

COMMISSION
OF THE
EUROPEAN COMMUNITIES

SPOKESMAN'S GROUP

Brussels, July 28, 1972

GT/mh

441

Mrs. Ella KRUCOFF,
European Communities Information Office,
2100 M Street N.W. (suite 707)
WASHINGTON D.C. 20037

U.S.A.

Dear Ella:

The Dahrendorf "Basic Principles" which you asked about was not a speech but a memo written for a Commission meeting June 14. We have never distributed it to the press, although some German journalists received under the table copies from Dahrendorf's cabinet.

Sincerely,


George TABER

EINIGE GRUNDSÄTZE UND GESICHTSPUNKTE DER AUSSENBEZIEHUNGEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

(Persönliche Mitteilung von Herrn Dahrendorf)

June 14, 1972

Memorandum
to the
Commission

Die Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft haben in den letzten Jahren ständig an Bedeutung gewonnen. Eine Bilanz zu ziehen und die Orientierungen für die Zukunft festzulegen, scheint daher angezeigt. Ich habe Vorarbeiten für eine solche Bilanz eingeleitet und beabsichtige, der Kommission spätestens am Ende der Sommerpause das Resultat in Form einer persönlichen Mitteilung vorzulegen.

Zwei neuere Entwicklungen veranlassen mich jedoch dazu, einige wichtige Punkte schon jetzt zur Diskussion zu stellen: Einmal verlangen mehrere Vorschläge der Kommission an den Rat, sowie auch Vorlagen an die Kommission, eine zusammenhängende politische Begründung; zum anderen zwingt uns die erkennbare Problematik bei der Vorbereitung der Gipfelkonferenz zu Entscheidungen in einigen wichtigen Fragen. Ich lege Wert auf die Feststellung, daß die folgenden Notizen nur unter diesen Gesichtspunkten zu verstehen sind.

* * * *

Bestimmend für die Orientierung der Europäischen Gemeinschaften sind einige einfache Feststellungen:

1. Die Europäische Gemeinschaft ist eine Gemeinschaft entwickelter, demokratischer und rechtsstaatlicher Nationen in Europa, die aus freien Stücken und ohne Teilnahme einer Hegemonialmacht wichtige Politiken zusammenfaßt. Daraus bestimmen sich Ausgangspunkt, Verantwortung und politische Grundhaltung der Europäischen Gemeinschaften.

./.

2. Die Europäische Gemeinschaft verbindet einige der reichsten Länder der Welt. In einem Weltzusammenhang, der durch den internationalen Klassenkampf der Entwickelten und der Unterentwickelten bestimmt wird, ergibt sich eine besondere Verantwortung für eine Gemeinschaft, von der viele erwarten, daß sie Zusammenarbeit bieten kann, ohne Abhängigkeiten zu schaffen.
3. Die Gemeinschaft verdankt ihren Wohlstand und damit ihre Wachstumsmöglichkeiten der Aufrechterhaltung und Fortentwicklung offener internationaler Wirtschaftsbeziehungen. Die besondere Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft für das System der Weltwirtschaft und damit insbesondere der Beziehungen zwischen den Industrieländern entspringt also ihrem eigenen Interesse.
4. Die Europäische Gemeinschaft kann durch Zollschränken ihre Persönlichkeit nicht bestimmen. Weltwirtschaftliche Entwicklungen und die weitgespannten Erwartungen ihrer Partner in vielen Teilen der Welt zwingen sie dazu, über die Kategorien der Zollunion hinauszudenken.
5. Die Europäische Gemeinschaft wird ihre Politik in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Politische Union konsequent fortführen. Diese Politik dient nicht der Abschließung nach außen, vielmehr wird die Offenheit der Europäischen Gemeinschaft mit ihrer Vertiefung zunehmen. Die Europäische Gemeinschaft sieht sich nicht als Block in einer Welt von Blöcken.

* * * *

Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft sind so kräftig wie die Instrumente, die der Europäischen Gemeinschaft als solcher zur Verfügung stehen. Diese Instrumente stehen jedoch heute in einem klaren Mißverhältnis zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Sie beruhen weitgehend auf den Artikeln 110 ff., 228, 238 und dem

./:

vierten Teil des EG-Vertrags, Kapitel X des EAG-Vertrags und Kapitel X sowie Teil 2 der Übergangsbestimmungen des EGKS-Vertrags, wobei diese häufig aus den Erfahrungen der 50er Jahre interpretiert worden sind.

Es sind diese

1. außenwirtschaftliche Instrumente im Zoll- und Agrarbereich (Zölle, mengenmäßige Beschränkungen, Schutzmechanismen, Abschöpfungen und andere Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik);
2. finanzielle Hilfe (vor allem EEF für die Jaunde-Länder, EIB für Assoziierte);
3. Instrumente der wirtschaftlichen Kooperation (vor allem technische Hilfe für die Jaunde-Länder, Kooperation im Rahmen von Euratom, neuerdings in Handelsabkommen gemischte Ausschüsse mit erweiterter Kompetenz);
4. übrige Instrumente (z.B. Nahrungsmittelhilfe, Verhandlungskompetenzen im Euratom-Bereich).

Auf der Grundlage dieses begrenzten Instrumentariums sind die Beziehungen zu zahlreichen Ländern der Welt - auch die vertraglich geregelten Beziehungen - vornehmlich eine Option beider Seiten auf eine noch unbekanntere Zukunft. Es ist nicht auszuschließen, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ohne eine rasche Ergänzung der Instrumente bestehende Beziehungen gefährden und neue Beziehungen unmöglich machen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklungen der Weltwirtschaft seit der Abfassung der Gemeinschaftsverträge mehrere neue Elemente hervorgebracht haben, die die Umwandlung der klassischen Handelspolitik in eine moderne Außenwirtschaftspolitik erzwingen: die wirtschaftlichen Großräume integrieren sich weiter, die Mobilität der Waren verstärkt sich, Produktionsmittel werden exportfähig und ergeben eine Veränderung der Standorte, Richtung und Umfang der Handelsströme werden in

wachsendem Maße durch das relative Kosten/Preis-Niveau der Güter und Dienstleistungen bestimmt, nichttarifäre Hemmnisse treten klarer hervor, u.a. mehr.

Um diesen Erfordernissen Rechnung zu tragen, müßte ein Minimalprogramm folgende Elemente enthalten:

1. im engeren handelspolitischen Bereich - ein System wirtschaftlicher Anpassungsmaßnahmen, das es erlaubt, der notwendigen internationalen Arbeitsteilung Rechnung zu tragen;
2. im finanziellen Bereich - die materielle und regionale Ausweitung des Wirkens der Finanzierungsinstrumente; die Entscheidung zur Schaffung koordinierter oder gemeinschaftlicher Instrumente im Rahmen der Kreditversicherung und -finanzierung.
3. im Bereich der wirtschaftlichen Kooperation - die generelle Umformung der Gemischten Ausschüsse in Kooperationsausschüsse; die Schaffung der Voraussetzungen für feasibility studies zur Förderung der industriellen Entwicklung dritter Länder; Entsprechendes im Hinblick auf reziproke Marktinformationen und -beratungen;
4. im Bereich der Investitionen - Regelungen der Bedingungen und der Sicherung von Investitionen mit wechselseitigen Garantien.

Im übrigen ist es erforderlich zu prüfen, welche neuen Politiken der Gemeinschaft Auswirkungen auf die Instrumente der Außenbeziehungen haben. Das gilt insbesondere für die Orientierungen, die die Wirtschafts- und Währungsunion dritten Ländern aufnötigt oder ermöglicht (Reservepolitik).

Zur Verwirklichung dieses Programms stehen gewisse strategische Entscheidungen bevor: die Neuverhandlungen mit Maghrebstaaten (wirtschaftliche Kooperation), Vorschläge zur Fortentwicklung von EEF und EIB (finanzielle Zusammenarbeit), die industriepolitischen Vorschläge im Bereich der Textilindustrie, die Vorbereitung einer Reform von GATT XIX

(Anpassungsmaßnahmen), die Einigung über Regelungen mit regionalen Gruppierungen in Lateinamerika und Südostasien (Investitionen).

* * * *

In den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft lassen sich drei große Bereiche unterscheiden:

- A. Europapolitik
- B. Entwicklungspolitik
- C. Politik gegenüber den Industrieländern

Die Bereiche überschneiden sich offenkundig; es bestehen Querverbindungen, die es nicht erlauben, einen Bereich isoliert zu behandeln oder ihm Vorrang zu geben. Daß Akzente von verschiedenen Personen und zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich gesetzt werden, ist normal. Eine verantwortliche Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft wird jedoch an der grundsätzlichen Zusammengehörigkeit und Gleichrangigkeit der drei Aufgabenbereiche festhalten müssen.

A. EUROPAPOLITIK

Die Europäische Gemeinschaft hat im Zusammenhang mit ihrer Erweiterung das Ziel aufgestellt, auf dem europäischen Kontinent keine Barrieren zu errichten. Im Rahmen dieser politischen Zielsetzung ergeben sich Fragen der Beziehungen zu den europäischen Ländern unter drei Gesichtspunkten.

1. Die Gruppe der Länder, die wirtschaftlich wie politisch beitreten könnten, aber aus inneren oder äußeren Gründen nicht beitreten wollen.

Hier hat die Gemeinschaft eine deutliche Entscheidung getroffen und mit den Abkommen mit den Rest-EFTA-Staaten zukünftige Entwicklungen offengehalten.

./.

2. Die Gruppe von Ländern, die beitreten möchten, aber durch objektive Kriterien politischer und wirtschaftlicher Art zunächst daran gehindert sind.

Hier handelt es sich im wesentlichen um Länder des Mittelmeerraums. Unmittelbare politische Entscheidungen sind vor allem für diese zu treffen. Daher betone ich noch einmal die Hauptgesichtspunkte für unsere Entscheidung.

- Die Gemeinschaft hat Abkommen mit 9 Ländern des Mittelmeerraums abgeschlossen und verhandelt gegenwärtig mit weiteren vier. Auch wer die politische Systematik dieser Abkommen vermißt, wird sie als Ausgangspunkt anerkennen.
- Eine grundsätzliche Aufteilung ist im Mittelmeerraum erkennbar. Es gibt Länder, die Mitglieder der Gemeinschaft werden könnten (Türkei, Griechenland, Zypern, Malta, Spanien, Portugal) und andere, die, weil sie nicht europäisch sind, anderer Perspektiven bedürfen (Maghreb, übrige arabische Welt, Israel).
- Von klimatisch bedingten Gemeinsamkeiten der Hauptexportprodukte bis zu Sicherheitsinteressen gibt es Gemeinsamkeiten aller Mittelmeerländer.
- Europa wird weiterhin einen wesentlichen Teil seines Energiebedarfs aus dem Mittelmeerraum und dem Nahen Osten befriedigen müssen.
- Jedes Land im Mittelmeerraum hat seine besonderen Merkmale und Erfordernisse.

Ein Weg zur Fortentwicklung unserer gegenwärtigen Abkommen läge in einer doppelten Perspektive:

- a. Für Länder, bei denen unter bestimmten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen ein Beitritt infrage käme, sind Ab-

kommen zu entwickeln, die neben der Bildung von Freihandelszonen und Zollunionen, Finanzierungshilfe, Maßnahmen der wirtschaftlichen Kooperation einen Kalender für den Weg zur Gemeinschaft enthalten. Institutionell bleiben hier Bindungen auf den Ebenen von Rat, Kommission und Parlament kennzeichnend.

- b. Für Länder, für die die Möglichkeit des Beitritts nicht gilt, entfällt der Kalender. Die institutionellen Bindungen sind schwächer. Jedoch bleibt die Perspektive des Freihandels und der Kooperation (1).

Die Umwandlung der bestehenden Abkommen unter diesen Gesichtspunkten muß Zug um Zug mit der Verwirklichung des Beitritts erfolgen und bis spätestens 1977 abgeschlossen sein. Auf die Gewährung allgemeiner Zollpräferenzen für die betroffenen Länder kann jedoch nur verzichtet werden, wenn ihnen bereits jetzt ein Verhandlungsangebot gemacht wird, das die Allgemeinen Zollpräferenzen übersteigt und die Einbeziehung von Agrarprodukten vorsieht.

3. Die Gruppe der Länder, die weder die Voraussetzungen für einen Beitritt erfüllen, noch beizutreten wünschen.

Es handelt sich hier um die Staatshandelsländer Osteuropas. Hier gilt nach dem Beschluß der Gemeinschaft der Grundsatz, daß die gemeinsame Handelspolitik ihnen gegenüber am 1.1.1973 inkraft tritt. Der Präsident der Kommission hat vor dem Europäischen Parlament am 19.4.1972 politische Grundsätze der Haltung der

./.

(1) Die besondere Lage Jugoslawiens verbietet es, dieses Land einer der vorgenannten Kategorien zuzuordnen. Dies hindert jedoch nicht, die Beziehungen der Gemeinschaft zu Jugoslawien in Richtung auf eine Kooperation hin zu entwickeln.

Gemeinschaft dargelegt. Die Gipfelkonferenz sollte beides unseren Partnern in Europa und der Welt noch einmal deutlich machen.

Die Entwicklung der Beziehungen zu den Staatshandelsländern bedarf einer grundsätzlichen politischen Orientierung, die gemeinsame Interessen definiert, ohne dabei die Grenzen zu verwischen, die im politischen Bereich bislang gezogen sind. Rumänien ist mit seinem Antrag auf Einbeziehung in das System der Allgemeinen Präferenzen ein Beispiel für die Definition solcher Möglichkeiten.

Bei der Vorbereitung der vollen Inkraftsetzung der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber den einzelnen Staatshandelsländern sind zwei Probleme kurzfristig zu klären: Das eine ist die Übernahme bestimmter Aufgaben aus den bilateralen Abkommen (Warenprotokolle), das andere ist das Verhältnis der neuerdings ausgehandelten Kooperationsabkommen einzelner Mitgliedstaaten zur Gemeinsamen Handelspolitik.

Der wichtigste Ort für die Entwicklung gesamteuropäischer Beziehungen ist die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Bei ihr muß die Gemeinschaft als solche bei Ansprache eindeutiger Gemeinschaftskompetenzen in Erscheinung treten. Zugleich muß die Gemeinschaft Wert darauf legen, nicht unfreiwillig Integrationsbestrebungen in Osteuropa zu fördern.

Im übrigen spricht viel dafür, die Initiative zu Vorschlägen für die Ausgestaltung von Beziehungen zunächst der osteuropäischen Seite zu überlassen, die damit definieren müßte, wie weit ihre eigenen Möglichkeiten zur Gestaltung von Beziehungen zu Westeuropa gehen.

Die Volksrepublik China hat an verschiedenen Stellen ihr Interesse bekundet, ihrerseits in eine Verbindung zur Europäischen Gemeinschaft zu gelangen, und dabei auf die Gleichartigkeit der Lage der Europäischen Gemeinschaft und Chinas im weltpolitischen Kontext

./.

hingewiesen. Wie immer diese Initiativen zu bewerten sein mögen, muß die Gemeinschaft davon ausgehen, daß die Beziehungen zur Volksrepublik China einen eigenen Charakter haben. China als asiatisches und Staatshandelsland und als bedeutendes Entwicklungsland, gleichzeitig als Großmacht und Atommacht, verfügt mit seinem institutionellen Einfluß in internationalen Organisationen über ein seiner aktuellen inneren Kraft gegenüber überhöhtes Einflußvermögen. Eine Politik China gegenüber muß alle diese Elemente berücksichtigen.

Die Gemeinschaft muß sich gegenwärtig darauf beschränken, klar zu machen, daß sie den Willen hat, an der Schaffung der Voraussetzungen offener Beziehungen mitzuwirken.

B. ENTWICKLUNGSPOLITIK

Von ihren Anfängen an hat die Europäische Gemeinschaft eine besondere Verantwortung in der Entwicklungspolitik übernommen. Grundgedanke dieser Politik war es immer, vor allem solche Maßnahmen zu ergreifen, die die Mitgliedstaaten als einzelne nicht oder nicht ausreichend durchführen konnten. Die Kommission hat die programmatische Diskussion der Entwicklungspolitik durch ihr Memorandum vom 27.7.1971 erneut angeregt und seitdem ein Aktionsprogramm und einen Vorschlag zur Vorbereitung der 3. Welthandelskonferenz vorgelegt. Sie erwartet, daß der Rat die Ankündigung seines Präsidenten, einen "Entwicklungsrat" einzuberufen, rasch wahr macht und damit Gelegenheit zur Fixierung von Leitlinien und zur weiteren Vorbereitung der Gipfelkonferenz gibt.

Im Hinblick auf die Länder der Konvention von Jaunde ist die Haltung der Gemeinschaft klar und mehrfach fixiert worden. Wenn ich zwei andere Aspekte hier in den Vordergrund rücke, dann ist das daher nicht kritisch, sondern als Ergänzung zu verstehen.

1. Es gibt eine wachsende Zahl von Ländern, deren Wirtschaftsentwicklung sie zunehmend in die Lage versetzt, auf eigenen Füßen zu stehen. Dazu gehören Länder wie Brasilien, Indonesien, Iran,

Singapur etc. Diese "Schwellenländer", die also an der Schwelle zur vollen Teilnahme am Welthandel stehen, verdienen Unterstützung; denn: ihr Erfolg bestätigt die Offenheit der europäischen Industrieländer; ihr Erfolg bekräftigt die Hoffnungen der weniger entwickelten Länder auf eine wirtschaftliche Zukunft; hier erst verlangt Entwicklungspolitik ernsthaft einen Preis von den Entwickelten.

Die Allgemeinen Präferenzen sind auf diese Länder gezielt. Sie sind auch weiterhin speziell für diese Länder zu entwickeln (verarbeitete Agrarprodukte. Weitere Maßnahmen sollten vor allem diesen Ländern gelten (Kooperationsabkommen).

2. Es gibt heute auch in anderen Teilen der Welt regionale Gruppierungen, die einige Verwandtschaft mit der Europäischen Gemeinschaft haben. Das gilt für Teile Afrikas; es gilt insbesondere für die Andengruppe und für die Assoziation südostasiatischer Nationen (ASEAN). Verbindungen zwischen der Gemeinschaft und solchen Gruppierungen eignen sich in besonderem Maße zur Entwicklung von Regeln der Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der Außenwirtschaftspolitik. Die Europäische Gemeinschaft sollte dem Wunsch der Andengruppe und des ASEAN nach formeller Kooperation angemessen begegnen.

Die Folgen des britischen Beitritts verlangen frühe Entscheidungen der Gemeinschaft gegenüber Entwicklungsländern in allen Teilen der Welt, die dem britischen Commonwealth angehörten oder angehören. Es läge nach meiner Meinung im Interesse der Gemeinschaft, bei diesen Entscheidungen die allgemeinen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für die Entwicklungspolitik schon heute gelten: Multilaterale Regelungen im Rohstoffbereich; spezifische Form der Assoziation in Afrika; Kooperation mit regionalen Gruppierungen; Förderung von Schwellenländern.

Es gibt einzelne Länder, deren Bedeutung so groß ist, daß ihre Bedürfnisse und Wünsche ebenso wie unsere Interessen ihnen gegenüber gesondert betrachtet sein wollen (z.B. Indien). In solchen Fällen ist eine positive politische Option der Europäischen Gemeinschaft notwendiger Teil ihrer Entwicklung.

C. POLITIK GEGENÜBER DEN INDUSTRIELÄNDERN

Es bleibt eine Voraussetzung zur Erreichung ihrer Ziele, daß die Europäische Gemeinschaft gemeinsam mit den übrigen entwickelten Ländern die Bedingungen für eine stabile Politik des Wachstums aufrecht erhält und verbessert. Wenn die Industrieländer offen sein müssen, um neuen Partnern die Teilnahme an ihrer Zusammenarbeit zu ermöglichen, so müssen sie andererseits darauf bedacht sein, ihre Anziehungskraft und ihren hohen Entwicklungsstand zu behalten. Die enge und freundschaftliche Beziehung der OECD-Länder untereinander ist Grundlage einer weltweiten Politik.

- a. Dabei bleibt es richtig, daß die angemessenste Form dieser Regelung der Beziehungen multilateral ist. Die Gemeinschaft hat in ihrer Absichtserklärung vom 11. Dezember 1971 die Leitlinien hierfür festgelegt. Nach Vorliegen der Vorschläge der OECD-Gruppe und unter Berücksichtigung der Vorstellungen über die Reform des Weltwährungssystems werde ich der Kommission in Kürze meine Vorstellungen vom sachlichen und institutionellen Fortgang der Vorbereitungen der 73er-Runde entwickeln. Damit diese Runde eine europäische Runde wird, muß die Gemeinschaft ihr einen hohen Rang im Rahmen ihrer Außenbeziehungen einräumen. Die Gipfelkonferenz sollte sich daher in jedem Fall zu diesem Thema äußern.
- b. Die Beziehungen zu den USA werden dabei ihren Schlüsselcharakter behalten, auch wenn sie in einem Wandlungsprozeß zu einer neuen Definition der Partnerschaft begriffen sind. Manche Interessen werden in diesem Prozeß divergierend sein, jedoch viele Überzeugungen identisch. Es gilt, die sich daraus ergebenden Spannungen fruchtbar zu machen. Hauptproblem bleibt in den kommenden Monaten die Formel für den institutionalisierten Dialog zur Regelung zweiseitiger Probleme und zur gemeinsamen Erörterung multilateraler Fragen.
- c. Auch mit Japan ist es notwendig, in kurzer Frist einen Rahmen zu finden, der das gegenseitige Verhalten bestimmt und gefährliche oder gegenläufige Entwicklungen verhindert. Das angestrebte Handels-

abkommen könnte hierzu eine verlässliche Grundlage bieten. In jedem Falle wird es erforderlich sein, daß die Gemeinschaft ihr Verhältnis zu Japan nicht nur angesichts der Tatsache bestimmt, daß dort eine neue Strategie dem europäischen Partner gegenüber entwickelt wird, sondern auch so, daß diese Strategie in einer zuverlässigen Form erfaßt wird, daß Mißverständnisse und Belastungen des Verhältnisses verhindert werden und eine konstruktive Zusammenarbeit in internationalem Rahmen ermöglicht wird.

- d. Die Commonwealth-Länder der gemäßigten Zone treten in die Partnerschaft der großen Industrieländer in zunehmendem Maße ein. Eine weltwirtschaftliche Orientierung bedarf auch ihnen gegenüber einiger Grundlinien. Während Neuseeland durch die Sonderregelung des britischen Beitritts zunächst befriedigt scheint, wird, im Verhältnis zu Australien, auch im eigenen Interesse der Gemeinschaft eine grundsätzliche Regelung notwendig sein, wobei sich eine Reziprozität von selbst anbietet. Für Kanada gelten ähnliche Verhältnisse, hier allerdings liegt der Akzent mehr auf einem langfristigen Abkommen über institutionelle Fragen. Südafrika wird ebenfalls vernünftiger Regelungen des zukünftigen Verhältnisses bedürfen.

Es ist selbstverständlich, daß für die Gemeinschaft zur Bewältigung dieser Aufgaben auch institutionell Vorschläge entwickelt werden müssen; einige davon wurden bereits oben angedeutet. Präzisere Vorstellungen hierzu werde ich in Kürze in der angedeuteten Vorlage über unsere auswärtigen Beziehungen noch entwickeln.