

# Die erweiterte Europäische Gemeinschaft und die Entwicklungsländer Asiens

KLAUS TERFLOTH

## Zusammenfassung

Das Jahr 1973 bringt auf Initiative der Europäischen Gemeinschaft und im Einvernehmen mit den großen Welthandelspartnern auch wirtschaftlich bedeutende Entwicklungen für Asien, vor allem mit den globalen Versuchen zur Reform des Welthandels- und Weltwährungssystems, aber auch im Zusammenhang mit der Erweiterung der Gemeinschaft. Die Europäische Gemeinschaft hat durch ihre Erweiterung und im Rahmen ihrer Verantwortung die Chance, eine Asienpolitik zu entwickeln. Der Aufsatz untersucht die Voraussetzungen hierfür auf europäischer und asiatischer Seite, insbesondere die Möglichkeiten des gemeinschaftlichen Handelns der europäischen Länder. Er stellt fest, daß die bisher gegebenen Instrumente gemeinschaftlicher Entwicklungspolitik weit genutzt wurden, und daß mit der Einführung der Allgemeinen Präferenzen auf Initiative der Europäischen Gemeinschaft eine „zweite Generation“ der Außenwirtschaftspolitik angebrochen ist. Die modernen Instrumente dieser Politik den asiatischen Entwicklungsländern gegenüber werden untersucht und der politische Wille, der auf beiden Seiten erforderlich ist, wird erörtert.

Das Jahr 1973 wird in mehrfacher Hinsicht für die Länder Asiens bedeutungsvoll sein. Vorentscheidungen, die auch den asiatischen Kontinent maßgeblich beeinflussen, sind getroffen. Das gilt nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich.

Im Vordergrund solcher wirtschaftlichen Betrachtungen steht die auf Initiative der Europäischen Gemeinschaft vereinbarte Verhandlungsrunde zur Überprüfung des Welthandelssystems und zur Reform des Währungsmechanismus. Die Absichtserklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 14. Dezember 1971 hat hier das erste Signal gesetzt. In dem Handelsabkommen Europa–USA vom 11. Februar 1972, im Anschluß an die Smithsonian-Vereinbarung vom Dezember 1971, war dies zentraler Inhalt. Japan hat sich der gemeinsamen Erklärung EG/USA unverzüglich angeschlossen.

Am 1. Januar 1973 werden vier weitere europäische Länder der Gemeinschaft beitreten, das größte unter ihnen, und das für Asien zweifellos wichtigste, Großbritannien, das damit nicht nur ein technologisches Potential und seine Bedeutung als hochindustrialisiertes Land und als internationales Kapitalzentrum einbringt, sondern auch seine vielfältigen und traditionellen Bindungen östlich von Suez.

Diese Bindungen betreffen sicherlich in erster Linie die Länder des Commonwealth und das britische Territorium Hongkong, erstrecken sich aber darüber hinaus auch in andere Teile Asiens, mit denen dieses Land seit je über vielfältige Bindungen verfügt, und seien sie auch in mancherlei Fällen von einer starken Präsenz in der Vergangenheit reduziert zu wirtschaftlichen, kulturellen und nicht zuletzt sentimental Bindungen vielfältiger Art.

Aber auch andere der beitretenden Länder haben in der jüngeren Vergangenheit spezifische Beziehungen zu einigen asiatischen Ländern aufgenommen und zielstrebig entwickelt — ich denke dabei an die besonderen Projekte der Entwicklungspolitik etwa Norwegens und Dänemarks in Asien —, abgesehen von der besonders im Fernen Osten stets spürbaren wirtschaftlichen Aktivität eines Landes wie Dänemark oder der auf dem Schifffahrtsgebiet nicht unbedeutenden Betätigung Norwegens und auch Dänemarks im asiatischen Raum.

Diese Elemente kommen also zu den traditionellen Beziehungen der kleineren Gemeinschaft der Sechs zum asiatischen Raum hinzu.

### **Die erweiterte Gemeinschaft im Welthandel**

Diese erweiterte Gemeinschaft wird ihren Anteil am gesamten Welthandelsvolumen auf mehr als 30% steigern und damit prozentual den größten Welthandelspartner überhaupt darstellen. Nimmt man die Gemeinschaft des Jahres 1973 zusammen mit den beiden anderen großen Welthandelspartnern USA und Japan, so wird deren gemeinsamer Anteil so dominierend, daß die Geschehnisse der Welt in den Wirtschaftsbeziehungen in entscheidendem Maße von dem Verhalten dieser Partner abhängen. Die Verantwortung der Partner, insbesondere auch der erweiterten Europäischen Gemeinschaft, für das Klima dieses Welthandels ist also evident, ebenso wie ihr Einfluß — ein Einfluß, der weiterhin in handgreiflicher Weise verstärkt wird durch die Bedeutung monetärer Abmachungen, die diese Partner unter sich schließen und deren Rückwirkungen auf asiatische Partner ganz erheblich sind.

Auch wenn in der Gesamtziffer der Handelsaustausch der erweiterten Gemeinschaft mit den asiatischen Entwicklungsländern nicht sonderlich groß erscheinen mag, so sind doch die prozentualen Anteile des Austausches für die einzelnen asiatischen Länder sehr bedeutend, insbesondere auch für ihre eigenen Ausfuhrmöglichkeiten. Nur die Länder des Fernen Ostens sind ebenso oder sind relativ stärker in den Pazifischen Raum orientiert. Hinzuzufügen ist jedoch, daß im Anteil Europas am Handel der asiatischen Entwicklungsländer insgesamt eine relativ absinkende Tendenz beobachtet werden kann.

Die unmittelbaren Folgen der Erweiterung der Gemeinschaft für die Länder des Commonwealth, die sich rechnerisch erfassen lassen, werden Anlaß geben zu einer Konsultation nach den Bestimmungen des GATT, die bereits in Angriff genommen ist. Die Anpassungen und möglichen Ausgleichsmaßnahmen, die sich hierbei ergeben, werden eine grundsätzliche Überprüfung des Gleichgewichts der Beziehungen Europas zum asiatischen Raum erforderlich machen. Es ist daher nur folgerichtig, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaft in seiner Selbstverpflichtung im Beitrittsvertrag, die Interessen der asiatischen Commonwealth-Länder im Auge zu behalten, gleichzeitig beschlossen hat, andere Länder der gleichen Region bei einer Regelung zu berücksichtigen.

Diese einzigartige Situation des Jahres 1973 kann also den Beginn einer wirklichen Asienpolitik der Europäischen Gemeinschaft bedeuten, einer Politik, die die bereits an vielen Stellen, aber mehr punktuell geschaffenen Ansätze einer Zusammenarbeit mit den asiatischen Entwicklungsländern nicht nur koordiniert, sondern auch unter ein globales Ziel stellt.

## **Der Ausgangspunkt einer Asienpolitik auf europäischer Seite**

Welcher Charakter wird dieses größere Europa kennzeichnen? Zunächst ist festzustellen, daß mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages am 22. Februar 1972 in Brüssel das am Welthandel teilnehmende Europa jetzt im Grundsatz gemeinschaftlich ist. War vorher der Zusammenschluß der Sechs innerhalb Europas ein wichtiger und die Entwicklung entscheidend bestimmender partieller Ansatz, so ist vom Jahre 1973 ab die Nichtteilnahme an der Europäischen Gemeinschaft in Europa Ausnahme, eine Ausnahme, die bedingt ist durch die besonderen Umstände, die die noch außerhalb stehenden Länder nach ihrer Überzeugung oder nach objektiven Kriterien an einer Teilnahme zunächst hindern.

Mit der Erweiterung ist die Gemeinschaft noch akzentuierter eine Verbindung industrialisierter Länder, die, mit gewissen regionalen Unterschieden und Abschwächungen, nicht über nennenswerte eigene Rohstoffe verfügt und im Entscheidenden vom Wertzuwachs lebt. Sie ist in ausgeprägtem Maße auf den Austausch mit den übrigen Teilen der Welt angewiesen. 18% des Bruttosozialprodukts steuert die Ausfuhr bei, im Vergleich zu 4,4% beispielsweise bei den Vereinigten Staaten (das Größenverhältnis bewegt sich auch bei den Einfuhren in vergleichbaren Bereichen). Die erweiterte Gemeinschaft wird es sich um so weniger leisten können, ihr Verhalten zur Außenwelt zur bloßen Funktion innerer Entwicklungen zu machen, und muß die Gestaltung ihrer Außenbeziehungen schon im eigenen Interesse zu einem zentralen Teil ihrer Politik werden lassen. Sie hat dies in der Vergangenheit schon als kleinere Gemeinschaft an Wegkreuzungen der internationalen Handelsbeziehungen getan, wie ihr Verhalten beispielsweise in der Kennedy-Runde und bei der Einführung des Systems der Allgemeinen Präferenzen beweist.

Das größere Europa wird noch stärker charakterisiert sein durch seinen Beitrag zur Entwicklung der Technologie, des know how, durch das Einbringen seiner Erfahrung und Fertigkeiten auf spezialisiertem und hochspezialisiertem industriellen Gebiet und durch eine steigende Konzentration auf wichtige Sektoren der Dienstleistungen. In dieser Hinsicht wird sie dem Wege folgen, den auch die USA, noch immer das bei weitem führende Land auf diesem Gebiet, genommen haben (der Anteil der Arbeitskräfte im Dienstleistungsbereich in den Vereinigten Staaten hat 64% erreicht).

## **Der Ausgangspunkt auf asiatischer Seite**

Hiermit stellt sich akzentuiert die Frage der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung, die für die Entwicklungsländer Asiens ein elementares Interesse formuliert. Gerade die Länder Asiens können hier ihr Interesse an der europäischen Entwicklung definieren, Länder, die ein beträchtliches Potential an individueller Begabung und Anpassungsfähigkeit einbringen können und für deren Mehrzahl der Austausch ebenfalls lebenswichtig ist. Sie werden hier Chancen erkennen für die Lösung aus dem Verhältnis des Rohstofflieferanten in die industrialisierten Zentren, und sie werden den Sinn einer engeren Verflechtung zu ihrem eigenen Nutzen erkennen. Auch auf sie wirkt eine Stagnation oder gar eine Schrumpfung des Welthandelsvolumens sofort in schmerzhafter Weise zurück.

Weiteres deutliches Kennzeichen der asiatischen Entwicklungsländer — und hier stehen sie im Vergleich mit den übrigen Entwicklungsländern der Welt allein — ist ihre enorme Strukturverschiedenheit. In Größe, im Pro-Kopf-Einkommen, in Bevölkerungsziffer, in Zuwachsraten und schließlich in sozialer Struktur sind diese Länder nur schwer miteinander vergleichbar. Eine Konzeption einer umfassenden Politik Asien gegenüber wird diesen Gegebenheiten Rechnung tragen müssen. Eine im engeren Sinne homogene Asienpolitik wird es vermutlich nicht geben.

Andererseits bietet gerade diese Verschiedenheit vergleichsweise größere Möglichkeiten einer regionalen Zusammenarbeit oder gar regionaler Zusammenschlüsse, denen die Europäische Gemeinschaft naturgemäß besonderes Interesse entgegenbringt. Ein Zahlenvergleich zeigt, daß ein immerhin recht beachtlicher Anteil des Außenhandels der Entwicklungsländer Asiens auf den Handelsverkehr untereinander entfällt, ein bedeutsamer Unterschied zu anderen Regionen der Entwicklungswelt. Die Europäische Gemeinschaft wird bei der Gestaltung einer Handelspolitik den asiatischen Entwicklungsländern gegenüber diese Tatsache besonders in Rechnung stellen müssen, beispielsweise bei Regelungen des kumulativen Ursprungs, um die regionale Zusammenarbeit zu begünstigen.

Dieses Bild der asiatischen Entwicklungswelt und ihrer Möglichkeiten wäre nicht vollständig, wenn es nicht die Volksrepublik China einschloße, die in vielerlei Hinsicht — auch wirtschaftlich — einen anderen Charakter aufweist und schon ihres Gewichts wegen, trotz und wegen ihres Charakters als riesigen Entwicklungsraumes, besondere Probleme aufwirft. Hier wird eine Handelspolitik, die sich an marktwirtschaftlichen Kriterien orientiert, besonderen Schwierigkeiten begegnen. Als Staatshandelsland bietet China nur sehr begrenzte Möglichkeiten eines Austausches auf der Basis individueller Ausnutzung von Marktbedingungen. Weder ist hier die Möglichkeit gegeben, eine langfristige Marktpolitik zu betreiben, noch bietet die Struktur einer von staatlicher Seite verwalteten Wirtschaft Ansätze für den Aufbau eines unternehmerischen Austausches.

Sicherlich könnte ein verbesserter oder gar präferentieller Marktzugang für die Volksrepublik China großes Interesse bieten. Um aber aus dem streng bilateralen, am Saldenausgleich orientierten Verhältnis einfachen Tauschhandels herauszu- gelangen, bedarf es einer einvernehmlichen Politik. Es ist zweifelhaft, ob die Volksrepublik China bereit sein wird, beispielsweise durch langfristige und umfassende beidseitige Kreditvereinbarungen marktähnliche Bedingungen für den Austausch mit einem auf technologischem Gebiet hochqualifizierten, durch sektorielle Betätigung und durch immer weitergehende Arbeitsteilung gekennzeichneten Wirtschaftsgebilde zu bieten, wie es die Europäische Gemeinschaft ist. Es wird notwendig sein, hier neue Grundlagen zu finden und in konstruktiver Phantasie die Strukturbedingungen gewissermaßen zu „simulieren“, die einem umfassenden Austausch die Möglichkeiten bieten, wie sie einem großen und bedeutenden Entwicklungsland wie der Volksrepublik China angemessen und nützlich sind. Dies ohne in Peking den Eindruck zu schaffen, als sei es die Absicht solcher Beziehungen, die in China selbst herrschenden Bedingungen in irgendeiner Weise zu beeinflussen. Ein engerer Kontakt der Europäischen Gemeinschaft mit der Volksrepublik China wäre für die Erläuterung und die Besprechung solcher Gedankengänge von großem Nutzen.

## Möglichkeiten einer Asienpolitik

Sind dies die Bedingungen, unter denen die erweiterte Europäische Gemeinschaft nunmehr eine Politik den asiatischen Entwicklungsländern gegenüber durchführen wird, so stellt sich im Rahmen dieses umfassenden Bildes sogleich die Frage nach den darin gegebenen Möglichkeiten.

Wenn hier von einer Politik der Europäischen Gemeinschaften gesprochen wird, wie sie in der Vergangenheit durchgeführt wurde und wie sie als erweiterte Konzeption für die Zukunft denkbar wäre, so sei an dieser Stelle betont, daß es sich in diesem Aufsatz lediglich darum handelt, die Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft **als solcher** zu umreißen, also das gemeinschaftliche oder, um den noch treffenderen fremdsprachlichen Ausdruck zu verwenden, das „kommunautaire“ Handeln im Unterschied und in anderer Identität als das Handeln der sechs – und demnächst der zehn – Mitgliedstaaten. Diese haben, ich erwähne dabei Indien nur als Beispiel, in ganz erheblichem Maße eine eigene aufwendige Entwicklungspolitik betrieben, mit finanziellen Leistungen der Technischen Hilfe, die einzelne Mitgliedstaaten an die Spitze der Liste der Geberländer überhaupt gebracht haben. Wenn im folgenden also der Unterton einer Unbefriedigtheit bezüglich der Möglichkeiten der Gemeinschaft anklingt, so bezieht sich ein solcher zweifelnder Tenor entscheidend auf die Erkenntnis der Grenzen **gemeinschaftlichen** Handelns und soll besonders dazu dienen, Überlegungen anzuregen, wie bei der weiteren Gestaltung gemeinschaftlichen Handelns und gemeinschaftlicher Kompetenzen in Europa Fortschritte erzielt werden und die hoffentlich positiven Ergebnisse der Gipfelkonferenz des Oktober 1972 auch auf dem Gebiet der Asienpolitik der Gemeinschaft nutzbar gemacht werden können. Daß der Beitrag Europas, selbst wenn es nicht gelingen sollte, gemeinschaftlich wesentlich weiterzugehen, als hier gezeichnet wird, kraft der individuellen Anstrengungen der Mitgliedsländer in jedem Falle bedeutend und vielleicht entscheidend sein wird, steht hier außer Zweifel und wird schon deutlich, wenn man die Gesamtleistungen der europäischen Länder auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik mit denjenigen etwa der Vereinigten Staaten von Amerika vergleicht.

Hier jedoch wird von der Gemeinschaft gesprochen, und dies schon deswegen zu Recht und in erster Linie, weil mit dem Inkrafttreten der gemeinsamen Handelspolitik am 1. 1. 1970 bereits eine wesentliche Kompetenz ausschließlich auf sie übergegangen ist, die treaty making power, also der Abschluß von Handelsabkommen und -verträgen, eindeutig und unbestritten Gemeinschaftsangelegenheit geworden ist und damit den Mitgliedstaaten eigenes Handeln auf einem großen Stück entwicklungspolitischen Gebietes versagt bleibt.

Auf anderen Teilen dieses entwicklungspolitischen Gebietes dagegen ist es bisher nicht gelungen, die Gemeinschaftskompetenzen in ausreichendem Maße zu erweitern und damit neue Bedingungen für eine kohärente Politik zu schaffen. Dies gilt vor allem für die in der Entwicklungspolitik so bedeutsamen Sektoren der Technischen Hilfe und der finanziellen Zusammenarbeit.

Als die Römischen Verträge unterzeichnet wurden, war das handelspolitische Instrumentarium weltweit begrenzt auf tarifäre und quantitative Maßnahmen. Naturgemäß mußte auch die Regelung für ein gemeinschaftliches Handeln gedanklich zunächst auf diese Gebiete beschränkt bleiben. Hier hat die Gemeinschaft seither

unbestrittene und beachtliche Erfolge aufzuweisen, und insoweit die damit gegebenen handelspolitischen Möglichkeiten gemeinschaftlich waren, sind sie mit Entschlossenheit und unter fairer Beachtung der Interessen der asiatischen Entwicklungsländer verwendet worden. Ich komme darauf zurück.

Erfreulicherweise haben die Verfasser des Vertrages von Rom jedoch zumindest in allgemeiner Form die Ausweitung gemeinschaftlichen Handelns auf Gebiete außerhalb des tarifären und des quantitativen Bereichs offengelassen, und zwar in jener inzwischen viel diskutierten Formulierung des Artikels 113 des Vertrags, in der das ominöse Wörtchen „insbesondere“ eine bedeutsame – und für manche Schwierigkeiten der Gemeinschaft auch kennzeichnende – Rolle spielt. Es wird hier darauf ankommen, unter Nutzung der moderneren Erkenntnisse und Möglichkeiten einer gemeinsamen Handelspolitik zu wirklicher Kooperation mit den Entwicklungsländern Asiens zu gelangen.

Blieben wir zunächst jedoch bei den Aktionen, zu denen die Gemeinschaft bis heute aufgrund ihrer engeren Konzeption bereits kommen konnte. Es zeigt sich, daß trotz verschiedener unbefriedigender Unvollständigkeiten innerhalb dieses Bereichs insgesamt die Möglichkeiten wirtschaftlichen Handelns so weit ausgeschöpft worden sind, daß für einen aufrichtigen Beobachter der politische Wille zutage tritt, bis an den Rand des Möglichen zu gehen. Was wünschenswert wäre, liegt also weniger auf dem Gebiet der Nutzung gegebener Möglichkeiten als auf dem der Erweiterung der Möglichkeiten als solcher.

### **Die Nutzung gemeinschaftlicher Möglichkeiten**

Die Zollpolitik der Gemeinschaft den Entwicklungsländern gegenüber ist so gestaltet worden, daß der Absatz von Rohstoffen, die zunächst für die Entwicklungsländer eine entscheidende Rolle spielten, durch tarifäre Maßnahmen nicht nennenswert behindert wird. Die Senkung der Rohstoffzölle auf 0 oder auf sehr geringe Prozentsätze hat diese Frage aus der Diskussion mit den Entwicklungsländern, vor allem denen Asiens, entfernt.

Dabei darf natürlich nicht unerwähnt bleiben, daß auf einigen Gebieten der Rohstoffpolitik, insbesondere bei bestimmten agrarischen Produkten, mit diesen Maßnahmen dem eigentlichen Problem der Sicherung eines befriedigenden Absatzes zu fairen Preisen nicht begegnet wird. Es ist bekannt, daß die Gemeinschaft auf diesen Sektoren seit längerer Zeit für eine weltweite Regelung mit Hilfe internationaler Warenabkommen eintritt; bei einigen Produkten ist dies gelungen, und der Mechanismus arbeitet, wenn auch mit den wohl unvermeidlichen Rückschlägen und Schwierigkeiten, insgesamt für alle Teile befriedigend. Bei anderen Produkten wurde dieses Ziel nicht erreicht, und es bestehen noch erhebliche Kümernisse. Wenn dies so ist, so liegt das gewiß nicht an der Europäischen Gemeinschaft oder zumindest, um in der Aussage sehr vorsichtig zu sein, ganz sicherlich nicht in erster Linie an der Europäischen Gemeinschaft, daß entscheidende Fortschritte ausgeblieben sind. In der Welthandelskonferenz in Santiago und bei der Vorbereitung der globalen Handelsverhandlungen des Jahres 1973 konnte die Gemeinschaft ihre grundsätzlichen Auffassungen hierzu dokumentieren.

Fortschreitend wichtiger jedoch für die Entwicklung der Länder Asiens ist der gewerbliche Bereich. Hier hat die Gemeinschaft punktuell versucht, in Abmachungen mit einzelnen Ländern Erleichterungen und Verbesserungen zu schaffen. Ein Beispiel hierfür sind die verschiedenen, in einzelne Abkommen verstreuten Regelungen der Gemeinschaften mit Indien. Es wird von niemandem, weder in Europa noch in Asien, bezweifelt, daß dies methodisch unzulänglich, sachlich unzureichend und für eine umfassend konzipierte Entwicklungspolitik reichlich dürftig ist. Es ist dieses Erkenntnis, die die europäischen Länder schon vor geraumer Zeit zu dem Entschluß gebracht hat, in einer globaleren Konzeption die Entwicklung des Austausches mit gewerblichen Gütern zu fördern und damit die Entwicklungshilfepolitik in einen ganz neuen gedanklichen Zusammenhang zu stellen.

Diese „zweite Generation“ unserer Politik mit den Entwicklungsländern Asiens ist mit dem Inkraftsetzen des Systems der Allgemeinen Präferenzen am 1. Juli 1971 angebrochen, und jeder Beteiligte weiß, daß die Europäische Gemeinschaft dieses System nicht nur als erster Industrie-„Staat“ in Kraft gesetzt hat, sondern bei der Durchsetzung und Konzipierung dieser Politik in den internationalen Gremien konsequent ihr Vorkämpfer gewesen ist. In erfreulich kurzer Zeit ist eine Reihe anderer Industrieländer gefolgt, darunter vor allem auch Japan, bedauerlicherweise jedoch nicht die Vereinigten Staaten von Amerika, was gegenüber dem ursprünglichen Entwurf eines gemeinsamen Tragens dieser Lasten eine wegen der wirtschaftlichen Bedeutung der USA stark erschwerende Hypothek ist. Die Europäische Gemeinschaft ist zwar, wie sie durch die jüngsten Beschlüsse des Ministerrates bewiesen hat, weiterhin entschlossen, trotz dieser relativ vergrößerten Last die Politik der Allgemeinen Präferenzen fortzuführen, wird aber zunehmend Schwierigkeiten haben, wenn es sich um die Verbesserung und weitere Ausgestaltung dieses Systems handelt, gerade auch auf den sensiblen Gebieten, in denen der Druck auf die Märkte um so stärker wird, je mehr sich ein internationaler Handelspartner, der weit jenseits der kritischen Größenordnung liegt, seinerseits mit allerlei Mechanismen vom Austausch abschließt.

Es ist das erklärte Ziel der Europäischen Gemeinschaft, mit dem Instrument der Allgemeinen Präferenzen einen erweiterten und bevorzugten Marktzugang für Industriegüter aus Entwicklungsländern zu schaffen, um so die Verflechtung und die internationale Arbeitsteilung zu fördern. So wie das System gegenwärtig gestaltet ist, kommt es jenen der Entwicklungsländer besonders zugute, die bereits einen relativ hohen Stand ihrer inneren Entwicklung erreicht haben und die neuerdings treffend mit dem Ausdruck „Schwellenländer“ bezeichnet werden, was besagen will, daß sie an der Schwelle zum Verlassen der Familie der eigentlichen Entwicklungsländer stehen. Gerade diese Länder aber befinden sich vorzugsweise in Asien.

Man kann daher sagen, daß das System der Allgemeinen Präferenzen nicht nur eine neue Entwicklungspolitik der Gemeinschaft einleitet, sondern gleichzeitig und spezifisch eine Asienpolitik. Mit wenigen Ausnahmen sind die Entwicklungsländer Asiens alle in den Kreis der Begünstigten des europäischen Präferenzprogramms aufgenommen. Für die Ausnahmen, die aus systematischen Gründen vorgenommen werden mußten, sind entweder schon befriedigende Regelungen im beiderseitigen Übereinkommen getroffen (Beispiel Hongkong), oder sie müssen noch gefunden werden.

Nun soll hier keineswegs behauptet werden, als sei das System der Allgemeinen Präferenzen bereits perfekt und gebe keinen Anlaß zur Kritik. Wie schon erwähnt, wird es den weniger entwickelten und schwächeren Ländern nicht im gleichen Maße nützlich sein. Auch werden die Plafondregelungen überprüft und den Bedürfnissen angepaßt werden müssen. Immerhin hat die Europäische Gemeinschaft ihre Plafonds bereits nach einem halben Jahr ihrem System gemäß erhöhen können. Weiter werden in der Diskussion der nächsten Jahre mit Sicherheit die sensiblen Produkte eine erhebliche Rolle spielen, denn gerade einige der für Europa empfindlichen Sektoren sind zugleich diejenigen, die den Entwicklungsländern am wichtigsten sind, und ich brauche nur die verarbeiteten Agrarerzeugnisse oder die Textilien zu erwähnen, um die komplizierte Problematik der Präferenzpolitik zu zeigen. Es gibt leider Sektoren, auf denen auch in Europa strukturelle Anpassungen im Gange sind, die ihrer Natur nach eine gewisse Zeit erfordern und die durch eine vorzeitige und unüberlegte Handelspolitik nicht beschleunigt, sondern behindert werden würden. Wir wissen, daß — wenn auch bei Einzelfragen immer wieder Diskussionen entstehen — die für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen der Länder Asiens verantwortlichen Männer ebenso wie wir der Überzeugung sind, daß niemandem damit gedient ist, wenn durch die Behinderung des Strukturwandels durch eine zu rasche und zu unvorsichtige Präferenzpolitik das ganze Konzept der gewerblichen Präferenzen in Frage gestellt werden würde. Gerade in Asien herrscht Verständnis dafür, daß soziale Fragen — und gerade soziale Erwägungen machen den Strukturwandel so zeitraubend — nicht mit ökonomischen Erwägungen allein gelöst werden und bei wenig behutsamer Behandlung eine im Prinzip richtige Politik diskreditieren können.

Wir sollten jedoch, und dies wird das Bestreben der Europäischen Gemeinschaft sein, die Sektoren, auf denen soziale und andere nichtökonomische Erwägungen die internationale Arbeitsteilung behindern, möglichst eng und präzise eingrenzen. Es sind verschiedene Weisen vorgeschlagen worden, wie ein Weg aus diesen Schwierigkeiten gefunden werden könnte, etwa eine konstruktive Auslegung des Artikels XIX GATT und der von verschiedenen Seiten in die Debatte geworfene und jetzt viel diskutierte Gedanke des *orderly marketing*, der sicher eine genaue Überlegung und eine moderne und konstruktive Präzisierung verdient.

*Orderly marketing* kann vielerlei Inhalte haben; es sollte dazu dienen, die Entwicklung gewerblicher Betätigung beispielsweise in den Ländern Asiens einvernehmlich so zu steuern, daß der Grad an Arbeitsteilung sich erhöht und gleichzeitig ein Strukturwandel in den Industrieländern Europas eher gefördert als geschädigt wird.

Das ist sicher hier leichter gesagt als in der Praxis getan, und die Überlegungen stehen noch sehr am Anfang. Was jedoch nicht geschehen sollte, wäre die Fortführung einer Entwicklung, wie sie sich in einigen Sektoren im Welthandel gefährlich anzudeuten beginnt und die nicht zum „*orderly marketing*“, sondern zur „Marktordnung“ führen könnte: das sind die immer weiter um sich greifenden Tendenzen, Marktschwierigkeiten durch Selbstbeschränkungsabkommen, womöglich der Industrien untereinander, zu beheben. Die für den Welthandel verantwortlichen Regierungen werden zusehen müssen, daß sie durch Geschehenlassen oder gar Förderung dieser Tendenzen im kurzfristigen Eigeninteresse nicht auf lange Frist

entscheidende Instrumente einer staatlichen Wirtschaftspolitik aus der Hand geben oder unwirksam werden lassen. Eine Vervielfältigung von Abmachungen, die den Austausch einzelner Wirtschaftsgebiete untereinander quantitativ begrenzen und Zuwachsraten fixieren, bricht die Dynamik des Welthandels und kann letzten Endes alles wieder zunichte machen, was im Welthandel in den letzten zwanzig Jahren erreicht worden ist.

Diese Jahre haben gezeigt, daß die Beseitigung quantitativer Regeln zwar schmerzhaft sein kann, jedoch zu einer fortschreitenden Verflechtung führt, die schließlich allen Beteiligten nutzt. Das gilt auch für die den Handel oder Austausch stimulierenden regionalen Zusammenschlüsse, wie etwa die Europäische Gemeinschaft selbst, die ihren eigenen Handel in fast unglaublicher Weise hat steigern können und dennoch dazu beigetragen hat, das Volumen des Welthandels insgesamt zu erhöhen. Durch einen modernen und vernünftigen Begriff des *orderly marketing* einerseits die Diskreditierung einer Verflechtungspolitik zu verhindern, andererseits aber nicht zu Schrumpfungmaßnahmen zu gelangen, ist die Aufgabe der nächsten Jahre, auch für das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zu den Entwicklungsländern Asiens.

Einen Rahmen hierfür werden — außer den vielfältigen bilateralen Kontakten — die Verhandlungen bieten, die im Jahre 1973 global im Rahmen des GATT stattfinden werden und zu denen die Europäische Gemeinschaft ihren Beitrag leisten wird, gleichzeitig mit der ebenfalls im GATT angelaufenen Konsultation über die Folgen des Beitritts von vier weiteren Ländern zur Gemeinschaft.

Die Verhandlungen bieten gleichzeitig Gelegenheit, auch Japan stärker in die internationale Konzeption einzuschalten und mit diesem Land eine Konzertierung des Verhaltens zu erreichen, um zu vermeiden, daß einige Industriepartner der Welt in einer weltweiten Entwicklungskonzeption Lasten übernehmen und andere es nur dort tun, wo sie ein unmittelbares kommerzielles oder Versorgungsinteresse sehen — wobei niemand verkennen wird, daß beide Interessen in sich legitim sind und für die Entwicklung einer Strategie geradezu nutzbar gemacht werden könnten.

### **Wege über die gegenwärtigen Möglichkeiten hinaus**

Die erweiterte Gemeinschaft wird im Zuge ihres gleichzeitigen inneren Ausbaues kraft einer erhöhten Verantwortung auch neue Möglichkeiten gemeinschaftlichen Handelns öffnen und über die geschilderten tarifären oder quantitativen Erwägungen hinausgehen müssen.

Der starke Grad der Verschuldung der meisten Entwicklungsländer und die hier erforderlichen neuen Überlegungen sind allein schon ein Hinweis auf diese Notwendigkeit. Es ist in den vergangenen Monaten viel von den Möglichkeiten monetärer Art gesprochen worden, dieser Verschuldung zu begegnen, etwa mit der Verbindung von Sonderziehungsrechten mit entwicklungspolitischen Vorstellungen. Der monetäre Sektor ist bislang nur sehr begrenzt ein Gemeinschaftsgebiet, andererseits hat die Währungskrise des Jahres 1971 in aller Deutlichkeit gezeigt, daß gemeinschaftliches Handeln hier nicht nur möglich, sondern geradezu zwingend ge-

boten war. Wenn wir diese Betrachtungsweise auf andere noch nicht gemeinschaftliche Gebiete, etwa die technische und finanzielle Zusammenarbeit, ausdehnen, so zeichnet sich die Möglichkeit von Kooperationsabmachungen der Gemeinschaft als solcher mit den Entwicklungsländern Asiens ab, und ich meine, keine leichtsinnige Voraussage zu geben, wenn ich die ersten Abkommen dieser Natur in den nächsten Jahren entstehen zu sehen glaube.

Der handelspolitische Teil solcher Abkommen liegt auf der Hand und bedarf nach dem früher Gesagten keiner direkten Erläuterung. Es wäre aber nützlich, wenn darüber hinaus auch die Möglichkeit bestünde, die legitimen Interessen der Entwicklungsländer eines Kontinents wie Asien schon zu einem Zeitpunkt zu berücksichtigen, in dem handelspolitische Entscheidungen innerhalb der Gemeinschaft fallen. Ein Geltendmachen solcher Interessen zu einem relativ frühen Zeitpunkt könnte durch ständige Einrichtungen innerhalb solcher Kooperationsabkommen ermöglicht werden.

Auch ist im Rahmen von Abmachungen über industrielle Zusammenarbeit der Gedanke des *orderly marketing* konkret auszugestalten – jedoch auch vieles andere mehr. Ich denke dabei – nur um einige mögliche Gebiete zu nennen – an einen vereinbarten und geregelten Transfer von Technologie und Dienstleistungen, an gemeinsam betriebene und ausgewertete Forschung, beispielsweise die Ozeanographie, an die Erarbeitung von Verhaltensregeln für multinationale Gesellschaften und die Anpassung der Bedingungen an einen internationalen Austausch, der längst die Bereiche des grenzüberschreitenden Warenverkehrs gesprengt und ganz neue Dimensionen angenommen hat. Hierhin gehört naturgemäß auch die alte Frage der Bedingungen für Investitionen, die einvernehmlich so gestaltet werden könnten, daß sie das legitime Schutzinteresse des Gebers einerseits, das ebenso legitime Interesse aber des Nehmers andererseits an der Vermeidung des Mißbrauchs derart geschaffener Abhängigkeiten berücksichtigt.

Man könnte sich auch eine finanzielle Zusammenarbeit unter neuen Regeln vorstellen, etwa unter Aufnahme des schon mehrfach erörterten Gedankens einer gemeinsam betriebenen Entwicklungsbank oder eines asiatischen Reservefonds. Schließlich könnten die Länder Asiens ihrerseits als Gegenleistung durch langfristige Zusammenarbeit im Rahmen dieser Abkommen das Interesse der europäischen Länder an der Versorgung mit wichtigen Gütern sichern und damit in die europäische Handelspolitik auch den Aspekt der langfristigen Versorgungspolitik einfließen lassen.

Man wird mir entgegenhalten, daß in diesen letzten Absätzen eine Menge Hoffnung und vielleicht nicht die nötige Menge Realismus enthalten ist. Ich verkenne keineswegs, daß dies nur Ziele sind und daß der Weg dahin noch weit sein könnte. Ich glaube andererseits, daß die Vergangenheit der Europäischen Gemeinschaft bewiesen hat, daß eine beständige Politik Ziele erreichen konnte, die zur Zeit ihrer Konzipierung ebenso fraglich schienen. Ich hege diese Hoffnung insbesondere deswegen, weil es sich bei dieser Partnerschaft zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern Asiens um eine besonders glückliche Verbindung handeln würde. Kein Zweifel, daß die Wirksamkeit der Nutzung der eigenen Möglichkeiten auch vom politischen Willen der Regierungen Asiens selbst mit abhängt. Europa könnte aber als der Kontinent mit der längsten Tradition einer freund-

schaftlichen Verbindung dorthin und einer starken sentimental Neigung füreinander schon deswegen eine interessante Partnerschaft anbieten, weil die Europäische Gemeinschaft als freier Zusammenschluß kleinerer und mittlerer Länder keine Supermacht einschließt und ersichtlichermaßen in seiner Konzeption einer Partnerschaft keine neuen Abhängigkeiten zu schaffen beabsichtigt.