWG, so hofften viele, würde sehr bald der Punkt eintreten, wo politische Entscheidungen notwendig sein werden, die dann in einer nach dem Modell der EWG konzipierten politischen Integration oder durch Erweiterung der Verträge ihren Niederschlag finden würden. Man vertraute darauf, daß die politische Integration zwangsläufig dem wirtschaftlichen Zusammenschluß folgen müsse.

Damals konnte man sich kaum vorstellen, daß die Staaten, die den EWG-Vertrag abgeschlossen hatten, der Idee der Integration im politischen und institutionellen Bereich die Gefolgschaft verweigern würden in dem Augenblick, wo Entscheidungen notwendig wurden. Daß wirtschaftliche Integration das Gefälle zur politischen Integration verstärkt, daß sie „die Tendenz habe, in den Bereich des Politischen überzugleiten (spill over)“¹²⁾, hat sich als richtig erwiesen. Daß dann aber auch die entsprechenden Beschlüsse in Richtung auf eine politische Integration getroffen würden, war eine Hoffnung, die sich nicht erfüllte. Wo der Wille zur politischen Integration und zur Einführung der Supranationalität fehlt, vollzieht sich trotz des politischen Gefälles nichts automatisch. Dies stellte auch Walter Hallstein deutlich fest, als er 1961 schrieb: „Das Vehikel der Einigung ist so zum Auto-Mobil geworden. Heißt das, daß man auf eine Automatik des Geschehens vertrauen kann? Mitnichten; wir haben es schon

¹¹⁾ Friedrich List, Über den Wert und die Bedingungen einer Allianz zwischen Großbritannien und Deutschland, in: Schriften, Reden, Briefe, Bd. 7, Berlin 1931, S. 276.

¹²⁾ Ernest B. Haas, Technocracy, Pluralism and the New Europe, in: Stephan R. Graubard (Hrsg.), A New Europe?, Boston 1964, S. 65.

gesagt. Auch die Automobile fahren nicht von selbst. Politik ist kein Naturvorgang, sondern eine Sache des Willens. Entscheidend ist, daß dieser Wille da ist. Die wirtschaftliche Integration beweist ihn; denn er hat sie hervorgebracht. Sie macht ihn bewußt und stärkt ihn; denn er muß täglich bestätigt werden — auch gegen die Gefahren, die sie bedrohen und die (wie für alle politischen Körper) ein Integrationsfaktor erster Ordnung sind. Sie erleichtern schließlich seine Verwirklichung; denn sie liefert Erfahrungen und damit der schöpferischen politischen Phantasie Stoff und Anregung für weiteres Fortschreiten.“¹³⁾

Die Hoffnung aber, daß der Wille sich realisiert, ging nicht in Erfüllung: „Daß mit der Integration ein Prozeß in Gang gesetzt ist, der nur noch eine Richtung erlaubt: nach vorwärts. Wo immer eine Schwierigkeit auf unserem Weg entsteht, wird sie durch mehr Gemeinsamkeit überwunden, nirgends durch Zurücknahme bereits vorhandener Gemeinsamkeit.“¹⁴⁾ Diese Hoffnung war trügerisch. Die Ironie dagegen ist, daß die Erfolge der ökonomischen Integration das Tempo des Fortschrittes verlangsamt haben. Diesen Erfolgen ist es mit zu danken, daß heute die Einsicht in die Notwendigkeit der politischen Entwicklung in Richtung auf die Vereinigten Staaten von Europa längst nicht mehr als so zwingend angesehen wird wie vor zwanzig Jahren.

Der Prozeß der ökonomischen Integration führte also nicht zu einer Zunahme an politischer Integration, sondern zu einer Stärkung der Nationalstaaten, die sich heute viel selbstbewußter national verhalten, als dies bei Gründung der EWG der Fall war. Immer mehr entwickelte sich der Ministerrat der EWG zu einem Organ, daß nicht als Gesetzgeber der fortschreitenden Integrationsgemeinschaft

wirkt, sondern in dem nationale Interessen wahrgenommen werden. Unzweideutig stellt dies die Kommission fest, wenn sie im zweiten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft schreibt:

„Die Kommission behauptet nicht, vollkommen zu sein, und darf sich nicht darüber wundern, daß auch andere Organe ihre Schwierigkeiten haben. Sie kann jedoch nicht umhin, ihrem Bedauern darüber Ausdruck zu verleihen, daß der Rat manchmal den Eindruck erweckt, eine internationale Konferenz zu sein, in der nationale Delegationen untereinander verhandeln, während er in Wirklichkeit doch ein Regierungsorgan einer Gemeinschaft von 180 Millionen Einwohnern ist, die wie jedes unserer Mitgliedsländer wirksam geführt werden muß.“¹⁵⁾

Es wäre eine gefährliche Illusion, würde man in der gegenwärtigen Phase der Entwicklung noch die Meinung vertreten, aus den Europäischen Gemeinschaften würde sich die politische Einigung Europas entwickeln. Man muß vielmehr erkennen, daß die Europäischen Gemeinschaften heute als Substitut für die politische Einheit wirken und daß die Gefahr besteht, daß die Integrationselemente wieder in Richtung auf zwischenstaatliche Vereinbarungen alten Stils reduziert werden. Untersucht man die Vorgänge genauer, so kann man drei Ebenen feststellen, auf denen die Fortentwicklung der europäischen Integration abgestoppt wird:

1. Das Nein zur Erweiterung;
2. der Versuch, die Gemeinschaft zu überspielen;
3. die Aushöhlung des vorgesehenen Aufbaues.

Das Nein zur Erweiterung

Obwohl die Präambel des EWG-Vertrages „mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen“¹⁶⁾ schließt, sind alle Bemühungen

(von der Assoziierung Griechenlands und der Türkei abgesehen) auf Erweiterung der EWG gescheitert. So 1957/58 der Versuch, im Rahmen der OEEC die EWG durch eine Freihandelszone zu erweitern, so 1961—1963 die Verhandlungen mit Großbritannien, die als Schlüsselverhandlungen für die ebenfalls beitriffs- oder assoziierungswilligen übrigen EFTA-

¹³⁾ Walter Hallstein, Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung, in: Franz Geiss u. Fritz W. Meyer (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Berlin 1961, S. 278.

¹⁴⁾ A. a. O.

¹⁶⁾ Wohlfahrt, Everling, Glaesner u. Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin—Frankfurt/M 1960, S. 1.

¹⁵⁾ Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, Brüssel—Luxemburg 1969, S. 19.

Staaten und andere europäische Staaten galten. Und schließlich alle Verhandlungen und Bemühungen, die seit dem 10. Mai 1967 laufen — seit dem Tag, an dem Großbritannien seinen zweiten Beitrittsantrag übergab. Zwar kann natürlich niemand genau sagen, ob Großbritannien heute dem übernationalen Europa gewogener ist als früher. Aber keine Initiative hat bis zu dem Punkt geführt, der dies gezeigt hätte.

Gerade dieses Argument ist es aber nicht, das die Haltung Frankreichs beeinflusst. Im Gegenteil: Man kann durchaus sagen, daß in bezug auf die Supranationalität die französische Re-

gierung sich sehr dem früheren britischen Standpunkt genähert hat.

Wurden beim ersten britischen Beitrittsantrag noch Verhandlungen aufgenommen, die dann von Frankreich abgebrochen wurden, so weigert sich heute die französische Regierung, überhaupt Verhandlungen aufzunehmen. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß von allen Argumenten, die genannt worden sind, die französische Abneigung gegen die Aufnahme Großbritanniens vor allem in der daraus resultierenden Machtverschiebung gesucht werden muß, die durch eine Aufnahme Englands — und in dessen Gefolge auch der nordischen Staaten — natürlich eintreten würde.

Der Versuch, die Gemeinschaft zu überspielen

Daß der französische Staatspräsident die supranationale Organisation Europas ablehnt, hat er immer wieder sehr deutlich ausgesprochen, vielleicht am klarsten in seiner Pressekonferenz vom 15. Mai 1962, in der er sagte: „Ich möchte besonders auf den Einwand der Integration näher eingehen. Man präsentiert ihn mit den Worten: ‚Verschmelzen wir die sechs Staaten zu einer supranationalen Einheit! Dann wird alles sehr einfach, sehr praktisch sein.‘ Doch es ist unmöglich, eine solche Einheit zu finden, da es heute in Europa keinen Förderator gibt, der in ausreichendem Maße die Macht, den Kredit und die Fähigkeit besäße. Also begnügt man sich mit einer Art Hybris, in der die sechs Staaten verpflichtet würden, sich den Beschlüssen einer gewissen Mehrheit zu unterwerfen. Gleichzeitig müßte — obwohl es schon sechs nationale Parlamente gibt, dazu eine gemeinsame europäische Vertretung und darüber hinaus noch eine parlamentarische Versammlung des Europarates, die zugeständenermaßen der Konzeption der Sechs vorausging, die aber dabei ist, so sagt man mir, am Ufer zu sterben, an dem man sie zurückließ — ein weiteres Parlament gewählt werden, das man als ‚europäisch‘ bezeichnen und das den sechs Staaten Vorschriften machen würde. Das sind Ideen, die vielleicht einige Gemüter begeistern können, aber ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, wie man sie praktisch verwirklichen könnte, selbst wenn man die sechs Unterschriften auf einem Vertrag hätte. Kann man sich ein Deutschland, ein Italien, ein Holland, ein Belgien oder ein Luxemburg vorstellen, die bereit wären, in einer für sie wichtigen nationalen

oder internationalen Frage das zu tun, was ihnen schlecht erscheint, nur weil es von anderen befohlen wurde? Würde sich das französische, das deutsche, das italienische, holländische, belgische oder luxemburgische Volk Gesetzen unterwerfen, die von ausländischen Abgeordneten verabschiedet werden, wenn diese Gesetze seinem inneren Willen zuwiderlaufen? Das ist nicht wahr! Es gibt gegenwärtig keine Möglichkeiten zu erwirken, daß eine ausländische Mehrheit ihren Willen widerstrebenden Nationen aufzwingen könnte.“¹⁷⁾

Alle drei Integrationsverträge sind vor de Gaulles Wiedereintritt in die offizielle Politik abgeschlossen worden oder, wie er selbst formuliert, „vor dem Wiederaufstieg Frankreichs von 1958“¹⁸⁾. Berühmt wurde seine Äußerung vom 10. Januar 1965, in der er alle, die es heute noch wagten, über ein supranationales Europa zu sprechen, als Jean-Foutre (hirnlose Schwätzer) bezeichnete¹⁹⁾. So ist auch sein Bestreben zu verstehen, die Europäischen Gemeinschaften durch eine neue politische Konstruktion von oben her neu zu formieren bzw. umzuformen. Dieser Versuch äußerte sich im Fouchet-Plan 1961/62, durch den eine Konföderation der sechs Staaten gebildet werden sollte, ohne jegliche supranationale Elemente. Dieser Plan hätte die supranationalen Elemente der Europäischen Ge-

¹⁷⁾ Hans Stercken (Hrsg.), *Vive la France — Vive l'Europe!*, München 1969, S. 208 f.

¹⁸⁾ A. a. O., S. 241.

¹⁹⁾ *Le Monde* vom 10. 7. 1965, zitiert nach Heinrich Siegler, *Europäische politische Einigung*, Bonn—Wien—Zürich 1968, S. 340.

meinschaften an die politischen Beschlüsse der neuen Organisation gebunden und damit deren weitergehende Rechte aufgehoben.

Als dies am Widerstand der Partner scheiterte, versuchte der französische Staatspräsident, mit dem deutsch-französischen Freundschaftsvertrag vom 22. Januar 1963 nunmehr durch die Bildung einer deutsch-französischen Allianz nach den Grundsätzen des Fouchet-Planes eine gemeinsame deutsch-französische Politik auch gegenüber den Europäischen Gemeinschaften zu entwickeln. Diese Absicht war nicht durchzusetzen, da in Deutschland nur wenige Politiker dies akzeptiert hätten. Sichtbarer Ausdruck der deutschen Haltung war die Präambel, die der Deutsche Bundestag dem deutsch-französischen Vertrag anfügte (gegen 5 Stimmen und 10 Enthaltungen) und die in fast allen Punkten de Gaulles Absichten neutralisierte. Ausdrücklich wurde darin betont, „daß durch diesen Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik Deutschland

abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt bleiben, — mit dem Willen, durch die Anwendung dieses Vertrages die großen Ziele zu fördern, die die Bundesrepublik Deutschland in Gemeinschaft mit anderen ihr verbündeten Staaten seit Jahren anstrebt und die ihre Politik bestimmen, nämlich — die Erhaltung und Festigung des Zusammenschlusses der freien Völker, insbesondere einer engen Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika“²⁰⁾. So kam es also nicht zu der Zweierallianz, die es de Gaulle ermöglicht hätte, seine Ziele mit der Autorität Frankreichs und Deutschlands durchzusetzen.

Schließlich wird man sich fragen müssen, ob die neuerliche Initiative de Gaulles — das durch die britische Regierung bekanntgewordene Gespräch ihres Botschafters Soames mit dem französischen Staatspräsidenten — ein Ablenkungsmanöver ist oder ein Versuch, mit Hilfe Englands die Europäischen Gemeinschaften in seinem Sinne umzubauen.

Die Aushöhlung des vorgesehenen Ausbaues der EWG

Da es bisher nicht gelang, die Partner in den Europäischen Gemeinschaften auf die Gaullistische Linie zu bringen, handelte schließlich die französische Regierung im Alleingang. Noch rechtzeitig vor dem Übergang zur dritten Stufe am 1. Januar 1966 löste Frankreich am 30. Juni 1965 die EWG-Krise aus. Die Zeit drängte deshalb, weil neben den vertraglich vorgesehenen Bestimmungen des EWG-Vertrages die supranationalen Befugnisse der Kommission verstärkt worden wären, da das berühmte Vorschlagspaket der Kommission vom 25. März 1965 auf dem Tische lag, bei dessen Annahme die Kommission das Verfügungsrecht über die gemeinsamen Zolleinnahmen erhalten hätte, wobei ihr Vorschlag darauf hinauslief, dem Europäischen Parlament das Budgetrecht und damit ausdrücklich und erstmals echte Kompetenzen einzuräumen.

Frankreich verließ seinen Platz im Ministerrat, der im nächsten halben Jahr ohne den französischen Vertreter tagen mußte und daher gelähmt war. Eindeutig stellte die französische Regierung die fünf Partner vor die Wahl, entweder die Wünsche Frankreichs zu akzeptieren oder den Gemeinsamen Markt zu gefährden.

In dieser Zwangslage entschieden sich die Partner Frankreichs für den Gemeinsamen Markt

und akzeptierten die Bedingungen. Sie setzten damit dem vorgesehenen weiteren supranationalen Ausbau ein Ende. Frankreich kehrte Anfang 1966 in den Ministerrat zurück, aber seit jener Zeit entwickelt sich die EWG nicht mehr in die erhoffte Richtung.

Das französische Beispiel machte Schule. Heute hat man immer häufiger den Eindruck, daß die EWG ein Kartell von sechs Staaten zur Erringung von ökonomischen Vorteilen für die Nationalstaaten ist, wobei immer stärker die Nationalegoismen zum Vorschein kommen. Kein Partner ist mehr bereit, für das Gemeinschaftsziel gewisse Opfer zu bringen. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die deutschen Stimmen und die breit organisierte Kampagne gegen den Mansholt-Plan. Von den Zielen, die die Väter der Verträge bewegten, ist nicht mehr viel verblieben²¹⁾.

²⁰⁾ Heinrich v. Siegler, Europäische politische Einigung, Bonn—Wien—Zürich 1968, S. 223.

²¹⁾ Daß dies auch für die Bundesrepublik Deutschland zutrifft, hat der heutige Parlamentarische Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Gerhard Jahn, am 20. März 1965 in einem Vortrag vor dem Deutschen Rat der Europäischen Bewegung bestätigt: „Aber auch Deutschland hat vielleicht nicht immer alles getan, was es hätte tun können. Auch bei uns gab und gibt es nicht nur Integrationsbegeisterung, sondern hier und dort Hemmungen, den bewußten Souveränitätsverzicht zu leisten.“

Das Ziel wurde nicht erreicht

Zwanzig Jahre nach Gründung des Europarates und fast zwanzig Jahre nach dem historischen Beschluß der Beratenden Versammlung, daß es das Ziel des Europarates ist, „eine Politische Behörde zu schaffen mit beschränkten Funktionen, aber realen Machtbefugnissen“²²⁾, muß man feststellen, daß es weder mit Hilfe des Europarates noch mit der funktionellen Integration, weder im ersten noch im zweiten Anlauf zu einer politischen Autorität im Sinne eines Bundesstaates gekommen ist. Man wird gut daran tun, wenn man alle darauf zielenden Bemühungen als bisher gescheitert ansieht. In bezug auf die wirtschaftliche Integration muß man hinzufügen, daß diese die politische Einheit nicht begünstigt hat, sondern daß sie eher das Gegenteil bewirkte. Sie gab nämlich den Staaten durch die ökonomischen Erfolge die Möglichkeit, ihre staatliche Souveränität wieder zu festigen. Wieder einmal scheint sich zu bewahrheiten, daß Zoll- und Wirtschaftsunionen nicht, wie bis zum Überdruß behauptet wurde, Mittel zur Förderung von politischer Einheit sind, sondern der Versuch, notwendige Einigungen durch ökonomische Arrangements zu umgehen²³⁾. Man wird angesichts der gegenwärtigen Lage an die Argumente erinnert, die der Staatsrechtler W. Kaufmann in der Auseinandersetzung um die deutsch-österreichische Zollunion von 1931 vor dem Haager Gerichtshof anführte: „Niemand hat eine Zollunion als Konsequenz eine nationale Union gehabt, diese folgt ihren eigenen Gesetzen. . . . Eine Zollunion kann sogar dazu dienen, einer nationalen Union auszuweichen, denn sie ist ein Mittel, die wirtschaftlichen Bedürfnisse eines schwachen Staates zu befriedigen, und sie erlaubt ihm so eine politische Existenz. . . . Aber die wahre Bedeutung einer Zollunion in bezug auf die Frage der nationalen Einheit besteht doch darin, daß diese Regelung, die den wirtschaftlichen Bedürfnissen zweier Staaten Rechnung trägt, die politische Einheit aus wirtschaftlichen Gründen überflüssig macht. Statt die politische Einheit zu begünstigen, ist eine Zollunion zwischen Staaten, deren wirtschaftliche Bedürfnisse eine Zusammenarbeit erfordern, die Form, welche es den beiden

Staaten ermöglicht, ihre Unabhängigkeit zu behalten. Das war die historische Rolle der Zollunion und ist sie noch.“²⁴⁾

Bisweilen wird aber auch die Meinung vertreten, daß der europäische Bundesstaat nur über eine staatenbundliche Konstruktion erreicht werden kann²⁵⁾. Aber auch dieser Versuch, der ja in Form des Fouchet-Planes gemacht wurde, wurde abgelehnt. Es besteht heute überhaupt keine Chance, daß eine solche Konstruktion verwirklicht wird. Selbst wenn er verwirklicht worden wäre, würde man heute — angesichts der verschiedenen Meinungen über die Grundsätze der zu verfolgenden Politik — Krise auf Krise erleben, da auf das Regulativ der Mehrheitsentscheidungen bei staatenbundlichen Konstruktionen nicht zurückgegriffen werden kann.

So muß man heute feststellen, daß unter den gegenwärtigen Voraussetzungen keine der europäischen Institutionen in der Lage ist, die Absichten, mit denen sie gegründet wurden, zu verwirklichen. Aus den Zielen wurden so im allgemeinen Sprachgebrauch „Fernziele“. In bezug auf die politische Einheit Europas stehen wir heute wieder da, wo der Europarat begonnen hatte — nämlich am Anfang.

Um viele Erfahrungen sind wir reicher. Wir haben feststellen können, daß Integration

²²⁾ Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, Série A/B, Bd. 41, S. 311 und 517, zitiert nach Michael R. Gruson, a. a. O., S. 21.

²³⁾ Von allen bekannten Vorkämpfern für die Einigung Europas ist es nur Graf Coudenhove-Kalergi, der diese These vertritt. In einem Vortrag am 11. März 1969 im Hessischen Rundfunk sagte er unter anderem: „Nach zwanzig verlorenen Jahren darf Europa von neuem hoffen: seit Frankreichs Staatspräsident, General de Gaulle, eine neue Initiative ergriffen hat zur Einigung Europas. De Gaulle hatte die Absicht, seinen Plan erst bekannt zu geben, nachdem er sich über ihn mit England verständigt hätte. Nun hat die britische Regierung diesen Plan vorzeitig veröffentlicht. Diese Veröffentlichung hat zu einer unfreundlichen Polemik geführt, der es gelungen ist, vorübergehend die historische Bedeutung der Paneuropa-Initiative de Gaulles zu überschatten. Diese Polemik wird bald vergessen sein. Aber die Initiative de Gaulles wird bleiben. Mit ihr beginnt ein neues Kapitel europäischer Geschichte. . . . Trotzdem sehen Millionen guter Europäer in de Gaulle den Mann, der die Einigung Europas bekämpft und verhindert; obgleich von ihm der einzige politische Einigungsversuch stammt, der sogenannte Fouchet-Plan, der nur am Veto Belgiens und Hollands gescheitert ist, nachdem Deutschland und Italien ihn angenommen hatten.“

²²⁾ Siehe Anmerkung 3.

²³⁾ Vgl. Michael R. Gruson, Wird der Gemeinsame Markt zur politischen Integration Europas führen? in: Der Föderalist, Frankfurt/M, Mai 1961, S. 7 ff.

praktizierbar und erfolgreich sein kann, wenn der politische Wille vorhanden ist. Aber im Gegensatz zur Zeit vor zwanzig Jahren ist dieser politische Wille heute viel weniger sichtbar. Weder bei den führenden politischen Kräften noch bei den politisch Aktiven der jungen Generation, die von anderen Zeitabläufen geprägt sind und die nicht selten in der Lösung Europas eher eine konservative Politik des Establishments vermuten, um seine Herrschaftsstruktur zu erhalten, als einen Beitrag zur Begründung einer freiheitlichen und solidarischen demokratischen Gesellschaft in Europa. Aber genau um diese Gesellschaft ging es den europäischen Föderalisten, die als Widerstandskämpfer überall in Europa zwischen 1940 und 1945 die gedanklichen Grundlagen schufen, auf denen die Europäische Bewegung nach dem Krieg aufbaute²⁶⁾.

Es waren die Gedanken, die auch den heutigen deutschen Außenminister Willy Brandt im norwegischen Exil bewegten, als er 1940 schrieb: „Nur eine solidarische europäische Lösung kann den alten Gegensatz aufheben zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen eines Landes und dem Fortgang der ökonomischen, sozialen und kulturellen Entwicklung in ganz Europa. ... Die Forderung nach europäischer Einheit schließt ein, daß man über die primitive Auffassung hinauslangt, als ob man die eigene Sicherheit nur im Kampf gegen andere behaupten könne.“²⁷⁾

Es waren auch die Gedanken der Geschwister Scholl, die in ihrem fünften Flugblatt schrieben: „Der imperialistische Machtgedanke muß, von welcher Seite er auch kommen möge, für alle Zeit unschädlich gemacht werden.“

So bietet der Europatag 1969 wenig Ursache für abendländische Hochgefühle. „Ein tragischer Bruch besteht zwischen der nationalen Eigenstaatlichkeit und den Erfordernissen zeitgemäßer, umfassender Gesellschaftsordnung“, so stellt Professor Hans Huber in seiner kleinen Schrift über weltweite Interdependenz fest²⁸⁾.

Die Idee des politisch vereinten Europa, der demokratischen und föderalen europäischen Ordnung, die diesen Bruch für Europa und als offene Gesellschaft beispielhaft für die Welt

überwinden wollte, konnte nicht verwirklicht werden. Zu diesem Schluß kommt auch der Europarat in seiner zum zwanzigjährigen Bestehen herausgegebenen Schrift. „Tatsächlich erweisen sich die überlieferten Strukturen und Methoden der internationalen Beziehungen heute als unzulänglich, aber es ist noch kein Ersatz dafür gefunden worden, der den ebenso neuen wie gebieterischen Erfordernissen entspricht.“²⁹⁾ Da die Hoffnung der Gründer des Europarates nicht in Erfüllung gegangen ist, diesen Prozeß des sozialen und wirtschaftlichen Wandels durch politische Mittel zu vollziehen, hat sich der Europarat „der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung in einer sich wandelnden Welt als Vorbereitung des Europa von morgen“³⁰⁾ zugewandt:

„Im Bewußtsein des auf die Zukunft gerichteten Prozesses der europäischen Einigung hat die Versammlung dem Europarat seine wahre Bedeutung vor Augen geführt: die Planung des zukünftigen Gesamteuropas. Die Versammlung ihrerseits wird auf dieses Ziel hinarbeiten, indem sie ihre Tätigkeit auf ein systematisches Studium der künftigen Lebensbedingungen in der europäischen Gemeinschaft ausrichtet, um sich so über deren evolutionären Tendenzen klar zu werden. Ihrer Aufgabe getreu wird die Versammlung die Körperschaft sein, wo mögliche und erwünschte Entwürfe von ‚Zukunft‘ entstehen werden.“³¹⁾

Niemand wird bezweifeln, daß diese Arbeit nützlich und notwendig ist. Darüber hinaus muß man dankbar sein, daß der Europarat sich dieser Aufgabe widmet und nicht resignierend sich selbst verwaltet. Aber eines Tages wird auch bei dieser Arbeit der Augenblick kommen, wo aus Planung und Studium Wirklichkeit werden will. Dann rückt auch hier der Augenblick näher, wo der politische Sprung gewagt werden muß, der in den letzten zwanzig Jahren dreimal versucht und dreimal mißlungen ist. Denn man täusche sich nicht: Ein neuer Sozialzustand, eine neue Verfassungswirklichkeit, eine neue politische Ordnung entstehen nicht nur deshalb, weil sie notwendig oder vernünftig sind. Sie entstehen durch einen politischen Akt, der getragen wird von Menschen, die ihn durchsetzen wollen und können.

²⁶⁾ Siehe hierzu Walter Lipgens, Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940—1945, München 1968, 547 S.

²⁷⁾ Willy Brandt, Draußen, München 1966, S. 37.

²⁸⁾ Hans Huber, Weltweite Interdependenz, Bern 1968, S. 27.

²⁹⁾ Der Europarat 1949—1969, Bonn 1969, S. 65.

³⁰⁾ A. a. O. S. 68.

³¹⁾ A. a. O. S. 68.

Lateinamerika und die EWG

Der Zusammenschluß der sechs westeuropäischen Industrieländer zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ist in den lateinamerikanischen Entwicklungsländern von Anfang an auf Skepsis und Kritik gestoßen. Die Länder Lateinamerikas bilden die größte Gruppe sogenannter Drittländer, die gewisse einheitliche Merkmale der geographischen Lage, der Wirtschaftsstruktur und der Sprache aufweisen und für die gegenwärtig keine praktischen Möglichkeiten erkennbar sind, sich selbst in irgendeiner Form an die EWG anzuschließen.

Eine allgemeine und zugleich besonders klare Formel für die Sorgen und Erwartungen, die der lateinamerikanische Subkontinent an die wirtschaftliche Integration Westeuropas knüpft, hat schon im Jahre 1957 der damalige uruguayische Botschafter in Bonn, Carlos A. Clulow, gefunden: „Unsere Länder erwarten ... mit gutem Recht als Mitglieder der großen Völkerfamilie, daß ihre Belange nicht übergangen werden, daß sie nicht vergessen werden in den Plänen für die Neuordnung der Welt von morgen.“

Auf den folgenden Seiten soll vor allem die in Lateinamerika zu beobachtende Einstellung zu zwei Bereichen der EWG-Integrationspolitik dargestellt und beurteilt werden, und zwar zur gemeinsamen Agrarpolitik und ihren Folgen

für die Einfuhr von Agrarprodukten aus Lateinamerika und zur europäisch-afrikanischen Assoziierung. Der zweite Bereich ist gegenwärtig besonders aktuell, da die zur Zeit in Kraft befindlichen Assoziierungsabkommen am 31. Mai 1969 auslaufen werden und die Diskussion über die Fortsetzung der Assoziierungspolitik nach diesem Termin in vollem Gange ist ¹⁾.

Die objektive Beurteilung der Beziehungen zwischen der EWG und den lateinamerikanischen Drittländern ist heute leichter als noch vor einigen Jahren. Für ein Jahrzehnt, und zwar für die Zeit von 1958 bis 1967, liegen die statistischen Ergebnisse des EWG-Außenhandels vor. Ein Jahrzehnt ist in der Entwicklung internationaler Handelsbeziehungen schon ein Zeitraum, der Einblicke in längerfristige Tendenzen zuläßt. Anstelle von Vermutungen und vagen Befürchtungen können heute bereits klare und mit nüchternen Zahlen belegte Aussagen gemacht werden. Auch in Lateinamerika hat sich im Laufe der Jahre immer mehr eine sachliche und verständnisvolle Einstellung zur Integration Westeuropas durchgesetzt, die zwar von Sorgen hinsichtlich der künftigen Entwicklung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen belastet ist, sich aber freihält von einer die Realität verzerrenden Polemik.

I. Europäische Integration — eine politische und wirtschaftliche Notwendigkeit

Es würde jedoch nicht genügen, die Beziehungen zwischen der EWG und Lateinamerika nur aufgrund von Handelsstatistiken zu beurteilen. Mit anderen Worten: Die europäisch-lateinamerikanische Auseinandersetzung über die Wirkungen der EWG darf nicht ausschließlich ein Dialog zwischen Außenhandelsstatistikern sein, so wichtig auch die Entwicklung des Warenverkehrs aus lateinamerikanischer Sicht sein mag. Daher sollen den statistischen Angaben, die in den folgenden Abschnitten ge-

bracht und kommentiert werden, einige Bemerkungen über die politische und wirtschaftliche Notwendigkeit des Zusammenschlusses der westeuropäischen Industrieländer vorausgeschickt werden.

¹⁾ Siehe hierzu z. B. M. W. Clauss, Die dritte Phase der europäisch-afrikanischen Assoziierung. Zur Erneuerung des Abkommens von Jaunde, in: Verfassung und Recht in Übersee, 4. Quartal 1968, 4. Heft, S. 453 ff.

Erhaltung des Weltfriedens

Häufig wird in den Drittländern übersehen, daß die Ziele der europäischen Einigungsbewegung nicht nur im wirtschaftlichen, sondern zumindest ebenso sehr im politischen Bereich liegen. Der Gründer der Paneuropäischen Bewegung, Graf Coudenhove-Kalergi, schrieb in seinem 1923 veröffentlichten Paneuropäischen Manifest²⁾: „Die ganze europäische Frage gipfelt im Entweder-Oder:

Krieg — oder Frieden!

Anarchie — oder Organisation!

Wettrüsten — oder Abrüsten!

Konkurrenz — oder Kooperation!

Zusammenbruch — oder Zusammenschluß!

... Wer die Gefahren, denen das zersplitterte Europa entgegensteht, nicht sieht, ist politisch blind. ... Nur ein europäischer Dauerfrieden sichert die Zukunft der europäischen Nationen, Familien und Menschen.“

Auch nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges war es die Sorge um die Herstellung und Erhaltung des Weltfriedens, von der zunächst die stärksten Impulse zur Einigung der europäischen Völker ausgingen. In seiner am 19. September 1946 in der Züricher Universität gehaltenen Rede³⁾ sprach Winston S. Churchill von den in Europa immer noch schwelenden nationalistischen Zwistigkeiten, gegen die es „ein Heilmittel (gibt), das, allenthalben und aus freien Stücken angewandt, wie durch ein Wunder die ganze Szene verwandeln und innerhalb weniger Jahre ganz Europa — oder wenigstens dessen größeren Teil — ebenso frei und glücklich machen könnte, wie es die Schweiz heute ist. Worin besteht dieses Allheilmittel? Darin, daß man die europäische Familie ... wiederaufrichtet und ihr eine Ordnung gibt, unter der sie in Frieden, Sicherheit und Freiheit leben kann. Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa schaffen.“

Die Sorge um den Weltfrieden ist indessen heute nicht minder begründet als unmittelbar nach Kriegsende. In seiner Vorlesung über „Das heutige Experiment der westlichen Zivilisation“⁴⁾ sprach Arnold J. Toynbee 1961 eine Mahnung aus, deren Aussage an die

zitierten Sätze aus der Züricher Rede von Churchill erinnert, die aber viel eindringlicher formuliert ist: „Die gesamte Menschheit (sieht) sich in unserem Zeitalter einer einzigen, extremen Entscheidung gegenübergestellt. ... Wir müssen uns entweder mit dem Massenselbstmord abfinden oder lernen, miteinander als eine Familie zu leben. Die zweite Alternative — die einzige Alternative zur Selbstvernichtung — setzt voraus, daß die zwischen den verschiedenen Rassen, Nationen, Religionen und Ideologien bestehenden Schranken abgeschafft werden. Man wird daher Ideale, Ideen und Institutionen schätzen, die für Einheit, Eintracht und Liebe wirken.“ Diesen Gedanken finden wir bei C. F. von Weizsäcker fortgeführt, der in der „Entstehung übernationaler Institutionen“, zu denen wir nicht zuletzt die Europäischen Gemeinschaften zählen können, einen Fortschritt in dem Prozeß „der allmählichen Verwandlung der bisherigen Außenpolitik in Welt-Innenpolitik“ sieht, in der sich das Herannahen des Weltfriedens ausdrückt⁵⁾.

Neue räumliche Maßstäbe

Ein weiteres wichtiges Ziel der europäischen Integrationspolitik ist die Stärkung der früher isolierten europäischen Nationalwirtschaften durch Zusammenschluß zu einem größeren, den beiden mächtigen Nationalwirtschaften USA und UdSSR ebenbürtigen oder gar überlegenen Wirtschaftsraum. Einige Ziele und Motive der EWG-Kommission hat deren damaliger Präsident, Professor Hallstein, in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 17. Juni 1965 in Straßburg⁶⁾ zusammengefaßt. Aus dieser Rede seien die folgenden Auszüge zitiert:

„Was uns vorwärts treibt, ist ... die Erkenntnis, daß unsere klein gewordene Welt andere räumliche Maßstäbe in Geltung setzt als die, die die parzellierte europäische Landschaft von gestern und heute bestimmen;

... daß unsere Wirtschaft und unsere Gesellschaft die Möglichkeiten moderner Technik und Lebensform nur nutzen und den Wettbewerb mit den Riesen der Gegenwart nur bestehen können, wenn sie großräumig verfaßt sind;

²⁾ Die Idee Europa 1300—1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung, hrsg. von R. H. Foerster, München 1963, S. 226 ff.

³⁾ Die Idee Europa, S. 253 ff.

⁴⁾ A. J. Toynbee, Die Zukunft des Westens (deutsch von R. H. Foerster), München 1964, S. 60.

⁵⁾ C. F. von Weizsäcker, Rede anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels am 13. 10. 1963.

⁶⁾ Zitiert nach C. Schöndube, Grundsatzfragen der europäischen Integration, Hangelar 1968, S. 9 f.

... daß Europa bei der Regelung der welt-politischen Geschäfte nur dann von Freund und Feind gehört und beteiligt wird, wenn es mit einer Stimme spricht."

Das Bestreben, sich im „Wettbewerb mit den Riesen der Gegenwart“ zu behaupten, ist in-dessen nicht allein ein Motiv der europäischen Integration, sondern ebenso eine der stärksten Antriebskräfte zur Schaffung der Lateinamerikanischen Freihandelszone (ALALC) und des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (MCC). Vergrößerung des Wirtschaftsraumes bedeutet in Europa wie in Lateinamerika erhöhte Absatzchancen und demzufolge die Möglichkeit zur Produktion in größeren Serien, aus der sich wiederum zusätzliche Rationalisierungsmöglichkeiten ergeben, ferner bessere Ausnutzung aller Produktionsreserven und größere Chancen für eine sinnvolle Arbeits-teilung.

Auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der EWG können die beiden großen Zielbereiche der Integration — Sicherung des Weltfriedens und Stärkung der wirtschaftlichen und politi-

schen Position Westeuropas gegenüber den anderen großen Weltmächten — miteinander kollidieren. So würde eine Gemeinschaft von hochentwickelten europäischen Industrieländern, die sich ohne Rücksicht auf die Belange der außenstehenden Entwicklungsländer nur um den eigenen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und den Ausbau der eigenen politischen Position bemüht, kaum in der Außenwelt als Vorkämpferin für den Weltfrieden glaubwürdig erscheinen; sie würde vielmehr die vorhandene Kluft zwischen armen und reichen Ländern verbreitern und damit gewalt-samen Umstürzen in den Entwicklungsländern Vorschub leisten und die Gefahr kriegerischer Auseinandersetzungen erhöhen ⁷⁾.

Die beiden genannten Zielbereiche miteinander vereinbaren bedeutet, die Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Position Westeuropas in der Welt als Mittel zur Festigung des Friedens unter allen Völkern und zur För-derung des wirtschaftlichen und sozialen Fort-schritts in den Entwicklungsländern einzusetzen.

II. Ein wachsender Markt für lateinamerikanische Produkte

Die Regierungen der sechs EWG-Mitgliedslän-der richteten auf Anregung der EWG-Kommission schon im April 1958 ein Memorandum ⁸⁾ an die Regierungen der lateinamerikanischen Länder. In diesem Dokument, das Professor Hallstein ein „wirtschaftspolitisches Friedensangebot“ genannt hat, ist darauf hingewiesen worden, daß „die Schaffung eines Marktes von 165 Millionen Einwohnern, deren Brutto-einkommen einer Kaufkraft von 180 Mrd. US-Dollar gleichkommt und deren Importbedarf ständig wächst, ... die Gemeinschaft zu dem Wirtschaftsraum mit dem größten Außenhan-del der Welt werden (läßt). Ihre Tätigkeit wird günstige Auswirkungen auf die wirt-schaftlichen Entwicklungsaussichten der freien Welt haben, denn die Entwicklung der Ge-meinschaft selbst hängt von der Förderung ihrer Beziehungen zu den übrigen Ländern ab.“

Von lateinamerikanischer Seite sind an der Richtigkeit dieser Behauptung noch im Jahre

⁸⁾ Zitiert nach H.-J. Hartmann und J. Westphalen, Europa auf falschem Kurs? Lateinamerikanische EWG-Sorgen, Hamburg 1963, S. 87.

1962 Zweifel geäußert worden. In einer im Auftrage der Comisión Económica para América Latina (CEPAL) angefertigten Studie ⁹⁾ über die Möglichkeiten einer Koordinierung der Politik der lateinamerikanischen Länder gegenüber der EWG wurde die Gegenbehauptung aufgestellt, daß „die ausgeprägte Prospe-rität, die sich in den letzten Jahren in West-europa und insbesondere in den EWG-Mit-gliedsländern entwickelt hat, für die Ausfuhr Lateinamerikas — insgesamt betrachtet — recht wenig bedeutet. Daran zeigt sich, daß das bekannte Argument, die Prosperität Europas begünstige direkt auch Lateinamerika, ... keine ausreichende Bestätigung in der Praxis findet.“

⁷⁾ Siehe hierzu z. B. Welternährungskrise oder ist eine Hungerkatastrophe unausweichlich?, hrsg. von der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, Reinbek 1968, S. 9 ff.

⁹⁾ Hacia la Coordinación de la Política Comercial de América Latina. Las Relaciones con la Comu-nidad Económica Europea. Análisis y recomenda-ciones del grupo de consultores convocado por la Secretaría, hrsg. von CEPAL, Santiago de Chile 1962.

Günstige Gesamtentwicklung

Die für die ersten zehn Jahre nach Gründung der EWG ermittelten Außenhandelsergebnisse haben aber dennoch die optimistische europäische Prognose bestätigt. Der infolge des steigenden Wohlstandes wachsende Markt der EWG hat auch für lateinamerikanische Produkte zunehmende Absatzchancen geboten. Unter den verschiedenen großen Entwicklungsregionen ist Lateinamerika der wichtigste Handelspartner der Gemeinschaft. Im Jahre 1967 betragen die Einfuhren aus Lateinamerika 8,9 % der Gesamteinfuhr der EWG, und von der Gesamtausfuhr der Gemeinschaft entfielen 6,5 % auf den lateinamerikanischen Subkontinent. Der Import lateinamerikanischer Produkte in den EWG-Raum hat in den ersten zehn Jahren der Gemeinschaft eine Steigerung um 66 % von 1,65 Mrd. (1958) auf 2,74 Mrd. US-Dollar (1967) erfahren. Der Export aus dem EWG-Raum nach Lateinamerika ist in derselben Zeit von 1,60 Mrd. auf 2,05 Mrd. US-Dollar, also um 27 %, gestiegen.

Auch im Vergleich zu anderen Handelspartnern Lateinamerikas hat sich Westeuropa und besonders die EWG in den letzten Jahren — vom lateinamerikanischen Standpunkt betrachtet — günstig entwickelt. Während sich die Bedeutung der USA als Käufer lateinamerikanischer Produkte, wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, in der Zeit von 1960 bis 1966 beträchtlich vermindert hat, haben die EWG, aber auch Japan, Kanada und die Gruppe der Staatshandelsländer die auf sie entfallenden Anteile vom Gesamtexport Lateinamerikas erhöhen können.

Das Wachstum der EWG-Einfuhr aus Lateinamerika vollzog sich im Jahrzehnt 1958—1967 wesentlich schneller als die Zunahme des Exports; infolgedessen erhöhte sich der Passivsaldo der EWG gegenüber Lateinamerika von 43 Mio. US-Dollar 1958 auf 691 Mio. US-Dollar 1967.

Die heute wichtigsten Lieferländer der EWG in Lateinamerika sind Argentinien, Brasilien und Chile; alle drei Länder haben ihren Export in den EWG-Raum von 1958 bis 1967 erheblich steigern können. Aber auch andere lateinamerikanische Länder haben, wie Tabelle 2 erkennen läßt, eine zufriedenstellende Entwicklung ihres Exports in den EWG-Raum zu verzeichnen. Die Erhöhung des EWG-Imports aus Lateinamerika ist ein wesentlicher Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der betreffenden lateinamerikanischen Lieferländer, für die

die sogenannte Handelshilfe, also die Öffnung der Märkte für ihre Produkte in den Industrieländern, im allgemeinen von ebenso großer oder sogar größerer Bedeutung ist als die Kapitalhilfe oder technische Hilfe.

Es sei allerdings schon an dieser Stelle bemerkt, daß sich, ungeachtet der vielen

Tabelle 1
Regionale Verteilung
des Exports Lateinamerikas (%)

	1960	1966
Nordamerika	43,5	35,7
USA	41,8	
Kanada	1,7	
Westeuropa	31,6	32,3
EWG	18,4	
EFTA	11,7	
Sonstige	1,5	
Japan	2,8	4,7
Staatshandelsländer	3,1	6,4
Lateinamerika	7,9	9,8
Ubrige Länder	11,1	11,1

Quelle: Les relations commerciales entre la Communauté Economique Européenne et l'Amérique Latine, Etudes Economiques (Avril-Novembre 1966), hrsg. von Banque Française & Italienne pour l'Amérique du Sud, S. 34.

Tabelle 2
Warenverkehr der EWG
mit lateinamerikanischen Ländern
(Mio. US-\$)

Länder	Einfuhr der EWG		Ausfuhr der EWG
	1958	1967	1958
Argentinien ..	354	699	305
Brasilien	236	521	260
Chile	118	311	63
Venezuela	276	258	302
Peru	89	214	60
Mexiko	115	173	130
Columbien	73	125	72

Quelle: Les relations commerciales ..., a. a. O., S. 33.

chenden Gesamtergebnisse der EWG-Einfuhr, der Import bestimmter Agrarprodukte aus der gemäßigten Klimazone Lateinamerikas in den EWG-Raum ungünstig entwickelt hat. Daraus läßt sich, wie noch gezeigt werden soll, begründete Kritik an bestimmten Instrumenten der gemeinsamen Agrarpolitik herleiten; keinesfalls wäre es aber zulässig, wegen solcher isolierter Wirkungen, so schwerwiegend sie auch im Einzelfall sein und so sehr sie auch bestimmte lateinamerikanische Länder belasten mögen, grundsätzlich an der Ausstrahlung des wirtschaftlichen Aufschwungs in Westeuropa auf die Außenwelt zu zweifeln.

EWG-Kapitalhilfe für Lateinamerika?

Der innerhalb von zehn Jahren auf das Sechzehnfache seines Ausgangswertes gestiegene Passivsaldo im Gütertausch zwischen der EWG und Lateinamerika bedeutet angesichts des durch die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungserfordernisse in Lateinamerika steigenden Devisenbedarfs einen zusätzlichen Beitrag Westeuropas zur Bewältigung der lateinamerikanischen Entwicklungsprobleme. Von lateinamerikanischer Seite, und zwar insbesondere von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID)¹⁰⁾, wird indessen noch eine Intensivierung der europäisch-lateinamerikanischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung angestrebt. Im November 1966 stattete der Präsident des BID, Felipe Herrera, der EWG-Kommission in Brüssel seinen ersten offiziellen Besuch ab. Bei dieser Gelegenheit trug Herrera die Anregungen vor, einen vom BID zu verwaltenden und seitens der EWG bereitzustellenden Europäischen Investitionsfonds für Lateinamerika zu schaffen, eine technische und finanzielle Mitwirkung Westeuropas am Integrationsprozeß in Lateinamerika durch Beiträge zum Investitionsfonds der Lateinamerikanischen Integration (Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina) und zum Lateinamerikanischen Integrationsinstitut (INTAL) zu leisten, Lateinamerika den Zugang zu den Kapitalmärkten in den EWG-Ländern zu öffnen und neue Anwendungsmöglichkeiten für das Instrument der sogenannten Parallelfinanzierungen zu suchen.

¹⁰⁾ La Participación de Europa en el Financiamiento del Desarrollo de América Latina, hrsg. von Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. 1969 (hektographiert), S. 24 a, 29.

Einige dieser Anregungen sind inzwischen jedenfalls zum Teil verwirklicht worden. So haben der BID und auch die Regierungen lateinamerikanischer Länder in den zurückliegenden Jahren in mehreren EWG-Ländern, darunter auch in der Bundesrepublik Deutschland, mit gutem Erfolg Anleihen unterbringen können. Ein Abkommen über Parallelfinanzierungen, d. h. über Finanzierungsoperationen, bei denen Finanzmittel des BID durch Kredite anderer Finanzierungsinstitute ergänzt werden, hat der BID mit der niederländischen Regierung schon im September 1965 geschlossen und Ende September 1968 erweitert.

Die zweifellos wichtigste Anregung von Herrera zielt aber auf die Multilateralisierung eines Teils der von den EWG-Mitgliedsländern bilateral an Lateinamerika gegebenen Kapitalhilfe ab. Die Idee, zu diesem Zweck einen EWG-Investitionsfonds für Lateinamerika zu errichten, erscheint ernsthafter Erwägungen wert¹¹⁾.

Die Bundesrepublik als Handelspartner Lateinamerikas

Der wichtigste Handelspartner Lateinamerikas unter den sechs Mitgliedsländern der EWG ist die Bundesrepublik Deutschland, auf die im Jahre 1967 rd. 40 % vom Gesamtimport der Gemeinschaft aus Lateinamerika und sogar 48,6 % der gesamten EWG-Ausfuhr nach Lateinamerika entfielen.

Die steigende Tendenz des deutsch-lateinamerikanischen Warenverkehrs im Jahrzehnt 1958—1967 hat sich im Jahre 1968 nur noch schwach fortgesetzt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes blieb 1968 die deutsche Einfuhr aus Lateinamerika etwa auf dem Stand des Vorjahres, während die deutsche Ausfuhr nach Lateinamerika einen leichten Anstieg auf rd. 1,1 Mrd. US-Dollar erfuhr.

Besondere Beachtung verdient das Wachstum des deutschen Außenhandels mit dem Gemeinsamen Zentralamerikanischen Markt. Die deutsche Ausfuhr in diesen Raum erhöhte sich von 1958 bis 1967 um 66 %, die deutsche Einfuhr aus Zentralamerika um 53 %. Gegenüber der Lateinamerikanischen Freihandelszone (ALALC) ergaben sich im genannten Zeitraum für den deutschen Außenhandel Steigerungen von 40 % auf der Ausfuhr- und von 42 % auf der Einfuhrseite. Das Jahrzehnt 1958—1967 hat die Erwartung bestätigt, daß sich auch die

¹¹⁾ Siehe hierzu auch H.-J. Hartmann und J. Westphalen, a. a. O., S. 67 f.

Tabelle 3
Warenverkehr zwischen den EWG-Mitgliedsländern
und Lateinamerika
(Mio. US-Dollar)

Länder	Einfuhr		Ausfuhr	
	1958	1967	1958	1967
Belgien—Luxemburg	152,2	293,7	179,9	154,3
Niederlande	272,9	346,5	204,5	190,0
Frankreich	216,6	399,2	223,0	334,4
Italien	216,5	614,8	274,5	375,7
Bundesrepublik	788,8	1 088,8	722,3	997,1
EWG	1 647,0	2 743,0	1 604,2	2 051,5

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften.

Integration der lateinamerikanischen Länder keinesfalls hemmend auf den Warenverkehr der sich integrierenden Wirtschaftsräume mit der Außenwelt auswirkt.

Die Struktur des deutschen Exports nach Lateinamerika hat sich seit 1958 merklich geändert: Die industriell hergestellten Konsumgüter haben immer mehr an Bedeutung verloren. Die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder kann sich heute mit diesen Gütern aus eigener Produktion versorgen. Dagegen hat die Bedeutung der Produktionsmittel im deutschen Export beträchtlich zugenommen. Ganz deutlich wird diese Strukturänderung in einem Zahlenvergleich¹²⁾, der einen längeren Zeitraum umschließt: Von 1928 bis 1956 verringerte sich der Anteil der Textilien an der deutschen

Gesamtausfuhr nach Lateinamerika von 25,5 % auf nur 2,3 %; gleichzeitig stieg aber der Anteil der Maschinen am Gesamtexport von 12,5 % auf 22,2 %. Ein Meilenstein in dieser Entwicklung von der Konsumgüterausfuhr zum Export hochwertiger Produktionsmittel ist der im Februar 1968 einer deutschen Industriefirma übertragene Bau eines Kernkraftwerkes in Atucha am Río Paraná (Provinz Buenos Aires/Argentinien). Dieses Projekt, das 1972 fertiggestellt sein soll, ergibt einen Auftragswert von rd. 70 Mio. US-Dollar.

Aus der Position des größten Handelspartners Lateinamerikas in der EWG ergeben sich für die Bundesrepublik auch besondere Verpflichtungen gegenüber dem lateinamerikanischen Subkontinent.

III. Benachteiligung der Entwicklungsländer

Die Prosperität im EWG-Raum ist also — insgesamt betrachtet — nicht ohne positive Wirkungen für Lateinamerika geblieben. Daran werden heute auch auf lateinamerikanischer Seite kaum noch Zweifel geäußert. Ansatzpunkte für eine fundierte Kritik am EWG-Außenhandel bietet heute nicht die Gesamtentwicklung des EWG-Imports aus Lateinamerika, sondern einerseits die Gegenüberstellung des Imports der Gemeinschaft aus

Industrieländern und aus Entwicklungsländern und andererseits die ungünstige Entwicklung der Einfuhr bestimmter lateinamerikanischer Einzelprodukte in den EWG-Raum.

Rückläufiger Marktanteil der Entwicklungsländer

Mit dem Gesamtimport der EWG hat die Einfuhr der Gemeinschaft aus Lateinamerika bei weitem nicht Schritt gehalten. Infolgedessen ist der Anteil Lateinamerikas am EWG-Gesamtimport von 10,2 % (1958) auf 8,9 % (1967) zurückgegangen. Durch eine solche Ent-

¹²⁾ Die Industrialisierung Lateinamerikas und der deutsche Außenhandel, hrsg. von der Deutschen Überseeischen Bank, Hamburg 1967, S. 38.

wicklung sind aber nicht ausschließlich die lateinamerikanischen Länder, sondern fast sämtliche Entwicklungsländer benachteiligt worden. Die ersten zehn Jahre des EWG-Außenhandels lassen die deutliche Tendenz der relativen Bedeutungszunahme der Industrieländer als Handelspartner der Gemeinschaft erkennen. Die größte Steigerung zeigt der Warenverkehr zwischen den sechs Mitgliedsländern, der sich von 6,8 Mrd. (1958) auf 24 Mrd. US-Dollar (1967) mehr als verdreifacht hat. Mit der Beseitigung der Binnenzölle im EWG-Raum ist seit dem 1. Juli 1968 früherer Außenhandel zu Binnenhandel geworden; dieser in den vorangegangenen Jahren schrittweise erreichte Zustand bedeutet zwangsläufig eine relative Benachteiligung der außerhalb der Gemeinschaft gebliebenen Länder, soweit die Einfuhr von deren Produkten mit Zöllen bzw. Abschöpfungen belastet ist.

Allerdings sind in bestimmten Fällen beträchtliche Zuwachsraten auch im EWG-Außenhandel mit Drittländern zu verzeichnen. So haben die USA und auch die Gruppe der EFTA-Länder ihre Anteile am Gesamtimport und -export der Gemeinschaft erhöhen können. Dagegen mußten aber außer den lateinamerikanischen Ländern auch die afrikanischen Assoziierten der EWG einen Rückgang ihrer Anteile am Außenhandel der Gemeinschaft hinnehmen. Lediglich die nichtassoziierten afrikanischen Länder haben von 1958 bis 1967 einen gewissen Bedeutungszuwachs als Lieferanten der

Gemeinschaft erzielt. Diese Tendenz ist vornehmlich auf die starke Zunahme der Erdöleinfuhren aus Algerien und Libyen zurückzuführen; außerdem ist zu berücksichtigen, daß zu dieser Gruppe auch die Republik Südafrika gehört, die bekanntlich nicht zu den Entwicklungsländern zählt.

Der Anteil der Gesamtheit der Entwicklungsländer an der Wareneinfuhr der Gemeinschaft hat sich von 42,2 % im Jahre 1958 auf 37,4 % im Jahre 1967 verringert.

Die zunehmende Konzentrierung des Welthandels auf den Warenverkehr zwischen den Industrieländern hat in den lateinamerikanischen Ländern verständlicherweise ernste Sorgen ausgelöst. In einem von der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) vorgelegten Dokument¹³⁾ wird darauf hingewiesen, daß von 1960 bis 1966 der Weltexport um 62 %, der Export der Gesamtheit der Entwicklungsländer um 42 % und der Export Lateinamerikas nur um 39 % gestiegen ist. Der Anteil aller Entwicklungsländer am Weltexport hat sich nach Angaben der OAS in der genannten Zeitspanne von 23,7 % auf 21,1 % und derjenige Lateinamerikas von 7,0 % auf 6,1 % verringert. Folglich bereite, wie es in dem zitierten OAS-

¹³⁾ Principales Tendencias de la Economía Latinoamericana en 1967 y 1968 que Afectan el Cumplimiento de los objetivos de la Alianza para el Progreso, hrsg. von der Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C. 1969, S. 1, 12.

Tabelle 4
EWG-Außenhandel 1958 und 1967

Länder; Ländergruppen	Einfuhr				Ausfuhr			
	1958		1967		1958		1967	
	Mio. \$	%	Mio. \$	%	Mio. \$	%	Mio. \$	%
Insgesamt	16 156	100	30 767	100	15 911	100	31 627	100
USA	2 808	17,3	5 858	19	1 664	10,4	4 423	14
EFTA	3 608	22,2	7 093	23	4 970	31,2	10 425	33
Lateinamerika	1 647	10,2	2 743	8,9	1 604	10,1	2 052	6,5
Assoziierte afrikanische Länder und Madagaskar	914	5,6	1 304	4,2	712	4,4	926	2,9
Nichtassoziierte afrikanische Länder	1 521	9,4	3 165	10,3	1 952	12,3	2 055	6,5

Quellen: Les relations commerciales ..., a. a. O., S. 4. — Der Außenhandel der EWG im Laufe der ersten zehn Jahre des Gemeinsamen Marktes (1958—1967). Informativische Aufzeichnung, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sprechergruppe, Brüssel 1969 (hektografiert).

Dokument heißt, der Bereich des Exports nach wie vor von allen Bereichen der lateinamerikanischen Wirtschaft die ernstesten Sorgen.

Zwang zur Exportdiversifizierung

Voraussetzung dafür, daß die lateinamerikanischen sowie auch die übrigen Entwicklungsländer künftig in größerem Umfang als in der Vergangenheit am Wachstum des Welthandels teilhaben, ist vor allem die „Diversifizierung“ ihres Exports, also die allmähliche Beseitigung der Angewiesenheit auf die Ausfuhr weniger, einander ähnlicher Rohstoffe aus Bergbau oder Landwirtschaft. Von den gesamten Devisenerlösen aus Warenexport erzielten im Jahre 1964 zum Beispiel Bolivien 71,2 % allein aus dem Zinnexport, Venezuela 93,1 % aus der Ausfuhr von Erdöl und Erdölderivaten, Columbien 73,5 % aus der Kaffeeausfuhr und Argentinien 58,7 % aus dem Export von Fleisch und Getreide. Schon eine kleine Senkung des Preises oder der Gesamtnachfrage seines Hauptproduktes muß die Volkswirtschaft eines Monokulturlandes empfindlich treffen.

Gewisse Erfolge haben die lateinamerikanischen Bemühungen um die Exportdiversifizierung bereits gebracht. Die Produkte der verarbeitenden Industrie machten 1962 noch 9,9 %, 1967 dagegen schon 15 % vom Gesamtexport Lateinamerikas aus¹⁴⁾. Auch bei den Einfuhren der EWG aus Lateinamerika ist eine deutliche Zunahme der Fertigprodukte festzustellen¹⁵⁾. Im Jahre 1958 hatte die EWG-Einfuhr aus Lateinamerika zu 10 % aus gewerblichen Erzeugnissen und zu 90 % aus Rohstoffen bestanden; bis 1967 war der Anteil der gewerblichen Erzeugnisse auf 16 % gestiegen und derjenige der Rohstoffe auf 84 % zurückgegangen.

Seit der Verwirklichung der Zollunion am 1. Juli 1968 ist die Zuständigkeit für die Zollpolitik von den Regierungen der sechs EWG-Mitgliedsländer auf die Gemeinschaft übergegangen. Die Förderung des Imports von Fertigprodukten aus Lateinamerika mittels Zollsenkungen zum Beispiel im Rahmen der sogenannten Kennedy-Runde oder durch Gewäh-

rung von Zollpräferenzen, wie sie in weltweitem Rahmen auf der zweiten Welthandelskonferenz in New Delhi grundsätzlich vereinbart worden sind, ist folglich heute Aufgabe der Gemeinschaft. Die Wirkungsmöglichkeiten der Mitgliedsländer sind auf diesem Gebiet darauf beschränkt, auf die zuständigen Gemeinschaftsorgane Einfluß auszuüben.

Es ist zu hoffen, daß sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaften bei der Konzipierung ihres Beitrages zu der von der Welthandelskonferenz angeregten Präferenzgewährung an die Entwicklungsländer vom Grundsatz des „aid by trade“ leiten läßt und die Zollvorteile auf möglichst zahlreiche, für das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer wichtige Produkte anwendet.

In den lateinamerikanischen Ländern sollten jedoch die von zollpolitischen Maßnahmen zu erwartenden Ergebnisse nicht überschätzt werden. Bei konsequenter Fortführung der im Rahmen der Kennedy-Runde vorgesehenen Zollsenkungen wird die durchschnittliche Zollbelastung der EWG-Einfuhren aus Drittländern am 1. Januar 1972 nur noch 7,5 % betragen; die Zölle für manche aus lateinamerikanischer Sicht interessante Fertigprodukte werden sogar unter diesem Durchschnittssatz liegen. Der Spielraum für einen weiteren allgemeinen Zollabbau oder auch für Zollpräferenzen zugunsten bestimmter Ländergruppen wird also schon bald so eng geworden sein, daß von der Zollpolitik als Mittel der Importförderung kaum noch große Wirkungen erwartet werden dürfen.

Ferner sollte man sich in Lateinamerika darüber klar sein, daß die Öffnung der westeuropäischen Märkte für neue Produkte aus Lateinamerika, insbesondere für Industrieerzeugnisse, schwierig sein wird. Wer nur in den Zollpräferenzen den Schlüssel sieht, mit dem sich die Absatzmärkte für Industrieerzeugnisse öffnen lassen, wird enttäuscht werden. Eine dauerhafte Markterschließung in größerem Ausmaß setzt vielmehr voraus, daß nach sorgfältiger Markterforschung und wirkungsvoller Werbung kontinuierlich in guter Qualität und zu angemessenen Preisen geliefert werden kann. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so werden vermutlich auch Zollpräferenzen der EWG zugunsten lateinamerikanischer Industrieerzeugnisse nicht viel ausrichten können.

¹⁴⁾ Principales Tendencias de la Economía ..., a. a. O., S. 61.

¹⁵⁾ Der Außenhandel der EWG im Laufe der ersten zehn Jahre ..., a. a. O., S. 10.

IV. EWG-Agrarpolitik aus lateinamerikanischer Sicht

Um so wichtiger erscheint daher die Erhaltung und Ausweitung der Absatzmärkte in Westeuropa für traditionelle Ausführprodukte Lateinamerikas. Im zurückliegenden Jahrzehnt hat sich gezeigt, daß einige lateinamerikanische Erzeugnisse von dem starken Wachstum des Gesamtimports der EWG unberührt geblieben sind. Das gilt besonders für verschiedene landwirtschaftliche Produkte der gemäßigten Klimazone wie zum Beispiel Getreide und Rindfleisch.

Notwendige Reform der EWG-Agrarstruktur

Für nahezu sämtliche bedeutenden Erzeugnisse der europäischen Landwirtschaft hat die EWG bereits gemeinsame Marktordnungen geschaffen, deren Ziel es ist, innerhalb der Gemeinschaft für das jeweilige Produkt einen einheitlichen, von Wettbewerbsverzerrungen freien Markt entstehen zu lassen. Zur Abwendung drohender Störungen dieser Märkte durch Einfuhren aus Drittländern dient das Instrument der Abschöpfung, mit dem vergleichsweise niedrige Angebotspreise für Drittländerprodukte auf das Preisniveau innerhalb der Gemeinschaft heraufgeschleust werden.

In den lateinamerikanischen Ländern der gemäßigten Klimazone, deren Agrarprodukte großenteils mit europäischen Agrarerzeugnissen konkurrieren, wird gegen die Agrarpolitik der EWG der Vorwurf erhoben, sie berücksichtige in keiner Weise die Ausfuhrinteressen der Drittländer. So heißt es in der schon zitierten CEPAL-Studie von 1962¹⁶⁾, daß diese Politik Lateinamerika mit einer Aktion konfrontiert habe, deren Ziel es sei, die Selbstversorgung der EWG-Länder und sogar Exportüberschüsse bei Produkten der gemäßigten Zone zu erreichen: „Westeuropa, der bedeutende Käufer von Getreide, plant seine Autarkie auf erhöhtem Kostenniveau und wird — allerdings auf der Grundlage von Subventionen — möglicherweise sogar exportieren. Dasselbe wird mit Fleisch und anderen Erzeugnissen der gemäßigten Zone passieren können.“

Aber auch innerhalb der EWG ist eine bemerkenswerte Selbstkritik an der eigenen Agrar-

politik zu hören, die bezichtigt wird, sich als ungeeignet für die Bewältigung der landwirtschaftlichen Strukturprobleme in den sechs EWG-Ländern erwiesen zu haben. Mit dem Instrumentarium dieser Agrarpolitik hat nicht verhindert werden können, daß die Angebotspreise für manche innerhalb der Gemeinschaft erzeugte Agrargüter weit über den entsprechenden Weltmarktpreisen liegen und daß sich von verschiedenen Agrarprodukten erhebliche Produktionsüberschüsse angesammelt haben. In einer am 19. September 1968 in Hamburg gehaltenen Rede¹⁷⁾ stellte S. L. Mansholt, Vizepräsident der Europäischen Gemeinschaften, fest, daß „der Getreidepreis in unserer Gemeinschaft ungefähr 80 % höher ist als auf dem Weltmarkt ... (und) daß der Zuckerpreis in unserer Gemeinschaft sage und schreibe viermal so hoch ist wie der Weltmarktpreis.“ Ferner stellte Mansholt fest, daß innerhalb der Gemeinschaft „für einige Produkte die Erzeugung ... schneller wächst, als wir sie verbrauchen, und es entstanden vor allem in den letzten zwei bis drei Jahren beträchtliche Überschüsse. Überschüsse kannten wir bis dahin in der Weizenerzeugung, aber jetzt auch bei Zucker und vor allem auch bei der Milch.“ Die pessimistische Prognose der CEPAL hat sich also als zutreffend erwiesen.

Mansholt hält zwar eine grundsätzliche Änderung des Systems der Marktordnungen nicht für erforderlich, er gesteht aber zu, „daß andere Methoden und eine andere Politik zur Beherrschung der Produktion dringend notwendig geworden sind“. Darüber hinaus wird es neuer politischer Instrumente zur Änderung bestimmter Strukturelemente der europäischen Landwirtschaft bedürfen, denn gegenwärtig sind, wie es in einer Verlautbarung der EWG-Sprechergruppe heißt, „achtzig Prozent der Landwirtschaftsbetriebe in der Europäischen Gemeinschaft ... zu klein, um eine Arbeitskraft rationell zu beschäftigen“¹⁸⁾. Eine Einfuhr- und Produktionspolitik für Agrargüter, die dazu führt, daß die in Drittländern mit

¹⁷⁾ Vorträge der Festkundgebung zum 100jährigen Jubiläum am 19. September 1968 im Hamburger Rathaus, hrsg. vom Verein der Getreidehändler der Hamburger Börse e. V., S. 17 ff.

¹⁸⁾ Landwirtschaft 1980. Die Europäische Kommission zum Kern der Agrarpolitik — der Strukturreform, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Sprechergruppe, Brüssel 10. 12. 1968 (hektographiert).

¹⁶⁾ Hacia la Coordinación ..., a. a. O.

relativ niedrigen Kosten erzeugten Produkte vom Markt ferngehalten werden, während zahlreiche unrationelle Klein- und Kleinstbetriebe animiert werden, zu vergleichsweise hohen Kosten Produktionsüberschüsse zu erzeugen, die sich zu gewaltigen Getreide-, Butter- und Zuckerbergen anhäufen, widerspricht in der Tat jeglicher wirtschaftlichen Vernunft.

Fleisch- und Getreideimport aus Lateinamerika

Die Entwicklung der EWG-Einfuhr von Getreide und Rindfleisch, zwei entscheidenden Exportprodukten für Argentinien und Uruguay, kann als weitere Rechtfertigung der lateinamerikanischen Skepsis gegenüber der gemeinsamen Agrarpolitik gelten.

Seit 1965 ist der Import beider Produkte rückläufig. Die Weizeneinfuhr der EWG aus Lateinamerika machte 1967 nur noch reichlich die Hälfte des entsprechenden Wertes von 1958 und nur wenig mehr als ein Fünftel des Wertes von 1965 aus. Darüber hinaus zeigte der Weizenimport ausgeprägte Schwankungen, während sich der Rindfleischimport verhältnismäßig stetig entwickelt hat. Besonders ungünstige Tendenzen zeigt aus der Sicht der lateinamerikanischen Lieferländer die Rindfleisch-einfuhr der Bundesrepublik Deutschland¹⁹⁾. Im Jahre 1958 importierte die Bundesrepublik

¹⁹⁾ Siehe hierzu J. Westphalen, Ein Jahrzehnt deutsch-iberoamerikanische Wirtschaftsbeziehungen, in: Übersee-Rundschau, Februar 1969, Heft 2, S. 4 ff.

insgesamt 23 219 t Rindfleisch, von denen nur 467 t aus anderen EWG-Ländern, dagegen 20 383 t aus Argentinien und 161 t aus Uruguay stammten. 1967 betrug der gesamte deutsche Rindfleischimport 133 994 t, davon 93 684 t aus anderen EWG-Ländern, 29 459 t aus Argentinien und 985 t aus Uruguay. Der gesamte Rindfleischimport der Bundesrepublik ist in der genannten Zeitspanne um rd. 480 % gestiegen, die deutsche Rindfleischeinfuhr aus Argentinien und Uruguay dagegen nur um 46 %. Die Ausweitung des deutschen Rindfleischmarktes ist also weitaus mehr den anderen EWG-Ländern als den Drittländern in Lateinamerika zugute gekommen.

Die gemeinsame Agrarpolitik der EWG ist zwar nicht der einzige Faktor, der die Entwicklung des Imports lateinamerikanischer Agrargüter der gemäßigten Klimazone bestimmt. Hinzu kommen als weitere wesentliche Faktoren zum Beispiel die Produktionsentwicklung in den lateinamerikanischen Lieferländern und das Konkurrenzangebot aus Drittländern außerhalb Lateinamerikas. Dennoch ließe sich aber durch eine entsprechende Gestaltung der europäischen Agrarpolitik ein merklicher Beitrag zur Erhaltung und allmählichen Ausweitung der Absatzmärkte für lateinamerikanische Agrargüter im EWG-Raum leisten. Das hat die Mitte vorigen Jahres vorgenommene Reduzierung der Abschöpfung für bestimmte Gefrierfleischsorten deutlich gezeigt: Der deutsche Rindfleischimport aus Argentinien zeigte daraufhin schon im letzten Quartal des vergangenen Jahres eine steigende Tendenz, die sich im ersten Vierteljahr 1969 noch verstärkt hat.

Tabelle 5
Agrargütereinfuhr der EWG aus Lateinamerika 1958 bis 1967
(1 000 US-Dollar)

Jahr	1958	1960	1962	1963	1965	1966	1967
Rindfleisch	38 738	35 954	44 374	58 982	128 851	118 130	106 198
Weizen	30 958	28 652	81 336	36 018	83 317	45 610	17 282

V. Die europäisch-afrikanische Assoziierung aus lateinamerikanischer Sicht

Ein weiterer neuralgischer Punkt in den gegenwärtigen Beziehungen zwischen der EWG und Lateinamerika ist die Begünstigung der assoziierten Länder in Afrika seitens der Gemeinschaft²⁰). Jede neue Maßnahme der Assoziierungspolitik der EWG findet in den lateinamerikanischen Drittländern ein kritisches Echo. Das gilt in besonderem Maße für die im Juli 1968 in Kinshasa geführten Vorgespräche bezüglich der am 19. Dezember 1968 in Brüssel aufgenommenen Verhandlungen über die Fortsetzung der Assoziierungspolitik nach Ablauf des Assoziierungsabkommens von Jaunde am 31. Mai 1969.

Ansatzpunkte der lateinamerikanischen Kritik

Die Kritik der lateinamerikanischen Drittländer an der Assoziierungspolitik fußt vornehmlich auf Artikel 110 des EWG-Vertrages, der die Absicht der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringt, „durch die Schaffung einer Zollunion ... im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels ... beizutragen“. Die Begünstigung der assoziierten Länder in Afrika durch Zollpräferenzen, so wird in Lateinamerika argumentiert, könne nicht ohne Wirkung auf die internationalen Handelsströme, insbesondere den EWG-Import von tropischen Agrarprodukten, bleiben und stehe mithin im Widerspruch zu der in Artikel 110 zum Ausdruck gebrachten Absicht der Gemeinschaft.

Ein weiterer Anlaß zu heftiger Kritik seitens der lateinamerikanischen Drittländer ist die Erweiterung des Kreises der assoziierten Länder. Offenbar hatte sich in lateinamerikanischen Fachkreisen die Vorstellung festgesetzt, daß Artikel 131 des EWG-Vertrages gewissermaßen als „*numerus clausus*“ für die für eine Assoziierung in Betracht kommenden Länder zu gelten habe. Nach Artikel 131 sollen „die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden besondere Beziehungen unterhalten“, der Gemeinschaft assoziiert werden.

In der Tat waren die sogenannten Alt-Assoziierten ausnahmslos Länder, die zu einem Mitgliedstaat der EWG „besondere Beziehungen“ unterhielten, das heißt in einem Abhängigkeitsverhältnis irgendeiner Art entweder gestanden hatten oder im Zeitpunkt des Inkrafttretens des ersten Assoziierungsabkommens noch standen.

Anläßlich der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens in Jaunde am 20. Juli 1963 wurde sodann aber seitens der EWG die Absicht erklärt, mit weiteren Drittländern über die Herstellung engerer Beziehungen zu verhandeln. Als erstes Commonwealth-Land schloß im Juli 1966 Nigeria ein Assoziierungsabkommen besonderer Art mit der Gemeinschaft, im Juli 1968 folgten die ebenfalls zum Commonwealth of Nations gehörenden ostafrikanischen Länder Kenia, Uganda und Tansania, und Ende März 1969 wurden nach jahrelangen Vorgesprächen Assoziierungsverträge zwischen der EWG und den Maghreb-Ländern Tunesien und Marokko unterzeichnet²¹).

Die Resonanz, die die Assoziierung als Instrument der EWG-Außenpolitik in Lateinamerika fand, hat sich mit der Ausdehnung des Kreises der assoziierten Länder über die sogenannten „Assoziierten der ersten Stunde“ hinaus grundlegend geändert. Während sich objektive lateinamerikanische Kreise von Anfang an bemüht zeigten, für die nach Artikel 131 des EWG-Vertrages geschlossenen Assoziierungsabkommen Verständnis aufzubringen, zumal diese Vereinbarungen als Ausdruck besonderen Verantwortungsbewußtseins bestimmter EWG-Mitgliedsländer gegenüber ihren ehemaligen Einflußgebieten in Afrika angesehen werden können, lösten alle späteren Assoziierungsverhandlungen in Lateinamerika, und zwar insonderheit in den Kaffee und Kakao produzierenden lateinamerikanischen Ländern, starke Kritik aus.

Als jüngste bedeutsame Stellungnahme aus Lateinamerika zur Assoziierungspolitik der EWG sei die Verlautbarung einer Ministerkonferenz zitiert, die Ende Juni 1968 in Santo Domingo stattfand. Diese von der Comisión

²⁰) Siehe hierzu J. Westphalen, Die europäisch-afrikanische Assoziierung und die lateinamerikanischen Drittländer, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1. Quartal 1969, 1. Heft, S. 77 ff.

²¹) Die Verträge mit allen hier genannten neu-assozierten Ländern sind noch nicht in Kraft getreten, da in verschiedenen am Vertragsschluß beteiligten Staaten die Ratifizierung noch aussteht.

Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) einberufene Konferenz befaßte sich sowohl mit Grundsatzfragen der europäisch-afrikanischen Assoziierung als auch mit dem damals im Endstadium der Vorverhandlungen befindlichen Assoziierungsabkommen mit Kenia, Uganda und Tansania. In einer von der CECLA herausgegebenen Resolution wird besonders hervorgehoben, daß die Kritik Lateinamerikas an der europäisch-afrikanischen Assoziierung keinesfalls gleichgestellt werden dürfe mit einer Opposition gegen die Bemühungen der EWG um die wirtschaftliche Entwicklung der assoziierten Länder in Afrika. Jedoch dürfe sich, wie es in der Resolution heißt, die Assoziierungspolitik keiner Maßnahmen der Handelsdiskriminierung zum Nachteil Lateinamerikas bedienen. Ferner wird zu Recht auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Beibehaltung regional begrenzter Zollpräferenzen für die Schaffung eines allgemeinen, weltweiten Präferenzsystems zugunsten aller Entwicklungsländer gemäß den Beschlüssen der letzten Welthandelskonferenz ergeben müssen.

Rechtliche Grundlagen der Neu-Assoziierung

Der lateinamerikanischen Kritik kann indessen entgegengehalten werden, daß weder eine überdurchschnittliche Steigerung des Warenverkehrs innerhalb des Kreises der Mitglieds- und assoziierten Länder noch die Ausdehnung der Assoziierung über den in Artikel 131 abgegrenzten Länderkreis hinaus im Widerspruch zu den rechtlichen Grundlagen der Gemeinschaft steht.

In aller Deutlichkeit bringt Artikel 131 des EWG-Vertrages in seinem zweiten Absatz zum Ausdruck, daß „die Assoziierung in erster Linie den Interessen der Einwohner dieser (assoziierten) Länder und Hoheitsgebiete dienen und ihren Wohlstand fördern“ soll. Daraus ergibt sich, daß eine Bevorzugung der Assoziierten seitens der EWG beabsichtigt ist und als vereinbar mit dem Wortlaut des Artikels 110 angesehen wird. Als „harmonische Entwicklung des Welthandels“ ist mithin nicht die starre Beibehaltung der vor Gründung der EWG gegebenen regionalen Aufteilung des Gesamtimports der sechs EWG-Länder zu verstehen, sondern lediglich die Vermeidung einer ausgesprochen disharmonischen Weiterentwicklung des internationalen Güterausstausches.

Die Ausweitung des Kreises der assoziierten Länder ist ausdrücklich in Artikel 238 des EWG-Vertrages und Artikel 58 des Jaunde-Abkommens vorgesehen. In Artikel 238 des EWG-Vertrages heißt es, daß „die Gemeinschaft ... mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen (kann), die eine Assoziierung ... herstellen“, und Artikel 58 des Abkommens von Jaunde spricht von der möglichen Assoziierung von Staaten, deren „Wirtschaftsstruktur und Produktion mit denen der assoziierten Staaten vergleichbar sind“. In beiden Artikeln ist von einer Beschränkung der Assoziierungspolitik auf Staaten mit besonderen Beziehungen zu einem der sechs Mitgliedsländer nicht die Rede.

Was sagt die Statistik?

Einwände gegen die lateinamerikanische Kritik an der Assoziierungspolitik lassen sich aber auch aus den Außenhandelsergebnissen der letzten Jahre herleiten. Ernsthaftige Störungen der harmonischen Entwicklung des Welthandels sind bisher von der Assoziierung nicht ausgegangen und für die überschaubare Zukunft wohl auch kaum zu befürchten. Es erscheint zwar unmöglich, den Einfluß der Zollpräferenzen für tropische Agrarprodukte aus assoziierten afrikanischen Ländern auf den Import der sechs EWG-Länder exakt zu ermitteln; sicherlich haben die Zollvorteile im afrikanisch-lateinamerikanischen Wettbewerb zugunsten der assoziierten Länder in Afrika gewirkt, wie es ihr Zweck ist; ebenso sicher ist es aber auch, daß eine ausgesprochen disharmonische Entwicklung der EWG-Einfuhr von Kaffee, Bananen, Kakao und anderen tropischen Erzeugnissen aus Lateinamerika als Folge der Assoziierungspolitik bisher nicht zu beobachten war.

Der Kaffeeimport der EWG aus Lateinamerika ist bis 1965 gestiegen und hält sich seither auf nahezu unverändertem Niveau; 1967 machte er 59,5 % vom gesamten Kaffeeimport der EWG aus. Die Einfuhr von Bananen aus Lateinamerika erreichte 1967 weit mehr als das Doppelte des Wertes von 1958; im Jahre 1967 entfielen 55 % der gesamten Bananeneinfuhr der EWG auf lateinamerikanische Lieferländer.

Hinsichtlich der in Zukunft zu erwartenden Wirkungen der Assoziierung ist es bedeutsam,

Tabelle 6

Agrargütereinfuhr der EWG aus Lateinamerika 1958 bis 1967

(1 000 US-Dollar)

Jahr	1958	1960	1962	1963	1965	1966	1967
Kaffee	299 266	303 572	313 257	313 087	409 994	406 120	400 700
Bananen	66 871	64 348	66 784	69 741	112 796	126 824	146 400

daß sowohl das mit Nigeria als auch das mit Kenia, Uganda und Tansania unterzeichnete Assoziierungsabkommen Vorschriften enthalten, die der Vermeidung von größeren Strukturänderungen im internationalen Handel dienen sollen. So schreibt zum Beispiel das am 27. Juli 1968 in Arusha mit den genannten drei ostafrikanischen Ländern unterzeichnete Abkommen vor, daß die Zollfreiheit für Kaffeefuhr aus Kenia, Uganda und Tansania auf die Menge beschränkt bleiben soll, die der jährlichen Durchschnittseinfuhr der Gemeinschaft aus diesen Ländern in den dem Vertragsschluß vorausgegangenen drei Jahren entspricht. Diese Bestimmung bezweckt den Schutz wirtschaftlicher Interessen anderer assoziierter Länder, sie begünstigt aber gleichzeitig auch die lateinamerikanischen Kaffeeländer.

Der wohl überzeugendste Beweis dafür, daß die europäisch-afrikanische Assoziierung bisher zu keiner nennenswerten Diskriminierung Lateinamerikas geführt hat, ergibt sich aus einer Gegenüberstellung des EWG-Außenhandels mit den assoziierten Ländern und den lateinamerikanischen Ländern, wie sie in Tabelle 4 enthalten ist. In der Zeit von 1958 bis 1967 verringerte sich Lateinamerikas Anteil

am EWG-Import von 10,2 % auf 8,9 %, der Anteil der assoziierten Länder aber von 5,6 % auf 4,2 %. Beide Ländergruppen haben also als Lieferanten der Gemeinschaft an Bedeutung verloren, aber die assoziierten Länder noch mehr als die lateinamerikanischen. In derselben Zeitspanne stieg der Gesamtexport Lateinamerikas in den EWG-Raum um 66 %, derjenige der assoziierten Länder um 43 %. Diese Zahlen erscheinen kaum geeignet, die Vermutung einer durch die Assoziierungspolitik der EWG verursachten Diskriminierung des lateinamerikanischen Subkontinents aufkommen zu lassen.

Dagegen erscheint aber das auch in der zitierten CECLA-Resolution verwendete Argument stichhaltig, nach dem die Gewährung von Zollpräferenzen an eine begrenzte Gruppe von Ländern unvereinbar ist mit dem Streben nach einem weltweiten Präferenzensystem zugunsten der Gesamtheit der Entwicklungsländer. Angesichts der Bemühungen der Welthandelskonferenz um eine weltweite Lösung der Probleme des internationalen Handels mutet der Abschluß von Freihandelsvereinbarungen zwischen der EWG und einzelnen afrikanischen Entwicklungsländern in der Tat anachronistisch an.

VI. Zusammenfassung

Wenn es in den vergangenen Jahren zu einer Belastung des Verhältnisses zwischen der EWG und Lateinamerika gekommen ist, so ist das nur zum Teil auf reale Auswirkungen der europäischen Integration zum Nachteil Lateinamerikas zurückzuführen, zum wohl ebenso großen Teil aber auf Mißverständnisse in Lateinamerika und auf die besonders in den ersten Jahren nach Gründung der Gemeinschaft nicht immer ausreichenden europäischen Bemühungen, den lateinamerikanischen Part-

nerländern Klarheit über die konkreten Ziele der Integrationspolitik zu vermitteln. Mit bemerkenswerter Selbstkritik sagte der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jean Rey, in einer am 11. Juli 1968 in Hamburg gehaltenen Rede²²⁾: „Seit Jahren sind wir im Gespräch mit den latein-

²²⁾ J. Rey, Die Rolle und die Verantwortlichkeiten der Gemeinschaft in der Welt, in: Der Übersee-Club Hamburg. Mitteilungen (Juli 1968), S. 5 ff.

amerikanischen Ländern. ... Wir haben uns regelmäßig mit den Botschaftern zu Gesprächen getroffen. Wir haben vor allem versucht, in der Kennedy-Runde etwas zu tun. Es war nicht ohne Erfolg, aber es war bescheiden, ganz bescheiden. ... Die Zeit ist m. E. gekommen, wieder in direkten Kontakten mit den lateinamerikanischen Staaten zu einem besseren Zusammenwirken zwischen ihnen und der Gemeinschaft zu kommen."

Im Hinblick auf die künftige Gestaltung der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen sollen abschließend die folgenden Ergebnisse des vorstehenden Gedankenganges noch einmal herausgestellt werden:

1. Es erscheint notwendig, von europäischer Seite darauf hinzuwirken, daß die EWG in Lateinamerika nicht allein an wirtschaftlichen Maßstäben gemessen wird. Mit der europäischen Integration werden über die wirtschaftlichen Zielsetzungen hinaus weltpolitische Ziele angestrebt; insbesondere soll der Zusammenschluß der sechs europäischen Industrieländer der Herstellung und Sicherung des Weltfriedens dienen, also der Erreichung eines politischen Zieles, an dem auch die lateinamerikanischen Länder in hohem Maße interessiert sind.

2. Ferner erscheint es wünschenswert und dem besseren Verständnis der europäischen Integration dienlich, daß man in Lateinamerika die EWG weniger als eine isolierte Erscheinung denn als einen Teilvorgang der weltweiten Entwicklung zur Entstehung größerer politischer und wirtschaftlicher Räume betrachtet und beurteilt. Andere Teilprozesse dieser Entwicklung sind die Schaffung der Europäischen Freihandelszone (EFTA), der Lateinamerikanischen Freihandelszone (ALALC), des Gemeinsamen Marktes in Zentralamerika, aber auch das Zusammenwirken der Ostblockländer im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) und die beginnenden Integrationsbemühungen im afrikanischen Kontinent.

3. Der lateinamerikanischen Kritik an den wirtschaftlichen Auswirkungen der EWG kann und soll von europäischer Seite entgegengehalten werden, daß die Entstehung eines großen westeuropäischen Marktes erhöhte Absatzchancen auch für lateinamerikanische Produkte zur Folge gehabt hat. Zu Recht wird zwar von lateinamerikanischer Seite auf den schwindenden Anteil Lateinamerikas am Gesamtimport der Gemeinschaft hingewiesen; das ist jedoch kein spezifisch lateinamerikani-

sches Problem, sondern vielmehr eine die Mehrzahl aller Entwicklungsländer benachteiligende Entwicklung, die wirksame Gegenmaßnahmen nicht nur seitens der EWG, sondern seitens der Gesamtheit der Industrieländer erfordert.

4. Die Assoziierungspolitik hat bisher zu keiner nennenswerten Diskriminierung Lateinamerikas geführt. Die lateinamerikanische Kritik an der europäisch-afrikanischen Assoziierung ist mithin vornehmlich psychologisch zu erklären. Zum Teil erklärt sie sich aus dem Bestreben Lateinamerikas, eine allzu starke wirtschaftliche Orientierung auf die USA durch Ausbau der Kontakte mit Westeuropa zu verhindern, zum Teil aber sicherlich auch aus den in Europa immer wieder geäußerten Beteuerungen der historisch gewachsenen europäisch-lateinamerikanischen Freundschaft, die sich aus lateinamerikanischer Sicht mit einer Ausrichtung der EWG auf die afrikanischen Entwicklungsländer schlecht in Einklang bringen läßt.

5. Um einer lateinamerikanischen Kritik an der Assoziierungspolitik der EWG wirksam zu begegnen, erscheint es erforderlich, daß seitens der EWG-Kommission der direkte Kontakt zu den Regierungen der lateinamerikanischen Länder aufgenommen und auf höchster Ebene das Gespräch über die Lateinamerika interessierenden Aspekte der europäischen Integrationspolitik gesucht wird. Insbesondere erscheint es angebracht, alle auf dem Gebiet der Assoziierungspolitik bestehenden Absichten den lateinamerikanischen Regierungen und, wenn möglich, auch einer weiteren Öffentlichkeit in den lateinamerikanischen Ländern darzulegen, um damit der Entstehung neuer Vorurteile und psychologischer Belastungen der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen vorzubeugen. In diesem Zusammenhang ist das im November 1968 von der Regierung Italiens der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgelegte Memorandum, in dem „die Ausarbeitung eines organischen Programms für die Wirtschaftspolitik gegenüber den lateinamerikanischen Ländern“ gefordert wird, als beispielhafte Initiative zu erwähnen.

6. Etwaigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierungspolitik auf Lateinamerika sollten dadurch immer engere Grenzen gesetzt werden, daß die Außenzölle der Gemeinschaft konsequent weiter abgebaut und damit die

Präferenzmarge für tropische Produkte immer weiter verringert wird. Ein solches Vorgehen der EWG wäre gleichzeitig geeignet, den bestehenden Widerspruch zwischen der Gewährung von Zollpräferenzen an die assoziierten Länder und dem von der Welthandelskonferenz vorgeschlagenen weltweiten Präferenzsystem allmählich aufzulösen.

7. Als neuralgischer Punkt der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen bleibt schließlich die gemeinsame Agrarpolitik der EWG. Die bisher feststellbaren Wirkungen

dieser Politik auf den Außenhandel mit Drittländern sowie auch ihre Wirkungslosigkeit hinsichtlich der erforderlichen Modernisierung der Struktur der westeuropäischen Landwirtschaft berechtigen zu der Frage, ob nicht doch — entgegen der Meinung von Mansholt — eine grundsätzliche Änderung des Systems der Marktordnungen unumgänglich sein wird. Es ist dringend zu wünschen, daß bei der Diskussion um die Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik auch die berechtigten Belange der lateinamerikanischen Drittländer angemessene Berücksichtigung finden.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

In den letzten zwei Jahren hat sich die Haltung der deutschen Bevölkerung zur Entwicklungshilfe — vorwiegend wohl infolge verstärkter Informationstätigkeit — verändert.

Zwar zeigt die Tatsache, daß die Hilfsmaßnahmen für die Länder der Dritten Welt bei Meinungsumfragen nach den wichtigsten Staatsaufgaben noch immer mit Abstand das Schlußlicht bilden, wie wenig die Bevölkerung in ihrer Gesamtheit von den Argumenten der Politiker und der Wissenschaftler berührt wurde. Auf der anderen Seite hat die verbesserte Unterrichtung aber dazu beigetragen, die Meinungsbildung der interessierten Bürger differenzierter zu gestalten. In diesem Teil der Bevölkerung geht es heute nicht mehr um die Frage, ob Entwicklungshilfe geleistet werden soll oder nicht. Hier steht das Problem im Vordergrund, wie die Hilfe gegeben werden soll, z. B. als

- staatliche Hilfe
- private Hilfe mit staatlicher Garantie
- bilaterale Hilfe
- multilaterale Hilfe.

Da niemand sagen kann, welcher der möglichen Wege mit absoluter Sicherheit zum richtigen Ziel führen wird, sind die Bewertungen der einzelnen Hilfsformen ebenso unterschiedlich wie die Motive der Geberländer. Allein die möglichen Kombinationen der drei am häufigsten genannten Motive

- Wohltätigkeit
- Erwerbsstreben
- Politik

mit den wohl wichtigsten Zwecken der Entwicklungshilfe, nämlich

- Linderung akuter Notlagen
 - Förderung der Produktionsfähigkeit
 - Reform der sozialen Schichtungsstrukturen
- zeigen, wie leicht sich voneinander abweichende und kontroverse Auffassungen bilden können.

Zu den in jüngster Zeit am lebhaftesten diskutierten Aspekten der Entwicklungshilfe gehört die Frage, ob die bilaterale oder die multilaterale Hilfe Vorrang haben bzw. behalten müsse.

Die Antwort läßt sich für die Praxis keineswegs so einfach finden, wie sich dies aufgrund theoretischer Abhandlungen vermuten ließe. Zwar besticht das Hauptargument der Befürworter der multilateralen Hilfe, daß durch sie leichter das Ideal einer Entpolitisierung und vollkommenen Versachlichung zu erreichen sei, aber diese — an sich sympathische — Feststellung darf nicht vergessen lassen, daß die Geberländer nicht eine harmonische Gemeinschaft bilden. Klar umrissene Unterschiede in der politischen Interessenlage, der wirtschaftlichen Verflechtung und der sozialen Einstellung lassen die Verwirklichung einer „reinen multilateralen Lehre“ wohl kaum zu. Die wirtschaftlichen und praktischen Vorteile, die die bilaterale Form der Entwicklungshilfe bietet, hat dazu beigetragen, ihr ein deutliches Übergewicht zu geben. Die von der Bundesregierung finanzierten Hilfsmaßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer fallen z. B. zu 80 Prozent in den bilateralen Bereich. Damit liegt die Bundesrepublik jedoch noch über dem internationalen Durchschnitt. Die staatliche Hilfe, die z. B. die 16 Mitgliedsländer des Development Assistance Committee (DAC) (vgl. Anhang 1) der OECD im Jahre 1967 in Höhe von 6,977 Mrd. Dollar aufbrachten, teilte sich in 6,213 Mrd. Dollar bilaterale und 0,764 Mrd. Dollar multilaterale Hilfe auf.

Nimmt man die 4,329 Mrd. Dollar privater Hilfe aus diesen Ländern hinzu, verschlechtert sich das Verhältnis noch weiter.

4,023 Mrd. Dollar werden hier bilateral, 0,306 Mrd. Dollar multilateral vergeben, so daß im Gesamtergebnis die Hilfe dieser Geberländer, die über 90 Prozent der Entwicklungshilfe überhaupt aufbringen, sich wie 10 : 1 zugunsten der bilateralen Hilfe verteilt.

Angesichts dieser Umstände kann es nicht verwundern, wenn auch in der öffentlichen Meinung die bilaterale Hilfe günstiger beurteilt wird. Den Verwaltern der multilateralen Hilfe — den internationalen Organisationen — hängt meistens ein Hauch von immobiler Bürokratie und kostspieliger Verwaltung an. Da sie selten die Mittel haben, weltweite Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, sind sie gegenüber der „bilateralen Konkurrenz“ in einer wenig günstigen Lage.

Es ist daher nicht nur ein Gebot der Fairneß, sich mit der Arbeit der internationalen Organisationen zu beschäftigen, sondern meistens ergeben sich dabei auch Gesichtspunkte, die ein erneutes Überdenken des Problems nahelegen.

Als Beispiel soll im folgenden die Arbeit einer internationalen Organisation vorgestellt werden, deren Existenz auch dem interessierten Laien kaum bewußt ist.

Das Entwicklungsprogramm

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen/United Nations Development Programme (UNDP) besteht aus zwei Teilen, nämlich dem Erweiterten Programm für Technische Hilfe/Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA) und dem Sonderfond/Special Fund (SF) ¹⁾.

1. Das Erweiterte Programm für Technische Hilfe wurde 1949 aufgrund einer Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) der Vereinten Nationen als Gemeinschaftsaktion der Vereinten Nationen und verschiedener Sonderorganisationen geschaffen ²⁾.

Mit dem Erweiterten Programm sollte den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen Gelegenheit gegeben werden, ihre geringe Beratungstätigkeit in den Entwicklungsländern zu verstärken, da die Vermittlung von Wissen und Erfahrung gerade in den Anfangsjahren der Entwicklungshilfe eine unabdingbare Voraussetzung für einen sinnvollen Einsatz der Unterstützung durch die Industriestaaten war.

Eine Besonderheit der mit EPTA-Mitteln finanzierten Projekte sind daher auch noch heute die geringen Kosten; ihre Größenordnung liegt jährlich zwischen 10 000 und 30 000 Dollar.

2. Der Sonderfonds wurde aufgrund eines Beschlusses der UN-Vollversammlung vom Oktober 1958 geschaffen und nahm am 1. Januar 1959 seine Tätigkeit auf ³⁾.

In den zehn Jahren seines Bestehens hat er in einem erheblichen Maße zum wirtschaftlichen

¹⁾ United Nations Development Programme, What it is — What it does — How it works, engl. Faltblatt, 16. Febr. 1967.

²⁾ Handbuch der Entwicklungshilfe, III A 52, 17. Lieferung, März 1963, S. 1 ff.

³⁾ Handbuch der Entwicklungshilfe, III A 50, 21. Lieferung, August 1965, S. 1 ff.

Das „Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen“ hat zwar von der gesamten Entwicklungshilfe der westlichen Welt in den Jahren 1960—1968 in Höhe von fast 90 Mrd. Dollar nur eine Milliarde Dollar erhalten und für Entwicklungszwecke weitergegeben, jedoch im wahrsten Sinne des Wortes „mit diesem Pfunde gewuchert“. Der Effekt dieser Arbeit hat zu einer Vervielfachung des geleisteten Einsatzes geführt.

und sozialen Fortschritt vieler Entwicklungsländer beigetragen.

Da der Sonderfonds als Ergänzung des EPTA geschaffen wurde, soll er insbesondere dessen Projekte, soweit sie die Größenordnung haben, die über den EPTA-Rahmen hinausgehen, finanzieren bzw. in der Durchführung betreuen. Als Instrument der Technischen Hilfe der Vereinten Nationen hat der Sonderfonds seither eine führende Stellung im Bereich der sog. Pre-Investment-Untersuchungen erlangt. Artikel II der Satzung des Sonderfonds bestimmt, daß die SF-Mittel zur *Entwicklung* der Hilfsquellen des Empfängerlandes verwandt werden sollen, wobei folgende Bereiche Vorrang erhalten:

1. Arbeitskräftepotential
2. Industrie, unter Einschluß von Handwerk und Heimindustrie
3. Landwirtschaft
4. Transport- und Nachrichtenwesen
5. Bauwesen, einschließlich des Wohnungsbaus
6. Gesundheitswesen
7. Erziehung
8. Öffentliche Verwaltung, einschließlich Statistik.

Weiterhin heißt es in der Satzung des Sonderfonds, daß sich die geförderten Maßnahmen vor allem auf Untersuchungen, Aufnahmen und Vermessungen sowie Forschung und Ausbildung erstrecken sollen, wobei die einzelnen Projekte Demonstrations- und Versuchscharakter haben müssen. Die genannten Maßnahmen sollen durch die Entsendung von Fachkräften, durch die Versorgung mit Material und Ausrüstungsgegenständen ebenso wie durch die Errichtung von Instituten, Demonstrationszentren, Betriebsanlagen oder Musterwerken er-

gänzt werden. Wenn sich dies als sinnvoll oder notwendig erweist, können zur Förderung einzelner Projekte auch Stipendien zur Aus- und Fortbildung gegeben werden.

Die Projekte des Sonderfonds haben eine Größenordnung von 100 000 bis 300 000 Dollar jährlich.

Erweitertes Programm für Technische Hilfe und Sonderfonds vereinigte die UN-Vollversammlung durch einen Beschluß vom 22. 11. 1965 (Mobilisation for Progress) zum Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ⁴⁾.

Die neue Organisation nahm am 1. 1. 1966 ihre Arbeit auf. Direktor (Administrator) des Programms ist Paul G. Hoffman, der zuvor Leiter des Sonderfonds war und in der Bundesrepublik Deutschland als Direktor des Marshallplans bekannt wurde. Der frühere EPTA-Chef David Owen (Großbritannien) ist Hoffmans Stellvertreter. Weitere leitende Positionen nehmen ein ⁵⁾:

Roberto Heurtematte (Panama), Beigeordneter Direktor

Karol Kraczekiewicz (Polen), Beigeordneter Direktor

Myer Cohen (USA), Leiter der Abteilung Planung und Projektdurchführung

Rajendra Coomasaraswamy (Ceylon), Leiter der Abteilung für Auswärtige Beziehungen, Evaluierung (Auswertung) und Berichtswesen

Paul-Marc Henry (Frankreich), Stellvertreter der Leiter der Abteilung für Planung und Projektdurchführung.

Während in der Verwaltungszentrale des UNDP in New York keine leitende Stelle mit einem Deutschen besetzt ist, werden die Stellung des UNDP-Vertreters (Resident Representative) im Sudan sowie die Posten der stellvertretenden UNDP-Vertreter (Deputy Re-

sident Representative) in Chile, Bolivien, Kenia und Ghana von deutschen Staatsbürgern wahrgenommen ⁶⁾.

Die Bundesregierung ist z. Z. auch Mitglied im UNDP-Verwaltungsrat (Governing Council), der 37 Sitze zählt.

Die Behauptung, „die Technischen Hilfsprogramme der Vereinten Nationen“ seien „vielleicht der sichtbarste Ausdruck der Existenz einer ‚Familie der Vereinten Nationen‘, weil wirklich jedes einzelne Vorhaben das Produkt engster Zusammenarbeit zwischen den verschiedensten Gliedern dieses vielschichtigen Organismus ist“ ⁷⁾, ist zutreffend. Denn das UNDP bedient sich bei der Durchführung seiner Projekte in erster Linie der Sonderorganisationen und Ständigen Organe der Vereinten Nationen. Im Jahre 1967 waren dies ⁸⁾:

1. Internationale Arbeitsorganisation (ILO)
2. Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO)
3. Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)
4. Weltgesundheitsorganisation (WHO)
5. Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank, IBRD)
6. Internationale Organisation für Zivilluftfahrt (ICAO)
7. Internationaler Fernmeldeverein (ITU)
8. Meteorologische Weltorganisation (WMO)
9. Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA)
10. Weltpostverein (UPU)
11. Zwischenstaatliche Beratende Organisation für die Seeschifffahrt (IMCO)
12. Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO).

Die bisherige Entwicklung des UNDP

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen bestritt in den Jahren nach seiner Gründung bis 1967 Ausgaben in Höhe von 871 Mio Dollar. 1968 haben die Gesamtausgaben die

1 Mrd.-Dollar-Grenze überschritten. Der größte Teil der Leistungen in Höhe von 530 Mio Dollar erstreckte sich im Zeitraum von 1950 bis 1967 auf EPTA-Projekte.

⁴⁾ Deutschsprachiges Merkblatt 1968, S. 3.

⁷⁾ Die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinten Nationen, v. Heinz Dröge, Fritz Münch, Ellinor v. Puttkammer, München 1966, S. 116.

⁸⁾ The United Nations Development Programme, A Note on the Range and Results of its Activities 1968, engl. Broschüre, S. 4.

⁴⁾ Handbuch der Entwicklungshilfe, III A 50, 51. Lieferung, Oktober 1966, S. 1.

⁵⁾ A Report on the Growth in the world-wide Work of the UNDP, 1968, engl. Broschüre, 3. Umschlagseite.

In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre betragen die jährlichen Leistungen für Technische Hilfe im Durchschnitt etwas mehr als 10 Mio Dollar. Zehn Jahre später hatten sie sich auf annähernd 40 Mio Dollar pro Jahr erhöht und liegen gegenwärtig bei über 50 Mio Dollar pro Jahr. Die im Jahre 1960 einsetzenden Sonderfondsleistungen erfuhren einen noch stärkeren Anstieg. Während der ersten Hälfte der sechziger Jahre lagen die durchschnittlichen Leistungen pro Jahr für diese Projekte etwas unter 25 Mio Dollar, stiegen dann auf 75 Mio Dollar und näherten sich 1967 der 100 Mio-Dollar-Grenze.

Innerhalb der letzten Jahre haben sich die Sonderfondsleistungen jährlich um 25 Prozent erhöht (vgl. Tabelle 1). Die Gesamtausgaben für Sonderfonds-Projekte betragen Ende 1967 341 Mio Dollar. Addiert man zu den Gesamtleistungen des UNDP in Höhe von 871 Mio Dollar die geschätzte Summe von 790 Mio Dollar der Partnerschaftshilfe, die bereits von den Empfängerländern geleistet wurde, und ca. 126 Mio Dollar assoziierte Hilfeleistungen der ausführenden und beteiligten Sonderorganisationen für die Sonderfonds-Projekte hinzu, beläuft sich die endgültige Gesamtsumme aller in die UNDP-Programme bis Ende 1967 investierten Gelder auf über 1,75 Mrd. Dollar. Ziele und Ausmaß der UNDP-Tätigkeiten in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre und während der siebziger Jahre sind u. a. von der Höhe der bereits für die Projekte bewilligten, jedoch noch nicht verausgabten Finanzmittel sowie dem Vertrauen der Geberländer abhängig, das sich in der Höhe der Beiträge widerspiegelt, die sie dem UNDP in Zukunft zur Verfügung stellen werden.

Die gegenwärtigen Abmachungen sehen eine im Abstand von zwei Jahren durchzuführende Programmplanung für die Technische Hilfe vor. Die Kosten des Programms für 1967—1968 beliefen sich auf 120 Mio Dollar, wovon 51 Mio Dollar im Jahre 1967 verausgabt wurden. Aufgrund der neuen Abkommen für 1969 und die darauffolgenden Jahre können die Entwicklungsländer EPTA-Projekte mit einer Laufzeit bis zu vier Jahren planen, obwohl die hierfür erforderliche Kapitalhilfe aufgrund jährlicher Planziele festgesetzt wird. Die Planung für Sonderfonds-Großvorhaben setzt wiederum voraus, daß die Mittel für die gesamte Laufzeit des Projektes bereits zum Zeitpunkt seiner Bewilligung bereitgestellt werden. Bis Ende 1967 beliefen sich die Projektaufwendungen im Rahmen des Sonderfonds auf 344 Mio Dollar, wobei die Kosten für geplante bereits

Tabelle 1

UNDP-Leistungen für Technische Hilfe- und Sonderfonds-Projekte von 1950 bis 1967 (in Mio US Dollar)

Jahr	Sonderfonds	Technische Hilfe	UNDP insgesamt
1950—1951	—	4,5	4,5
1952	—	18,8	18,8
1953	—	17,8	17,8
1954	—	15,1	15,1
1955	—	21,3	21,3
1956	—	25,3	25,3
1957	—	25,8	25,8
1958	—	27,7	27,7
1959	—	26,5	26,5
1960	2,3	27,9	30,2
1961	7,5	31,3	38,4
1962	20,1	44,6	64,8
1963	35,0	39,5	74,5
1964	48,2	51,8	100,0
1965	59,7	42,5	102,2
1966	75,4	58,9	134,4
1967	92,9	50,6	143,5
insgesamt (abgerundet) bis Ende 1967	341	530	871

bewilligte Projekte 763 Mio Dollar, also mehr als das Doppelte, ausmachten. Bis Ende 1967 sind auf Beschluß des UNDP 778 Großvorhaben bewilligt worden. Von diesen sind 178 bereits abgewickelt; 460 Projekte waren noch in der Durchführung begriffen, während 140 auf ihre Implementierung vorbereitet wurden.

Der Umfang des Programms wird durch die Höhe der freiwilligen, von Industrie- und Entwicklungsländern zugesagten Beitragsleistungen bestimmt. Im Jahre 1967 betragen diese Zahlungen 172 Mio Dollar, 1968 183 Mio Dollar aus 117 Ländern. Seit der Schaffung des UNDP bis Ende 1968 beliefen sich die Gesamtleistungen auf 1,442 Mrd. Dollar, wobei jedoch neun Zehntel der dem UNDP zugesagten Kapitalleistungen aus Industrieländern stammen (Tabelle 2). In den letzten Jahren belief sich die durchschnittliche Pro-Kopf-Beitragsleistung aus diesen Ländern auf etwa 14 US-Cent. Es bestand keine direkte Relation zwischen dem Pro-Kopf-Beitrag und dem Pro-Kopf-Einkommen.

Auch vor Beginn der zweiten Entwicklungsdekade wird der Bedarf der Entwicklungsländer an UNDP-Vorinvestitionshilfe und Technischer Hilfe keineswegs mit den zu erwartenden Mitteln auch nur annähernd zu befriedi-

gen sein. Das Kapital, das das UNDP allein für die Deckung der Kosten der für 1968—1970 geplanten Hilfeleistungen benötigt, wird auf annähernd 1,5 Mrd. Dollar geschätzt. Darüber hinaus werden Forderungen nach erhöhter Vorinvestitionshilfe in der zweiten Entwicklungsdekade noch weiter zunehmen, da alle Länder die Mindestwachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens sowie den Ernährungsstan-

dard und den der Volksgesundheit und Volksbildung unter neuen Aspekten betrachten. Die Unterstützung der Regierungen im Hinblick auf den verstärkten Einsatz des UNDP wird von der Fähigkeit der Vereinten Nationen abhängen, im Rahmen eines erweiterten Entwicklungsprogramms Projekte abzuwickeln, die den echten Bedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung tragen.

Tabelle 2
Die freiwilligen Beitragsleistungen im Jahre 1968
(in Dollar)

Afghanistan	100 000	Island	20 000	Panama	20 000
Albanien	4 000	Israel	218 000	Paraguay	—
Algerien	200 000	Italien	2 500 000	Peru	140 000
Argentinien	308 600	Jamaika	65 000	Philippinen	286 000
Äthiopien	61 300	Japan	3 650 000	Polen	391 000
Australien	1 451 000	Jemen	—	Portugal	—
Barbados	7 500	Jordanien	47 000	Ruanda	5 000
Belgien	2 000 000	Jugoslawien	620 600	Rumänien	150 000
Birma	75 000	Kambodscha	10 700	Sambia	50 000
Bolivien	30 000	Kamerun	25 000	Saudi-Arabien	300 000
Botswana	5 600	Kanada	9 953 700	Senegal	80 000
Brasilien	1 000 000	Kenia	25 000	Sierra Leone	30 000
Bulgarien	58 500	Kolumbien	150 000	Singapur	40 000
Bundesrepublik Deutschland	9 000 000	Kongo (Brazzaville)	—	Somalia	1 000
Burundi	18 300	Kongo (Dem. Rep.)	150 000	Sowjetunion	3 000 000
Ceylon	175 000	Kuba	80 000	Spanien	278 600
Chile	208 700	Kuwait	300 000	Südafrika	—
China (Taiwan)	127 000	Laos	12 000	Südkorea	190 000
Costa Rica	5 000	Lesotho	7 000	Sudan	160 000
Dahome	6 100	Libanon	99 700	Südvietnam	22 000
Dänemark	10 400 000	Liberia	65 000	Syrien	20 900
Dominikanische Republik	5 000	Libyen	150 000	Schweden	15 500 000
Ecuador	112 500	Liechtenstein	—	Schweiz	2 546 300
El Salvador	9 700	Luxemburg	16 000	Tansania	56 000
Elfenbeinküste	25 000	Madagaskar	12 300	Thailand	280 000
Finnland	1 400 000	Malawi	7 000	Togo	5 000
Frankreich	4 249 100	Malaysia	60 000	Trinidad und Tobago	60 000
Gabun	21 200	Malediven	1 000	Tschad	600
Gambia	2 000	Mali	52 800	Tschechoslowakei	554 000
Ghana	224 000	Malta	5 600	Tunesien	130 000
Griechenland	290 000	Marokko	219 100	Türkei	603 000
Großbritannien	11 750 000	Mauretanien	30 000	Uganda	6 000
Guatemala	27 000	Mexiko	500 000	Ukrainische SSR	375 000
Guayana	100 000	Monaco	2 700	Ungarn	85 200
Guinea	—	Mongolei	12 000	Uruguay	172 500
Haiti	—	Nepal	8 800	Vatikanstadt	5 000
Honduras	—	Neuseeland	—	Venezuela	870 000
Indien	3 000 000	Nicaragua	28 000	Vereinigte Arabische Republik	437 000
Indonesien	100 000	Niederlande	7 361 100	Vereinigte Staaten	75 000 000
Irak	220 000	Niger	20 400	Weißrussische SSR	150 000
Iran	430 000	Nigeria	—	Zentralafrikanische Republik	—
Irland	115 000	Norwegen	4 885 900	Zypern	13 200
		Obervolta	5 000		
		Österreich	1 239 000		
		Pakistan	832 500		
				insgesamt	182 783 300

Im Jahre 1967 stellte das UNDP 143 Mio Dollar zur Verfügung, um die Entwicklungsländer in erhöhtem Maße durch ausgedehnte Vorinvestitionshilfe und Technische Hilfe zu unterstützen. Diese Ausgaben wurden von der UNO und 12 Sonderorganisationen, die für die Durchführung des Programms zuständig sind, im Auftrage des UNDP getätigt. Die Mittel wurden für die Finanzierung von 522 großen und 2566 kleineren Entwicklungshilfeprojekten verbraucht. Die Großvorhaben, die im Jahre 1967 fast zwei Drittel der gesamten Pro-

jekthilfe ausmachten, wurden aus dem Sonderfonds finanziert. Die Mehrzahl der Projekte soll in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren abgewickelt werden. Das restliche Drittel der Programm-Mittel wurde für EPTA-Projekte ausgegeben, deren Zahl, da ihre Kosten durchschnittlich nur ein Zehntel der SF-Vorhaben betragen, fast fünfmal so hoch ist wie die der Großprojekte. Die meisten EPTA-Projekte sind mit den Vorhaben des Sonderfonds in irgendeiner Weise verbunden, sei es, daß sie diese vorbereiten, unterstützen oder im Rahmen der Projekt-Evaluierung ergänzen.

Wirtschaftssektoren und Tätigkeitsbereiche

Die genannten 3088 Projekte verfolgten das Ziel, in nicht weniger als 33 verschiedenen Wirtschaftsbereichen stärker als bisher Arbeitskräfte, Kapital und technologisches Wissen zum Einsatz zu bringen, wobei 50 Prozent der Gesamtsumme (70 Mio Dollar) auf sieben dieser Bereiche entfielen (vgl. Tabelle 3). In der Reihenfolge ihrer Bedeutung waren das: allgemeine industrielle Entwicklung, Boden- und Wassernutzung, Bergbau, Mehrzwecklandwirtschaft, Verkehrswesen, Fertigungsunternehmen, tierische Erzeugung und Veterinärmedizin. Die restliche Summe wurde für Projekte anderer Sektoren wie Landwirtschaft, öffentliche Versorgungseinrichtungen (26 Mio Dollar), Wohnungswesen, Bauwesen und Regionalplanung, Multisektorale Projekte, Gesundheitswesen, Bildungswesen und Forschung, Sozialwesen, öffentliche Verwaltung und andere Dienste (47 Mio Dollar) verwendet. Besonderes Gewicht hatte in beiden Programmbereichen die Landwirtschaft. Der Sonderfonds konzentrierte sich in der Hauptsache auf Boden- und Wassernutzungsprojekte sowie landwirtschaftliche Mehrzweckprojekte; die EPTA-Projekte hingegen verteilten sich sowohl auf die genannten als auch auf andere Sektoren der Landwirtschaft wie tierische und pflanzliche Produktion, Forstwirtschaft, Fischereiwesen und landwirtschaftliche Institutionen.

In anderen Bereichen konzentrierte sich die Tätigkeit des Sonderfonds auf industrielle und multisektorale Projekte; im EPTA-Bereich lag das Schwergewicht insbesondere auf den Sektoren Gesundheits- und Sozialwesen sowie öffentliche Verwaltung.

Die im Jahre 1967 in der Durchführung befindlichen Großprojekte können auch aus der Sicht der Tätigkeitsbereiche betrachtet werden. Bei etwa zwei Fünfteln dieser Projekte handelt es sich um Untersuchungen zur Bestimmung des in den Entwicklungsländern vorhandenen Potentials an natürlichen Hilfsmitteln, deren Erschließung im allgemeinen Kapitalanlagen erforderlich macht. Diese Projekte fielen fast ausnahmslos in die Bereiche Landwirtschaft, Industrie und öffentliche Versorgungseinrichtungen. Im gleichen Maße aber zielten die Sonderfondsprogramme auch auf die Schaffung anderer grundlegender Voraussetzungen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ab: z. B. eine bessere Erschließung und Nutzung der menschlichen Reserven im Wege der Erziehung und Ausbildung. Angesichts der Tatsache, daß der Verbreitung und Anwendung des technologischen Fortschritts in den Entwicklungsländern wachsende Bedeutung beigemessen wird, entfiel ein Fünftel der UNDP-Großvorhaben im Jahre 1967 auf das Gebiet der angewandten Forschung.

Tabelle 3
Tätigkeitsbereiche des UNDP im Jahre 1967
(in Mio US-Dollar)

Wirtschaftssektor	Leistungen					
	Exper- ten	unter Neben- vertrag	Aus- rüstun- gen	Stipen- diaten	sonstige	ins- gesamt
Landwirtschaft	30,49	2,91	8,62	2,16	0,95	45,13
Mehrzwecklandwirtschaft	7,04	0,50	1,65	0,45	0,24	9,88
Boden- und Wassernutzung	6,58	1,28	2,97	0,31	0,26	11,40
Pflanzliche Erzeugung und Pflanzenschutz	3,51	0,64	0,60	0,27	0,09	5,11
Tierische Erzeugung und Veterinärmedizin	4,57	0,03	1,16	0,53	0,14	6,43
Landwirtschaftliche Institutionen und Dienste	3,38	0,16	0,24	0,22	0,06	4,06
Forstwirtschaft	3,41	0,29	1,22	0,23	0,11	5,26
Fischereiwesen	2,00	0,01	0,78	0,15	0,05	2,99
Industrie	20,75	2,85	6,53	1,67	1,10	32,90
Industrie, allgemein	11,37	0,03	1,67	0,90	0,42	14,39
Bergbau	4,66	2,25	2,97	0,28	0,52	10,68
Fertigungsunternehmen	4,72	0,57	1,89	0,49	0,16	7,83
Öffentliche Versorgungseinrichtungen	7,92	5,71	2,60	1,24	0,24	17,71
Energie	0,50	0,84	0,66	0,10	0,04	2,14
Verkehrs- und Transportwesen	3,80	4,13	0,65	0,61	0,08	9,27
Kommunikationswesen	3,28	0,12	1,23	0,48	0,11	5,22
Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung	0,34	0,62	0,06	0,05	0,01	1,08
Wohnungswesen, Bauwesen und Regionalplanung	1,69	0,11	0,14	0,18	0,04	2,16
Multisektorale Projekte	6,55	1,52	0,93	0,66	0,32	9,98
Allgemeine Planung	4,26	0,16	0,14	0,56	0,22	5,34
Flußbecken-Entwicklungsprojekte	1,98	1,36	0,78	0,09	0,09	4,30
Sonstige	0,31	—	0,01	0,01	0,01	0,34
Gesundheitswesen	6,04	—	0,57	1,02	0,02	7,65
Bekämpfung und Verhütung von Krankheiten	1,90	—	0,12	0,24	—	2,26
Gesundheitsdienste	2,80	—	0,08	0,42	—	3,30
Umwelthygiene	0,81	—	0,29	0,12	0,02	1,24
Andere Sektoren des Gesundheitswesens	0,53	—	0,08	0,24	—	0,85
Bildungswesen und Wissenschaft	12,82	—	2,82	1,28	0,51	17,43
Grundschulausbildung	0,20	—	0,01	—	—	0,21
Höhere Schulausbildung	5,00	—	0,37	0,33	0,25	5,95
Technische Ausbildung	1,87	—	0,43	0,19	0,12	2,61
Universitätsausbildung	2,87	—	1,95	0,55	0,14	5,51
Sonstige Ausbildungsmöglichkeiten ...	2,88	—	0,06	0,21	—	3,15
Sozialwesen	1,80	—	0,05	0,35	—	2,20
Gemeindeentwicklung	0,73	—	0,04	0,12	—	0,89
Personalverwaltung	0,56	—	0,01	0,19	—	0,76
Andere Sektoren des Sozialwesens ...	0,51	—	—	0,04	—	0,55
Öffentliche Verwaltung und andere öffentliche Dienste	5,59	—	0,72	0,97	0,10	7,38
Öffentliche Verwaltung	2,64	—	0,11	0,41	0,06	3,22
Technische Dienste	2,92	—	0,61	0,56	0,04	4,13
Andere Dienste	0,03	—	—	—	—	0,03
Wirtschaftssektoren insgesamt	93,65	13,10	22,98	9,53	3,28	142,54

Anmerkung: Ein geringer, schwer klassifizierbarer Teil der Kosten für Technische Hilfe-Projekte erscheint nicht in dieser Tabelle.

Die bedeutendste Leistung des UNDP bestand in der Schaffung von Expertendiensten. Im Jahre 1967 wendete das Programm für die Entsendung von Experten 95 Mio Dollar auf, während der größte Teil eines weiteren, 13 Mio Dollar umfassenden Betrages für Experten, deren Einsatz aufgrund von Unter- und Zeitverträgen erfolgte, bereitgestellt wurde. 1967 befanden sich insgesamt 6900 UNDP-Experten in den Entwicklungsländern. Die Expertendienste verteilten sich gleichmäßig auf die großen und kleinen Projekte des Programms und beanspruchten etwa zwei Drittel der Aufwendungen des Sonderfonds und mehr als vier Fünftel der EPTA-Leistungen. Zwar stammte die Mehrzahl der Experten aus Industrieländern, jedoch kamen nicht weniger als 1060 (oder 30 Prozent) Experten aus Ländern, die ihrerseits Entwicklungshilfe erhalten. Die Mehrzahl der Experten war in einzelstaatlichen Projekten von 116 Ländern und Gebieten tätig. 1171 (ein Sechstel der Gesamtzahl) der Einsätze erfolgte im Rahmen regionaler oder interregionaler Projekte. Der Einsatz von Experten, die Unterverträge besaßen, beschränkte sich auf Projekte des Sonderfonds, insbesondere auf solche der Bereiche Landwirtschaft, Industrie und öffentliche Versorgungseinrichtungen. 1967 schloß das UNDP 93 solcher Verträge mit etwa 80 verschiedenen privaten und staatlichen Vertragspartnern neu ab. Die Dienstleistungen waren unterschiedlicher Art. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung handelte es sich um: Untersuchungen auf den Gebieten Verkehrswesen, Städteplanung, Bodenuntersuchung und hydrologische Studien,

Flußbeckennutzung, mineralogische und geophysikalische Studien, Luftphotographie, Energiewirtschaft, Konstruktion und Lieferung von Ausrüstungen sowie Luftfahrttechnik.

Weitere 23 Mio Dollar kostete im Jahre 1967 der Ankauf von Ausrüstungen, und zwar hauptsächlich für Großprojekte des SF. Im Jahre 1967 vergab das UNDP Aufträge in 89 Ländern.

11 Prozent der Gelder für diese Aufträge gingen in Länder, die selbst UNDP-Hilfe in Anspruch nehmen. Eine große Zahl unterschiedlicher, meist privater Firmen war beteiligt. 160 Einzelorganisationen erhielten größere Aufträge; in der Reihenfolge ihrer Bedeutung betrafen diese Bohr- und Vermessungsgeräte, Fischereifahrzeuge, Tiefbau- und landwirtschaftliche Maschinen, Kraftfahrzeuge, hydraulische Ausrüstungen sowie Apparaturen für das Fernmeldewesen und Maschinen für die Nahrungsmittelindustrie.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der UNDP-Hilfe ist die Vergabe von Stipendien. 1967 betrug die Aufwendungen für 4543 Stipendien fast 10 Mio Dollar. 44 Prozent der Stipendiaten erhielten ihre Ausbildung in anderen Entwicklungsländern. Die Mehrzahl der Stipendien wurde aus EPTA-Mitteln an Studenten und Praktikanten der verschiedenen Fachrichtungen und Ausbildungsstufen vergeben. In beschränkterem Maße bewilligte der Sonderfonds höher dotierte Stipendien, die eine Fortbildung der einheimischen, in den Projekten selbst tätigen Führungskräfte ermöglichten.

Partnerschaftshilfe und assoziierte Hilfeleistungen

Die für die oben erwähnte und andere UNDP-Hilfe aufgebrauchte Gesamtsumme von 143 Mio Dollar machte weniger als 50 Prozent der gesamten Mittel aus, die für die Abwicklung der erwähnten Projekte zum Einsatz gelangten. Den größeren Teil der Projektkosten stellten die Nehmerländer selbst im Rahmen der sogenannten Partnerschaftshilfe bereit. Obwohl genaue Angaben über die Höhe der Partnerschaftsleistungen für EPTA-Projekte nicht vorliegen, kann man aufgrund zuverlässiger Schätzungen davon ausgehen, daß jeder vom UNDP in diesem Bereich eingesetzte Dollar eine Partnerschaftsleistung von 50 Dollarcent

nach sich zog. Zu jedem Dollar, der das UNDP für SF-Projekte ausgab, fügten die Nehmerländer im Jahre 1967 fast 1,50 Dollar hinzu, d. h. der Anteil der Nehmerländer betrug 134 Mio Dollar und der des UNDP 93 Mio Dollar. Im Falle der Sonderfondsprojekte war dieses Verhältnis häufig Schwankungen unterworfen. Beispielsweise war im Jahre 1967 das Verhältnis von Nehmerländerbeiträgen zu UNDP-Ausgaben bei Projekten in Nord-, Mittel- und Südamerika 2 : 1 und bei Projekten in Asien und dem Nahen Osten 1 : 1. Der Schwerpunkt des Beitrages der Nehmerländer zu Sonderfondsprojekten lag im Jahre 1967 vor-

zugsweise auf materiellen Leistungen und weniger auf der Bereitstellung von Arbeitskräften. Der größte Teil dieser materiellen Leistungen, der im Jahre 1967 52 Mio Dollar der gesamten Partnerschaftshilfe ausmachte, bestand aus Projektbauten, während die Nehmerländer weitere 31 Mio Dollar für Ausrüstungen, im Land hergestellte Waren und in Form von Dienstleistungen beitrugen. Für Löhne und Gehälter wendeten sie im Rahmen der Partnerschaftshilfe 51 Mio Dollar auf. Von dem gesamten einheimischen Personal, das 1967 an Sonderfonds-Projekten beteiligt war, übten 20 400 Personen höhere technische oder administrative Funktionen aus; 6000 arbeiteten in Stellungen für Nachwuchskräfte (junior level), 21 600 waren für Büro- und sonstige Arbeiten eingesetzt.

Die genannten, für die Durchführung der Sonderfonds-Projekte bereitgestellten Summen er-

In den Jahren 1950—1967 erhöhte sich das Bruttosozialprodukt der Entwicklungsländer durchschnittlich um etwa 4,5 Prozent pro Jahr; es stieg von etwa 110 auf über 230 Milliarden Dollar (Preise von 1960). Dieser Fortschritt war zu einem oft unterschätzten Teil der Selbsthilfe der Entwicklungsländer zuzuschreiben, wurde aber durch den Zufluß von Mitteln aus den industrialisierten Ländern wesentlich unterstützt. Der Anteil des UNDP daran war relativ gering. Obwohl der spezifische UNDP-Anteil an dem 120 Milliarden Dollar betragenden Zuwachs von der Vielzahl der einzelnen, sich gegenseitig beeinflussenden Entwicklungsvorhaben nicht zu trennen ist, zeichnen sich doch die tatsächlichen Leistungen und die zu erwartenden positiven Ergebnisse der UNDP-Tätigkeit ab.

Als beispielsweise in den Jahren 1961—1966 der Nettozufluß der Finanzmittel aus den Ge-

Aufgrund der Beteiligung des UNDP an Projekten der Technischen Hilfe konnten mehr als 40 000 Fachkräfte in Entwicklungsländer entsendet werden, wo ihr Wissen praktisch auf jedem wirtschaftlichen und sozialen Gebiet, so z. B. in der Landwirtschaft, im Bergbau sowie in Fabriken, Krankenhäusern, Schulen und im Wohnungs- und Verwaltungswesen, Verwen-

führen weitere Ergänzungen durch assoziierte Hilfeleistungen, durch andere multilaterale und private Organisationen sowie durch bilaterale Programme. Im Rahmen dieser assoziierten Hilfeleistungen wurden Expertendienste, Stipendien, Kapitalhilfe für Gebäude und Ausrüstungen, Mittel für Forschungsaufträge usw. zur Verfügung gestellt. Die assoziierte Hilfe basierte auf direkten Abkommen zwischen den Regierungen der Empfänger- und Geberländer. Obwohl diese Hilfeleistungen eine Ergänzung der Sonderfonds-Projekte darstellten, bildeten sie nicht Teil des Projektbudgets. Wie aus den vorhandenen Daten hervorgeht, erhielten im Jahre 1967 166 Sonderfonds-Projekte in 60 Ländern diese, aus über 50 verschiedenen Quellen stammende, assoziierte Hilfe. Die Gesamtsumme der assoziierten Hilfeleistungen belief sich im Jahre 1967 schätzungsweise auf 26 Mio Dollar in Form von finanziellen und materiellen Leistungen.

Die Gesamtentwicklung des UNDP

berländern in die Entwicklungsländer und in alle multilateralen Organisationen nur um etwa 1,5 Prozent jährlich zunahm, erhöhten sich gleichzeitig die freiwilligen Beiträge für das UNDP um fast 12 Prozent.

Dieser Zuwachs beweist die allgemein vertretene Überzeugung, daß die von den UN-Organisationen gelenkte, multilaterale Projekthilfe ein notwendiges und wirksames Instrument für die Entwicklung der Dritten Welt ist. Die positiven Ergebnisse der vom UNDP geförderten Projekte lassen sich nicht summarisch durch Statistiken nachweisen; jedoch soll versucht werden, anhand von einigen aufschlußreichen Ergebnissen bei UNDP-Projekten und in den drei Aktionsbereichen des Sonderfonds — angewandte Forschung, Ausbildung und Vermessungswesen — einen Eindruck von der Arbeit des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen zu vermitteln.

Technische Hilfe (EPTA-Projekte)

dung fand. Es liegt auf der Hand, daß der gewonnene Nutzen weit über die Phase der unmittelbaren Hilfeleistung hinaus wirksam sein wird.

Außerdem erhielten mehr als 40 000 Stipendiaten aus Entwicklungsländern die Möglichkeit eines Fachstudiums im Ausland.

Angewandte Forschung

Es ist besonders schwierig, die Ergebnisse der Sonderfonds-Projekte im Bereich der angewandten Forschung sowohl im Stadium ihrer Durchführung als auch in der Folge summarisch darzustellen. Aufgrund der verhältnismäßig langen Laufzeit dieser Projekte waren Ende 1967 mehr als fünf Sechstel der genehmigten Großprojekte noch nicht abgeschlossen. Außerdem führen besonders technische Forschungsprogramme erst nach einer längeren Zeitspanne zu sichtbaren Ergebnissen. Trotzdem haben auch diese Projekte in fast jeder Phase ihrer Durchführung dem Hauptziel des UNDP gedient, technisches Wissen den in den Entwicklungsländern gegebenen Bedingungen anzupassen. Fünf im Jahre 1967 abgeschlossene gemeinsame UNDP/FAO-Projekte wurden z. B. im Rahmen des „Near East Animal Health Institute“ durchgeführt. Mit einem Kostenaufwand von 3 Mio Dollar errichtete hier das UNDP u. a. Laboratorien, die sich mit der Erforschung von übertragbaren Pleuropneumonien bei Rindern, örtlichen Erscheinungsformen der Maul- und Klauenseuche, einer Reihe von Geflügelkrankheiten, dem Auftreten der Bruzellose, Tuberkulose und Salmonellen und der Entwicklung verschiedenartiger diagnostischer Tests bei Rinderpest und verwandten Krankheiten befassen. In einer Reihe von Fällen erhielten die jeweiligen Regierungen auf ihr Ersuchen hin im Anschluß an diese Projekte weitere UNDP-Hilfe in Form von Folgeprojekten, die der Vertiefung der im Rahmen der ursprünglichen Projekte gewonnenen Resultate der Forschungs- und Ausbildungstätigkeit dienen sollen.

In Indien und Chile durchgeführte Projekte sind überzeugende Beispiele für erfolgreiche betriebswissenschaftliche Forschung. In Durgapur errichtete die indische Regierung mit Hilfe des UNDP und der UNESCO ein For-

schungsinstitut für Maschinenbau, das sich mit Untersuchungen über Konstruktion und Produktion von Autoteilen, Materialprüfung, Starkstromtechnik, Wärmelehre und Hydraulik, Meßtechnik, Metrologie und Schweißtechnik befaßt. Viele der Konstruktionspläne und Spezifikationen des Instituts haben in der Industrie Verwendung gefunden. Das UNDP hat nunmehr beschlossen, eine ähnliche Institution von Indien zu unterstützen, die sich auf die weniger komplizierten, jedoch ebenso wichtigen Probleme der einheimischen Industrieunternehmen konzentrieren wird.

In Chile wurde mit Hilfe des UNDP und der FAO ein Institut für Forst- und Holzwirtschaft geschaffen, das mehr als 100 Projekte auf dem Gebiet der Holzerneuerung, Forstbestandsaufnahme und -betriebswirtschaft, Sägeindustrie, Sperrholzproduktion und des Nutzholzabsatzes und -exports abwickelte. Dieses Projekt führte zu Folgeinvestitionen in der Sägeindustrie und in Zellstoff- und Papierfabriken seitens einheimischer und ausländischer Geldgeber in Höhe von annähernd 105 Mio Dollar. Die im Rahmen des Projekts begonnene Arbeit wird fortgeführt und durch Mittel des EPTA und des Sonderfonds unterstützt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die 25 abgeschlossenen UNDP-Projekte der angewandten Forschung auf drei Arten zur Durchführung gelangten. Während ungefähr die Hälfte dieser Projekte zum Einsatz weiterer UNDP-Mittel führten, stellten in den anderen Fällen die Regierungen der jeweiligen Empfängerländer das für die Weiterführung erforderliche Kapital und Personal zur Verfügung, so daß die Forschungsarbeiten fortgesetzt werden konnten. Vier der Forschungsprojekte, einschließlich des oben angeführten chilenischen, haben bereits zu Folgeinvestitionen in Höhe von ca. 200 Mio Dollar geführt.

Ausbildungsprojekte

Die Ausbildungseinrichtungen haben ebenfalls sowohl während der UNDP-geförderten Projektphase als auch in der Folge gute Ergebnisse gezeitigt. Bis zum Ende des Jahres 1967 hatte das UNDP 289 Ausbildungsprojekte bewilligt, von denen ca. vier Fünftel zu diesem

Zeitpunkt bereits durchgeführt wurden. Man schätzt, daß diese Projekte im Verlauf ihrer Durchführung fast einer viertel Million Menschen die Möglichkeit einer besseren Ausbildung oder Teilnahme an Seminaren oder Kursen geboten haben (vgl. Tabelle 4). Einer vor-

sichtigen Schätzung zufolge können diese Projekte zu einer Einkommenssteigerung für die Praktikanten während ihrer gesamten beruflichen Laufbahn um mehr als eine Milliarde Dollar führen. Über ein Drittel dieser Praktikanten erhielt eine einjährige, in manchen Fällen sogar eine bis zu fünf Jahren währende

gewerbliche Berufsausbildung oder eine Fortbildung für den Lehrberuf. Die meisten der Praktikanten jedoch, besonders diejenigen, die eine Ausbildung als Werkstattelehrer oder für leitende Stellungen in Betrieben erhielten, besuchten Kurse, die sich nur über einige Monate bzw. einige Wochen erstreckten.

Tabelle 4
Ausbildung im Rahmen der UNDP (SF)-Projekte

Art der Ausbildung	annähernde Dauer der Kurse	Zahl der ausgebildeten oder in der Ausbildung befindlichen Personen	
		Stand Ende 1964	Stand Ende 1967
Ingenieurwesen, Universitätsabschluß	4 bis 5 Jahre	10 900	37 000
Polytechnikum	2 bis 4 Jahre	11 100	19 200
Andere Fächer, hauptsächlich Landwirtschaft	1 bis 2 Jahre	1 400	16 400
Ausbildung zum Werkstattelehrer	3 bis 12 Monate	13 000	63 700
Betriebswirtschaft und Vorbereitung auf leitende Positionen	2 Wochen bis 3 Monate	20 000	52 100
Verkehrs- und Transportwesen	2 bis 6 Wochen	3 200	7 300
Kommunikationswesen	2 bis 6 Wochen	1 600	14 200
Lehrtätigkeit an Oberschulen	1 bis 3 Jahre	4 200	12 400
Öffentliche Verwaltung und Volkswirtschaftliche Planung	2 bis 6 Wochen	2 100	7 200
insgesamt:		67 500	229 500

Zu diesen Daten, die sich während der Laufzeit der 46 Ausbildungsprojekte ergaben, sind noch die weiteren Ergebnisse (bis Abschluß der Projekte Ende 1967) zu zählen. Die Regierungen der Empfängerländer haben die meisten Ausbildungsinstitute nach dem gleichen Muster weitergeführt. Die durchschnittliche Zahl der Einschreibungen während eines akademischen Jahres betrug in diesen Instituten etwa 100 bis 1000. Die dafür durchschnittlich aufzubringenden Mittel (einschließlich der Gehälter) lagen bei 60 000 bis 300 000 Dollar mit ca. 10 bis 20 Fachlehrkräften, 10 bis 25 Technikern und 10 bis 40 Verwaltungsbeamten.

Gelegentlich erhielten einige Länder multilaterale oder bilaterale Unterstützung. Ein Drittel der in der ersten Stufe abgeschlossenen Ausbildungsprojekte fördert das UNDP selbst weiter.

Die durch das UNDP und die FAO geförderte Errichtung einer Fakultät für Landtechnik an der Landwirtschaftlichen Hochschule von La Molina (Peru) ist in diesem Zusammenhang als besonders geeignetes Beispiel anzusehen.

Ende 1967 verfügte diese Fakultät über 42 Professoren und hielt pro Jahr 132 Kurse ab, die im Jahre 1967 2120 Studenten besuchten. Ein anderes Beispiel ist das Institut für Öffentliche Verwaltung in Accra (Ghana). Die UNDP- und UN-Hilfeleistungen für dieses Institut setzten Mitte 1961 ein und waren Ende 1966 abgeschlossen. Das Institut hält für Anwärter der höheren Beamtenlaufbahn sowie für Fachkräfte Kurse ab. 198 Personen haben an diesem Institut ihr Abschlußexamen abgelegt und weitere 56 waren für 1966/67 immatrikuliert. Fast alle Studenten sind in den Staatsdienst übernommen worden. Zur Zeit bestehen Pläne, dem Institut ein College zur Ausbildung von Verwaltungspersonal anzuschließen, wobei die Mittel von der Regierung und der Ford Foundation gewährt werden sollen. Unterstützung hat das Institut auch durch die Zentralstelle für Öffentliche Verwaltung der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer in Berlin erhalten, indem Fortbildungskurse in Deutschland durchgeführt wurden. Abschließend soll zur Veranschaulichung der Ergebnisse auf diesem Gebiet das Ausbildungszen-

trum für Fernmeldewesen in Kuala Lumpur, (Malaysia) genannt werden. Als Ende 1967 das Projekt abgeschlossen war, hatten 3192 Personen hier eine Ausbildung erhalten; weitere 213 waren immatrikuliert. Die Ausbildungsstätte kommt den Erfordernissen des Landes sehr entgegen und bietet die fortschrittlichste Ausbildung ihrer Art in Südostasien. So wurde hier z. B. technisches Wartungspersonal für

das Seacom Kabel-Projekt ausgebildet, das einen bedeutenden Fortschritt im überseeischen Fernmeldewesen Malaysias darstellt. Als gemeinsame Folgeprojekte des UNDP und der ITU (Internationaler Fernmeldeverein) werden Zweigstellen des Ausbildungszentrums in anderen Teilen Malaysias errichtet, um die Ausbildung weiter zu verbreiten.

Untersuchungen

Die Ergebnisse der UNDP-Großprojekte, die durch umfassende Untersuchungen der Erfassung der natürlichen Hilfsmittel der Entwicklungsländer dienen, lassen sich leichter darstellen, weil sie in vielen Fällen zu Kapitalinvestitionen führen, die mehr oder weniger eine Folge derartiger Untersuchungen sind. Ende 1967 betrugen die Investitionszulagen, die direkt oder indirekt in Zusammenhang mit 35 von 107 abgeschlossenen und sieben noch

unabgeschlossenen Untersuchungsprojekten des Sonderfonds-Programms standen, nahezu 1,9 Mrd. Dollar (vgl. Tabelle). Wenn man die Auswertungsfrist für die Untersuchungsergebnisse länger bemißt und davon ausgeht, daß in der Folge erhebliche Investitionen vorgenommen werden, kann kein Zweifel daran bestehen, daß sich diese Ergebnisse noch erheblich verbessern werden.

Tabelle 5
Kapitalinvestitionen im Zusammenhang mit UNDP (SF)-Projekten, Stand Ende 1967

UNDP (SF)-Projekte		mit UNDP (SF)-Projekten verbundene Investitionen (in Mio Dollar)	
Tätigkeitsbereich	Wirtschaftssektor	Direkt	Indirekt
Erhebungen über natürliche Hilfsmittel	Landwirtschaft und Industrie	335	64
	Öffentliche Versorgungseinrichtungen	618	797
	Andere Sektoren	66	2
	insgesamt	1 019	863
Angewandte Forschung	insgesamt	151	55
Alle Gebiete	insgesamt	1 170	918

Die meisten der erwähnten Folgeinvestitionen entfielen bisher auf den öffentlichen Versorgungssektor. Zum Beispiel haben in Brasilien zwei UNDP-Projekte zu einer Folgeinvestition in Höhe von 372 Mio Dollar in sechs Wasserkraftwerke einschließlich der dazugehörigen Anlagen geführt. Die Mitte 1966 abgeschlossenen Projekte dienten der Schaffung eines Wasserkraftpotentials zur Versorgung einer gro-

ßen Region und zur Vorbereitung von Plänen und Kostenkalkulationen für potentielle Bauvorhaben in diesem Gebiet. Ein zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführtes Projekt, das einen Beitrag zu den umfangreichen Untersuchungen für ein Mehrzweckprojekt im Flußtal des Nigers (Nigeria) leistete, führte unmittelbar zu Investitionsverpflichtungen in Höhe von 216 Mio Dollar. Diese Summe war

für die erste Bauphase des Flußprojektes bestimmt. Die gesamte UNDP-Tätigkeit läßt erkennen, daß die Landwirtschaft im Hinblick auf Folgeinvestitionen an zweiter Stelle steht. In Tunesien folgten z. B. Investitionszusagen in Höhe von 3,4 Mio Dollar für den Bau von Bewässerungsanlagen, nachdem die vom UNDP im Rahmen eines landwirtschaftlichen Zehnjahresplans finanzierten Untersuchungen vorausgegangen waren. Obwohl bisher auf dem industriellen Sektor im allgemeinen weniger Folge-Investitionen zu finden sind, deutet die in Burma unternommene Untersuchung der Blei- und Zinkabbau- sowie der Verhüttungsmöglichkeiten auf positive Ergebnisse in dieser Richtung hin. Das Projekt führte zur Planung einer Blei- und Zinkverhüttungsanlage und zur Reduzierung der Betriebskosten eines Bergwerks um 50 Prozent.

In etwa einem Dutzend von Fällen haben die Projekterhebungen zu negativen Ergebnissen geführt, wodurch mögliche Fehlinvestitionen verhindert werden konnten. In zahlreichen an-

deren Fällen haben sich zusätzliche Vorinvestitionen als notwendig erwiesen, bevor das eigentliche Entwicklungsprojekt in Angriff genommen werden konnte. Ob weitere Hilfe durch das UNDP erfolgt, hängt von den jeweiligen Umständen ab. Erscheint eine Kapitalanlage aufgrund der Untersuchungsergebnisse sinnvoll, hängt die weitere Entwicklung von der Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel ab. Bisher waren die den Projektstudien über vorhandene Hilfsmittel folgenden Maßnahmen besonders abhängig von den Finanzmitteln ausländischer Investoren und multilateraler Organisationen. Auch die Eigenleistungen des jeweiligen Entwicklungslandes erfolgten ebenfalls in einem weit stärkeren Maße aus öffentlichen als aus privaten Mitteln. Die Möglichkeit des UNDP, in einem gewissen Ausmaß Folgeinvestitionen vornehmen zu können, trägt dazu bei, zumindest einem Teil der als wirtschaftlich sinnvoll erkannten Entwicklungsprojekte die notwendigen Kapitalmittel zur Verfügung zu stellen.

Deutschland und das UNDP

Die Bundesrepublik Deutschland gehört dem UNDP bzw. seinen beiden Vorläufern seit dem Jahre 1954 bzw. seit der Gründung des Sonderfonds an:

„Was die Bundesrepublik Deutschland am Anfang zu diesen Bemühungen beitragen konnte, war allerdings noch recht spärlich, denn die beträchtlichen Kriegsfolgelasten forderten zunächst noch auf Jahre hinaus ein behutsames Haushalten mit den vorhandenen Kräften. Als im Januar 1955 eine Gruppe von Abgeordneten im Deutschen Bundestag darauf hinwies, daß die deutschen Beiträge zum Technischen Hilfsprogramm der Vereinten Nationen zu den niedrigsten in Europa gehörten und der Bundesregierung die Frage stellte, ob die Zuwendungen nicht ‚in ein angemessenes Verhältnis zu dem Leistungspotential der deutschen Wirtschaft‘ gebracht werden sollten, antwortete der Vertreter der Bundesregierung, daß die Beitragsleistungen nicht von der deutschen Wirtschaft, sondern aus dem Bundeshaushalt aufgebracht werden müßten, die außergewöhnlichen Belastungen des Bundeshaushaltes auf Grund der Kriegsfolgen zwingen aber zum sorgsamen Abwägen der vorhandenen Möglichkeiten, und eine Erhöhung der Beiträge

könne daher zunächst nicht zugesagt werden“⁹⁾.

Der erste deutsche EPTA-Betrag betrug nur 125 000 Dollar. Seither sind die jährlichen Zuwendungen ständig angestiegen, 1968 betragen sie 9 Mio Dollar, für 1969 hat die Bundesregierung 10,25 Mio Dollar zugesagt.

Tabelle 6

Die Beiträge der Bundesrepublik Deutschland

1950—1965	44 361 417 Dollar
1966	8 000 000 Dollar
1967	9 000 000 Dollar
1968	9 000 000 Dollar
1950—1968	70 361 417 Dollar

Damit liegt die Bundesrepublik nach den USA, Großbritannien, Schweden, Dänemark und Kanada an sechster Stelle der Beitragszahler (vgl. Tabelle 2).

Stellt man diesen Leistungen die „Rückflüsse“ aus UNDP-Mitteln im weiten Sinne gegenüber, ergibt sich folgende internationale Aufstellung für die Jahre 1960—1967:

⁹⁾ Vgl. Hinweis 7, a. a. O., Seite 115.

	Zahl der Ex- perten	Zahl der UNDP- Stipen- diaten	Aufträge an deutsche Firmen in Dollar
Australien	557	286	1 833 241
Österreich	147	174	405 293
Belgien	654	438	3 171 542
Kanada	853	366	11 664 533
CSSR	193	309	392 000
Dänemark	560	1 195	2 682 880
Finnland	143	195	222 961
Frankreich	2 900	2 381	21 325 984
Bundesrepublik Deutschland	807	2 300	14 611 755
Irland	131	65	80 000
Italien	664	1 533	9 682 858
Japan	327	565	9 643 743
Luxemburg	9	11	—
Niederlande	1 002	819	6 932 256
Neuseeland	289	131	17 100
Norwegen	482	173	2 240 400
Portugal	75	21	—
Schweden	568	736	5 509 146
Schweiz	545	1 291	7 962 967
UdSSR	868	2 996	11 198 996
England	3 670	3 516	28 349 812
USA	2 607	2 978	44 889 637
	18 051	22 579	182 817 104

Im Jahre 1967 befanden sich 233 deutsche Experten in über 50 Entwicklungsländern im Einsatz. Das UNDP zahlte für diese und rund 600 andere deutsche Fachkräfte in der Zeit von 1950 bis 1965 insgesamt über 15 Mio Dollar Gehälter usw. Zahlreiche deutsche Experten waren als Projekt-Leiter in führender Stellung tätig. Die an deutsche Firmen vergebenen Aufträge schlüsseln sich wie folgt auf:

1. Lieferleistungen für EPTA-Projekte
1 737 600 Dollar
2. Lieferleistungen für SF-Projekte
ca. 11 000 000 Dollar
3. Verträge mit Beratungsfirmen
1 693 200 Dollar

Ausblick

Auf internationaler Ebene ist man zur Zeit damit befaßt, eine globale Entwicklungsstrategie für die zweite UN-Entwicklungsdekade zu erarbeiten. Die derzeitigen und voraussehbaren Resultate der laufenden UNDP-Vorhaben deuten auf die Möglichkeit eines beträchtlichen Aufschwungs der künftigen UNDP-Tätigkeit

davon:

- Somalia: Landwirtschaftliche Untersuchungen
- Mexico: Forstwirtschaftliche Bestandsaufnahme
- Honduras: Forstwirtschaftliche Untersuchungen
- Thailand: Holz- und papierwirtschaftliche Untersuchungen
- Guatemala: Forstwirtschaftliche Entwicklung
- Ekuador: Forstwirtschaftliche Entwicklung
- Libanon: Forstwirtschaftliche Ausbildungs- und Forschungsvorhaben
- Sudan: Land- und wasserwirtschaftliche Untersuchungen
- Dahomey: Wasserwirtschaftliche Untersuchungen
- Kolumbien: Forstwirtschaftliche Entwicklungsstudien
- Nepal: Entwicklung und Leitung von Bewässerungsprojekten
- Pakistan: Mineralische Studien
- Pakistan: Untersuchungen zur Entwicklung des Fernmeldewesens
- Spanien: Wasserwirtschaftliche Untersuchungen
- Brasilien: Transport-Studien.

Weiterhin gab die Bundesrepublik Deutschland 63 Mio Dollar Entwicklungshilfe an fünf Großprojekte, deren Wirtschaftlichkeit aufgrund von UNDP-Untersuchungen festgestellt worden ist. Die Projekte liegen in Brasilien, Ekuador, Ghana sowie Tunesien und betreffen das regionale Mekong-System.

Schließlich werden deutsche bilaterale Entwicklungsprojekte in 30 Ländern aufgrund vorheriger oder begleitender UNDP-Hilfe durchgeführt. Dabei erfahren die deutschen Hilfsmaßnahmen Unterstützung durch 90 Experten, 55 Stipendiaten, die Bereitstellung von Gebäuden im Werte von 1,03 Mio Dollar sowie durch die Lieferung von Ausrüstungsgegenständen in Höhe von ca. 400 000 Mio Dollar.

hin. Es ist anzunehmen, daß das UNDP in den siebziger Jahren eines der stärksten expandierenden Organe in der Reihe der Entwicklungsinstitutionen sein wird.

Der Direktor des UNDP, Paul Hoffman, nannte als notwendige Beitragsaufkommen für 1969 die Summe von 250 Mio Dollar, d. h. 70 Mio

Dollar oder 40 Prozent mehr als im Jahre 1968. Für 1970 erwartet das UNDP Beiträge in Höhe von 350 Mio Dollar. Diese Summe, so betonte Hoffman, muß als äußerstes Minimum betrachtet werden, da für den Zeitraum 1968—1970 nach dem vorliegenden UNDP-Berechnungen eigentlich jährlich 489 Mio Dollar erforderlich

wären, d. h. die 2 1/2fache Summe der Zusagen für das Jahr 1968¹⁰⁾.

Eine Gegenüberstellung der UNDP-Projektmittel für die Jahre 1965/67 und der Beiträge für den Dreijahres-Zeitraum 1968/70 läßt die Schwerpunkte in der künftigen Entwicklung erkennen (in Mio Dollar)¹¹⁾.

Geht man einmal davon aus, daß die Beiträge für die Jahre 1968—1970 jeweils 180, 250 und 350 Mio Dollar einbringen und einige Geberländer — wie angekündigt — Sonderbeiträge leisten, bleiben noch immer ca. 670 Mio Dollar ungedeckt. Einen Teil dieser Summe kann das UNDP beitragen, wenn es die bisher angesammelten Rücklagen in Höhe von 400 Mio Dollar auflöst.

Schon heute steht jedoch fest, daß sinnvolle Projekte in Höhe von einer Viertel Milliarde Dollar nicht in Angriff genommen werden können, eine Tatsache, die angesichts der besonderen Bedeutung des „Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen“ für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in der Dritten Welt bedauert werden muß.

	1965/67	1968/70
1. Landwirtschaft	195,5	452,2
2. Industrie	115,1	285,2
3. Öffentliche Versorgungseinrichtungen	70,9	174,7
4. Wohnungswesen, Bauwirtschaft	10,0	40,7
5. Multisektorale Planung ..	48,5	61,7
6. Gesundheitswesen	26,2	66,3
7. Bildungswesen und Wissenschaft	54,8	292,4
8. Sozialwesen	8,0	20,1
9. Öffentliche Verwaltung und andere öffentliche Dienste	32,5	70,0
	561,5	1 467,6

Anhang

Die Nettoauszahlungen der D.A.C.-Staaten *) 1960—1967

in Mrd. Dollar

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
1. Gesamte staatliche Hilfe	4,930	6,028	5,950	6,072	5,856	6,200	6,498	6,977
davon								
bilateral	4,329	5,277	5,423	5,707	5,476	5,753	5,966	6,213
multilateral	0,601	0,751	0,526	0,365	0,380	0,447	0,532	0,764
2. Gesamte private Hilfe	3,182	3,212	2,577	2,545	3,287	4,293	3,973	4,329
davon								
bilateral	2,978	3,121	2,330	2,576	3,147	4,051	3,958	4,023
multilateral	0,204	0,091	0,247	-31	0,141	0,242	0,015	0,306
3. Gesamt von 1. + 2.	8,112	9,240	8,527	8,616	9,143	10,493	10,471	11,306

*) Mitgliedstaaten des Development Assistance Committee der OECD sind: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA.

Quelle: OECD, 1968

¹⁰⁾ Future Needs for Pre-Investment Activity in Relation to the Administrative Capacity of the United Nations System to Programme and Imple-

ment such Activities, Report by the Administrator (5th Session, 9—24 January 1968, DP/L S 7, p. 7).

¹¹⁾ Vgl. Hinweis 10, a. a. O.