

# **Entwickelter Norden, unterentwickelter Süden? Wissenseliten, Entwicklungshilfe und die Konstruktion des Westens in der OEEC und OECD**

**Matthias Schmelzer**

## **ABSTRACT**

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and its predecessor, the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), are widely regarded as paradigmatic “Western” international organizations, essentially defining what it means to be a modern capitalist state. Focusing on transnational debates about development aid within the OEEC and OECD in the 1950s and 1960s, this article analyses, in the context of Cold War and decolonization, how the “West” was constructed among experts, how they managed intra-European discrepancies between the richer “Northern” European and the poorer “Southern” European countries, and how these were conceptualized in relation to non-member countries from the global “South”. It shows how development aid within the OEEC emerged simultaneously from the apparatus of its colonial powers and from the need to handle an intra-European “North-South” divide. The article further argues that within this economic organization the rift between richer and poorer countries running through Western Europe was primarily couched in a technical and economic language in which the categories “developed” and “underdeveloped” were central concepts. The expert debates defined a region with specific characteristics – economically backwards, poor, and structurally lagging behind the richer OECD countries – thereby establishing a discourse that, from the 1970s onwards, powerfully shaped the explicitly geographic social scientific concept of “Southern” Europe.

„Development should be understood as ‚self-development‘ as well as development of others“ – so schrieb 1960 Hugh Ellis-Rees, der Vorsitzende des Rates der Organization for European Economic Co-operation (OEEC).<sup>1</sup> Diese knappe Auslegung von „Entwicklung“, einem der einflussreichsten polit-ökonomischen Konzepte der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts, verdeutlicht, dass die komplexen politisch-identitären Implikationen des Begriffs den damaligen Beteiligten wohl bewusst waren, als sie bei der Neugründung der OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) das Wort in den neuen Organisationsnamen aufnahmen. Bis dahin hatte die für die Verteilung der westeuropäischen Marshallplangelder 1948 gegründete OEEC eine geographische Abgrenzung im Titel getragen („Europa“), die durch die Aufnahme der USA und Kanadas obsolet geworden war. In langen Verhandlungen einigten sich die Diplomattinnen und Diplomaten darauf, das „E“ für „Europa“ durch ein „D“ für „Development“ zu ersetzen. Was dies jedoch genau bedeutete, und wer das sich selbst entwickelnde „Wir“ und wer „die Anderen“, die entwickelt werden sollten, sind, waren Fragen, die sich nicht so einfach beantworten ließen.<sup>2</sup> Dieser Aufsatz zeigt, wie Expertinnen und Experten innerhalb der OEEC und OECD die diskursive Ordnung von „Westeuropa“ verhandelten, wie dabei mit innereuropäischen Diskrepanzen zwischen den reicheren und ärmeren Mitgliedsländern umgegangen wurde, und wie inner-europäische Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis zu ärmeren Regionen außerhalb Westeuropas konzeptionalisiert wurde.

In der erst seit einigen Jahren entstehenden Forschungsliteratur zur OECD gilt diese internationale Organisation als *die* „westliche“ Staatenvereinigung. Die OECD wird nicht nur als „Hüterin des Westens“ charakterisiert, um ihre zentrale Rolle innerhalb der Konfrontation des Kalten Krieges und als Vereinigung der Entwicklungshilfegeberländer zu bezeichnen.<sup>3</sup> Vielmehr wird, neben dieser spezifischen Rolle der internationalen Organisation, die Bezeichnung „OECD-Länder“ weithin benutzt, um auf eine Gruppe zu verweisen, die in den meisten Fällen mit „dem Westen“ – als einer vorgestellten Gemeinschaft „hoch entwickelter“ kapitalistischer Staaten – identisch ist. Die OECD war nicht nur eine zentrale Akteurin der „Westernisierung“, sondern spielte auch eine entschei-

1 The National Archive, Kew, Großbritannien (TNA), FO 371/150087, Ellis-Rees to Foreign Office, 29. März 1960.

2 Das Konzept der „otherness“ und „das Andere“ spielen eine Schlüsselrolle in postkolonialen Ansätzen. Vgl. zum Zusammenhang zwischen Postkolonialismus und Entwicklung z.B. C. McEwan, *Postcolonialism and Development*, London 2009. In diesem Aufsatz nutze ich viele Quellenbegriffe, die teilweise ausgesprochen herabwürdigend, ausgrenzend und rassistisch sind und von denen viele – eingebunden in größere Diskursformationen – eine zentrale Rolle bei der Schaffung und Aufrechterhaltung von Hierarchien innerhalb von und zwischen Gesellschaften hatten und immer noch haben. Ziel ist es dabei nicht, diese Begriffe durch ihre Nutzung zu stärken, sondern – im Gegenteil – durch eine historische Analyse deren Wirkmächtigkeit zu analysieren und damit zu einer Überwindung dieser Konzeptionen und der damit einhergehenden Denkmuster beizutragen. Zur Kritik am Entwicklungsbegriff vgl. bspw. W. Sachs (Hrsg.), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, London 1992.

3 Vgl. die internationale Konferenz „Warden of the West. The OECD and the global political economy“, Universität Zürich, August 2015. Generell zur OECD und ihren spezifischen Funktionen vgl. R. Woodward, *The Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)*, London 2009; R. Mahon und S. McBride (Hrsg.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver 2008; M. Schmelzer, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge 2016 (im Erscheinen).

dende Rolle bei der Konstruktion einer homogenen Gemeinschaft von „entwickelten“ und „westlichen“ Ländern auf den mentalen Landkarten von Expertinnen und Experten und zunehmend auch der generellen Öffentlichkeit.<sup>4</sup> Weil die OECD symbolisiert, was es bedeutet, ein moderner westlicher Staat zu sein, ist sie als „paradigmatisches Beispiel einer identitätsstiftenden internationalen Organisation“ bezeichnet worden.<sup>5</sup>

Wie ist es jedoch dazu gekommen, dass die OECD diese identitätsstiftende Rolle übernommen hat und wie haben Wissenseiten innerhalb der OECD räumliche Aufteilungen für die Nachkriegsordnung verhandelt? Wie wurde dabei mit den sehr starken Unterschieden innerhalb Westeuropas umgegangen und wie wurden diese im Verhältnis zu Nicht-Mitgliedsländern konzeptionalisiert? Auch wenn räumliche Kategorien seit einigen Jahren – vor allem seit der Veröffentlichung von Edward Saids berühmter Kritik des „Orientalismus“ – zunehmend als diskursiv und kulturell geschaffene Produkte, die Macht und Hierarchien festlegen, betrachtet werden, steht ein genaueres Verständnis der Konstruktion „des Westens“ sowie der internen Binnendifferenzen, vor allem im Hinblick auf „Südeuropa“, erst am Anfang.<sup>6</sup>

Im Hinblick auf die Geschichte der OECD lässt sich über ihre identitätsstiftende Rolle hinaus zeigen, dass sie bereits seit den frühen 1950er Jahren in Entwicklungspolitik involviert war und dabei sowohl Entwicklungsprojekte in den Kolonien der Mitgliedsländer koordinierte als auch in den ärmeren Mitgliedsländern der OEEC selbst, wie beispielsweise in Griechenland, Italien, Portugal oder der Türkei. Die OEEC und besonders die OECD entwickelte sich – anders als dies die Forschungsliteratur zur Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit vermuten ließe – zu einem zentralen Akteur im aufkommenden Feld der Entwicklungshilfe.<sup>7</sup> Diese Aktivitäten und die damit einhergehenden Diskussionen geben daher wesentliche Einblicke nicht nur in die diskursive und praktische Abgrenzung „des Westens“ nach außen, sondern auch in die Binnendifferenzen innerhalb Europas, vor allem zwischen den reicheren und den ärmeren OEEC-Ländern, und die jeweiligen Verschränkungen zwischen beiden Ebenen. Obwohl diese Binnendifferenzen aufgrund des Kalten Krieges im Rahmen der diversen politischen „Meistererzählungen“ dieser Zeit generell im Hintergrund der historischen Analyse geblieben sind, spielte die Diskussion über „unterentwickelte Mitgliedsländer“ innerhalb der Staatengemeinschaft dieses „Klubs der Reichen“ eine zentrale Rolle. Sie überlagerten sich mit parallel laufenden Diskussionen zu Entwicklungshilfe in (post)kolonialen Staaten des

4 A. Doering-Manteuffel, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999; V. De Grazia, *Irresistible Empire. America's Advance Through Twentieth-Century Europe*, Cambridge 2005.

5 T. Porter und M. Webb, *The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks*, in: Mahon und McBride (Hrsg.), *The OECD and Transnational Governance*, S. 43–59, hier 44.

6 E. Said, *Orientalism*, New York 1978. Zur Geschichte dieser Region und damit zusammenhängender sozialwissenschaftlicher Kategorisierungen vgl. die Beiträge in M. Baumeister und R. Sala (Hrsg.), *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the Present Day*, Frankfurt a. M. 2015.

7 Vgl. M. Schmelzer, *A Club of the Rich to Help the Poor? The OECD, „Development“, and the Hegemony of Donor Countries*, in: M. Frey, S. Kunkel und C. Unger (Hrsg.), *International Organizations and Development, 1945 to 1990*, Basingstoke 2014, S. 171–195.

globalen „Südens“ und verdeutlichen, inwiefern nicht nur „Westeuropa“, sondern auch der „Westen“ relationale Gefüge sind.<sup>8</sup>

Die Diskussionen unter Wissenseliten in der OEEC und OECD der 1950er und 1960er Jahren zeigen, wie Raumkonzepte in der transnationalen Sphäre produziert, ausgehandelt und legitimiert wurden.<sup>9</sup> Da die OECD über keine legale Macht oder finanzielle Hebel, sondern ausschließlich über *soft-power* Mechanismen verfügt, gilt sie weithin als das Forum, in dem die westlichen Industrieländer kollektiv Normen, Standards und Expertise verhandeln, und eignet sich besonders gut für eine solche historische Analyse. Der Fokus liegt dabei auf den 1950er und 1960er Jahren. Diese Periode der Entstehung westlicher Entwicklungshilfe, in der die Organisation nicht nur in globale Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern des globalen „Südens“ involviert war, sondern auch in Hilfsprojekte zwischen den reicheren nordeuropäischen und den ärmeren südeuropäischen Mitgliedsländern, bietet besonders eindrückliches Quellenmaterial für die Konstruktion des „Westens“, dessen Binnendifferenzen und Ausschlüsse.

### **1. Die OEEC/OECD und „Entwicklung“: Zwischen Marshallplan, Kolonialismus und westeuropäischer Integration**

Das Thema der „Entwicklung“ prägte die Geschichte der OEEC/OECD von Anfang an. Im Laufe seiner Geschichte entfaltete es sich in drei unterschiedlichen Beziehungen, die kontinuierlich eine Gemeinschaft von Hilfsempfängern in einen Geberklub transformierten: Als die Organisation 1948 gegründet wurde, benötigten ihre Mitgliedsländer dringend finanzielle und technische Hilfe, und die zentrale Aufgabe der OEEC war es, die Intervention und Bereitstellung von US-amerikanischem Kapital zu organisieren mit dem Ziel, Wiederaufbau in den vom Krieg zerstörten europäischen Gesellschaften zu ermöglichen und deren Entwicklung anzustoßen. Gleichzeitig begannen einige Mitgliedsländer, ihre jeweiligen wirtschaftlichen Interventionen und Hilfsprojekte in den Kolonien innerhalb der OEEC über das so genannte „Overseas Territories Committee“ (OTC) zu koordinieren. Diese Doppelbeziehung der OEEC zwischen amerikanischer Hegemonie und Kolonialismus nahm ab Mitte der 1950er Jahre eine neue Wendung, als die OEEC selbst zur Entwicklungshilfegeberin wurde und technische Hilfe an die „unterentwickelten“ Mitgliedsländer im südlichen Teil des westeuropäischen Staatengefüges, d. h. Griechenland, Portugal, Spanien, die Türkei sowie auch Italien vergab. Ende der 1950er Jahre wurde schließlich, in einer Zeit zunehmender Dekolonisierung, die

8 Zur Entwicklungszusammenarbeit der OECD vgl. B. Boel, *The European Productivity Agency and Transatlantic Relations, 1953–1961*, Kopenhagen 2003, S. 207–220; M. J. Esman und D. S. Cheever, *The Common Aid Effort. The Development Assistance Activities of the Organization for Economic Co-Operation and Development*, Columbus 1967; S. J. Rubin, *The Conscience of the Rich Nations. The Development Assistance Committee and the Common Aid Effort*, New York 1966; Schmelzer, *A Club of the Rich* (Anm. 7).

9 Zu internationalen Organisationen als „observation platforms“ vgl. S. Kott, *International Organizations – A Field of Research for a Global History*, in: *Zeithistorische Forschungen* 8 (2011) 3, S. 446–450.

Idee, das Wunder von Wiederaufbau und Wachstum durch Entwicklungshilfe an die armen Länder weltweit zu vervielfältigen, zur identitätsstiftenden Gründungsidee, um die krisengeschüttelte OEEC als OECD neu zu gründen.

Die OEEC war dabei von Anfang an integraler Bestandteil der Konstruktion von „Westeuropa“ als neuer Konzeption einer geopolitischen, aber vor allem auch wirtschaftlichen Entität. Als das Committee for European Economic Co-operation 1947 gegründet wurde, stellte dies eine markante Abweichung von früheren Bestrebungen dar, wirtschaftliche Integration und Wiederaufbau in einem gesamteuropäischen Rahmen durch europäische Institutionen wie die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen zu institutionalisieren, die viele osteuropäische Länder und teils auch die Sowjetunion mit einbezogen. Aber die Verschärfung des Kalten Krieges sowie der Eindruck, vor allem westeuropäischen Ländern schnell helfen zu müssen, um dort sozialistische Bestrebungen einzudämmen, führten zu einer hoch kontroversen Präferenzverschiebung, zuerst in der US-Außenpolitik und dann bei einigen westeuropäischen Regierungen, von internationalistischen hin zu regionalistischen Wiederaufbaubestrebungen. Entsprechend war in frühen Entwürfen die OEEC auch nur als eine temporäre, auf die Laufzeit der Marshallplanhilfe beschränkte Organisation geplant, und nur unter starkem US-amerikanischen Druck konnte die OEEC als rein westeuropäische Organisation auf Dauer eingerichtet werden.<sup>10</sup>

Während die Bedeutung der OEEC als wahrscheinlich früheste institutionelle Verkörperung von „Westeuropa“ als wirtschaftliche Einheit in der historischen Forschung zunehmend Beachtung findet, wird die entwicklungspolitische Arbeit der OEEC, vor allem im kolonialen Kontext im Rahmen des Overseas Territories Committee (OTC) weitgehend vernachlässigt.<sup>11</sup> Die Arbeit der OEEC war dabei in dem Marshallplan zugrunde liegende Probleme eingebunden, vor allem die Rekonfiguration der internationalen Ordnung mit dem Ziel, die USA, Westeuropa und die so genannte „Dritte Welt“ dauerhaft zu verbinden und dadurch das vorherrschende ökonomische Problem der Zeit, die Dollarlücke, zu bearbeiten. Da die sehr geringen Dollareinnahmen Westeuropas dessen wirtschaftliche Entwicklung und Unabhängigkeit gefährdeten, arbeitete die OEEC bereits sehr früh daran, die kolonisierten Territorien als Märkte für westeuropäische Exporte und, durch ihre Rohstoffexporte, als Quelle für US-Dollars zu nutzen, um damit US-Importe nach Westeuropa zu finanzieren.<sup>12</sup> Die zentrale Aufgabe des OTC war es dabei, die Kolonien in das entstehende westeuropäische Wachstumsregime zu integrieren, wobei der Fokus sehr einseitig darauf lag, die Probleme Westeuropas zu lösen. Das OTC,

10 Vgl. D. Stinksy, A „Community of Destiny“? OEEC and the United Nations Economic Commission for Europe (ECE), 1947–1953, Aufsatz präsentiert bei der Konferenz „Warden of the West. The OECD and the global political economy“, Zürich, August 2015. Vgl. auch A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945–51*, Berkeley 1987; T. Judt, *Postwar. A History of Europe since 1945*, New York 2005, S. 63–99.

11 Vgl. aber R. Schreurs, *A Marshall Plan for Africa? The Overseas Territories Committee and the Origins of European Co-Operation in Africa*, in: R. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997, S. 87–98; Schmelzer, *A Club of the Rich* (Anm. 7).

12 R. E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley 1986, S. 29–67.

das die Kolonialmächte Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien (OEEC-Mitgliedsland ab 1959) und das Vereinigte Königreich umfasste, argumentierte, dass es „genauso im Interesse der Menschen in den Überseegebieten wie in dem der Menschen in Europa liege, dass die Wirtschaften der teilnehmenden europäischen Länder so schnell wie möglich wieder aufgebaut werden.“<sup>13</sup> Um dieses Ziel zu verfolgen, flossen zwischen 1948 und 1952 fast acht Prozent der Marshallplangelder in die „Überseegebiete“ Westeuropas.<sup>14</sup> In dieser Arbeit des OTC und den damit einhergehenden Studien wurden die Kolonien hauptsächlich im Lichte der besonderen Bedürfnisse der westeuropäischen Kolonialmächte diskutiert. Ein britischer Bericht stellte fest: „[...] It was] not until [...] 1955 that more attention was paid to the problems peculiar to the under-developed areas themselves.“<sup>15</sup> Entwicklungshilfe entwickelte sich also innerhalb der OEEC – wie in vielen nationalen Bürokratien oder auf der europäischen Ebene – aus dem kolonialen Apparat heraus.<sup>16</sup> Mit seinen Aktivitäten leistete das OTC wichtige Vorarbeit für die Gründung der OECD als Geberklub des „Westens“, wenn auch mit der sich abzeichnenden Dekolonisierung die Bedeutung des OTC zunehmend zurückging.<sup>17</sup> Dabei arbeiteten innerhalb der OEEC sowohl nord- als auch südeuropäische Kolonialmächte eng zusammen – in den frühen 1950er Jahren gab es unter den Mitgliedsländern, die nicht Teil des OTC waren „sehr viel Unzufriedenheit“ und vor allem den Verdacht, dass es das Hauptziel des Komitees war, die Nicht-Kolonialmächte („non-colonials“) herauszuhalten.<sup>18</sup> Westeuropäische Kolonialmächte bildeten dabei eine Koalition, die quer zur einem Interessenkonflikt lief, der im Laufe der 1950er Jahre zunahm und der im nächsten Abschnitt diskutiert wird.

## 2. Ein Riss durch Westeuropa und Entwicklungshilfe für die „unterentwickelten Regionen“

Die Entwicklungsarbeit der OEEC beschränkte sich nicht nur auf die kolonialen „Überseegebiete“ und die Regionen der Welt, die konventionell mit dem Entwicklungsvorhaben assoziiert werden. Von Anfang an zielten der Marshallplan, die Bestrebungen europäischer Integration und besonders die Arbeit der Europäischen Produktivitätszentrale (EPA) auch auf die „Entwicklung“ der südeuropäischen Mitgliedsländer ab. Griechenland, die Türkei und Süditalien waren immer wieder zentrale Themen der wirtschaftspol-

13 OEEC, Report by the Overseas Territories Committee, part of the Interim Report on the Economic Recovery Program, 1948, bes. S. 10. Italien war von 1950 bis 1960 Mitglied des OTC, als Somalia in italienische Treuhandschaft lag.

14 OECD Historisches Archiv in Paris (OECD-HA), C(49)37, Record of the Council Meeting, 28. März 1949.

15 TNA, CAB 134/1293, OEEC Activities in Under-developed countries, 24. April 1956.

16 Vgl. z. B. F. Cooper und A. L. Stoler (Hrsg.), *Tensions of Empire. Colonial Cultures in a Bourgeois World*, Berkeley 1997.

17 Zur Kontinuität zwischen OTC und DAC vgl. die Rede des Generalsekretärs Krisensen in OECD-HA, OT/M(61)2, Overseas Territories Committee, Record of 73rd session, 4. Juli 1961.

18 TNA, FO 371/105934, Note on Vertical Committees, 31. August 1953.

litischen Analysen und Strategien, deren Probleme zunehmend als „von Bedeutung für die gesamte westliche Welt“ verstanden wurden.<sup>19</sup> Die ärmeren OEEC-Länder rückten vermehrt ab Mitte der 1950er Jahre in den Fokus, als sich abzeichnete, dass die Dekolonisierung und das Terrain der „Entwicklung“ eine neue Arena im Kalten Krieg eröffnen würde.<sup>20</sup> In dieser Situation machten einige südeuropäische Länder Druck, um im Rahmen der EPA spezielle Programme für die ärmeren Gebiete Westeuropas zu lancieren. Der Vorschlag, EPA für Hilfsprojekte speziell für die ärmeren OEEC-Länder zu nutzen, wurde sowohl vom OEEC-Sekretariat als auch von amerikanischer Seite eingebracht und zielte darauf ab, für die OEEC eine neue Raison d'être zu finden. Die Logik war simpel. Symptomatisch wurde diese vom stellvertretenden Generalsekretär Guido Colonna auf den Punkt gebracht, der im Dezember 1954 argumentierte, dass die OEEC sich nicht länger als ein Medium der US-Hilfe an Westeuropa verstehen sollte, sondern sich nun – basierend auf diesen Erfahrungen – auf die Hilfe von den reicheren zu den ärmeren Mitgliedsländern konzentrieren sollte:

*The Agency came into being as a result of the contribution of American capital and represented the culmination point of the Technical Assistance which the US began to give to Europe immediately after the end of the war – a form of assistance which was on no less generous a scale than the original ‚Marshall Aid.‘ The agency could now become the channel through which the knowledge gained by the more highly developed European countries would be directed towards the less advanced countries to help them in their economic and social recovery program.<sup>21</sup>*

Colonna, ein italienischer Aristokrat, Diplomat und später Europäischer Kommissar, war vor und während des Zweiten Weltkriegs als italienischer Vizekonsul in New York und Toronto tätig, Generalvertreter der italienischen Delegation bei den Marshallplan-Verhandlungen, und von 1948 bis 1956 stellvertretender Generalsekretär der OEEC. Ähnlich wie andere Bürokraten in der OEEC – wie beispielsweise der erste Generalsekretär Robert Marjolin oder der sehr einflussreiche britische Wissenschaftsexperte Alexander King, der auch eine der treibenden Kräfte hinter der Neuausrichtung der OEEC-Arbeit auf Nord-Süd-Hilfe war, hatte Colonna in den Vereinigten Staaten persönlich die Auswirkungen von New Deal Planungspolitik, Produktivitätssteigerungen und Konsumkapitalismus erlebt und wollte die positiven Erfahrungen mit dem Marshallplan auch auf die ärmeren Regionen Westeuropas ausdehnen.<sup>22</sup>

19 So die Charakterisierung der Bedeutung der Situation Süditaliens in den Diskussionen des zentralen Wirtschaftsexpertengremiums der OEEC, der Hall-Expertengruppe. OECD-HA, EC(54)12, Summary of Discussions of the Experts Working Party, 29. April 1954.

20 Wood, Marshall Plan (Anm. 12); D. C. Engerman u. a. (Hrsg.), Staging Growth. Modernization, Development, and the Global Cold War, Boston 2003; F. Cooper, Writing the History of Development, in: Journal of Modern European History 8 (2010) 1, S. 5–23.

21 Zitiert in Boel, Productivity (Anm. 8), S. 201.

22 Vgl. R. Marjolin, Architect of European Unity: Memoirs, 1911–86, London 1989; A. King, Let the Cat Turn Round. One Man's Traverse of the Twentieth Century, London 2007; Schmelzer, Hegemony (Anm. 3), Kap. 2.

Der Vorschlag wurde in den folgenden Monaten von einem ad hoc geschaffenen „Komitee für unterentwickelte Regionen“ konkretisiert, das 1955 dem Rat einen Bericht vorlegte. Dieser argumentierte, dass es in einigen Mitgliedsländern Regionen gebe, in denen ganz grundlegend wirtschaftliche Entwicklung angestoßen werden müsse. In diesen Regionen sei das zentrale „Hindernis für Produktion der Mangel eines ‚Produktivitätsbewusstseins‘ [lack of ‚productivity mindedness‘] und der Techniken, durch die Produktivität gesteigert werden kann.“ Daher, so fuhr der Bericht fort, bräuchten diese Regionen Unterstützung durch die EPA, nicht zuletzt dabei, in Kooperation mit der entsprechenden nationalen Regierung einen Entwicklungsplan zu erstellen.<sup>23</sup> Die Interdependenzen zwischen allen Ländern Westeuropas wurden dabei immer wieder als Argumente ins Feld geführt, um vorteilhafte Bedingungen für die ärmeren Regionen zu begründen. So erklärte beispielsweise das italienische Mitglied der Arbeitsgruppe, die den Vorschlag erarbeitet hatte, deren Hauptstoßrichtung: „[...] the existence of a disequilibrium between some areas which were highly-industrialised and other which were undeveloped was in itself an obstacle to increased productivity in the European economy.“<sup>24</sup> Dieser Vorschlag wurde neben dem Sekretariat und Griechenland, Italien, der Türkei und Portugal auch von den Vereinigten Staaten vorangetrieben, die auf westeuropäische Unterstützung bei der Europäisierung der Produktivitätsoffensive und bei der Entwicklungshilfe weltweit hofften.

Als das „Underdeveloped Areas Programme“ 1955 gestartet wurde begann die EPA, die neuesten produktivitätssteigernden Technologien und Methoden nicht länger nur aus den Vereinigten Staaten nach Westeuropa, sondern auch von den reicheren in die ärmeren Regionen Westeuropas zu exportieren.<sup>25</sup> Dieses Programm, von dem in den folgenden Jahren Italien, Griechenland, die Türkei, Jugoslawien (ab 1957), Spanien (ab 1960) und Island (ab 1961) profitierten, wuchs von fast 14 Prozent des operationellen Budgets der EPA 1956/57 bis auf über 20 Prozent 1959/60. Dabei fokussierte sich die Arbeit der EPA auf drei Bereiche: Hilfe bei der Erstellung von detaillierten Entwicklungsplänen und -programmen, regionale technische Unterstützung im Rahmen der EPA-Programme, aber mit besseren Bedingungen (günstigere Kredite, weniger Verwaltungsaufwand, weniger Auflagen), und schließlich die Einrichtung von Versuchs- und Demonstrationsgebieten.<sup>26</sup> Vor allem letzteres stellte ein ausgesprochen innovatives und

23 National Archives and Records Administration, College Park, Maryland (NARA), RG 469, Box 76, Folder LESS (a), P. Kolar to K.F. Bode, EPA and Underdeveloped Areas, 27. Januar 1956.

24 Historisches Archiv der Europäischen Union, Florenz (HAEU), OEEC-59, C/M(55)33, Minutes of the Council, 4. November 1955.

25 OEEC, Acts of the Organisation, Bd. 16, S. 301-305; OECD-HA, C(56)139, Proposed project of the EPA „Underdeveloped Areas Programme“, 14. Juni 1956; NARA, RG 469, Box 76, Folder LESS (a). ICA/Washington to USOM/ROME, 30. May 1956. Zum Mezzogiorno vgl. M. Alacevich, Postwar Development in the Italian Mezzogiorno. Analyses and Policies, in: *Journal of Modern Italian Studies* 18 (2013) 1, S. 90–112.

26 HAEU, OEEC-72, C/M(57)15, Minutes of the Council, 24. Mai 1957. Als eine der ersten Aktivitäten gründete die OEEC 1955 eine Arbeitsgruppe, die den italienischen Zehnjahresplan ausführlich studierte, diskutierte und dabei beratend zur Seite stand. Experten wie Austin Robinson oder Milton Gilbert berieten dabei direkt die Regierung in Rom. Vgl. TNA, FO 371/142426, M 107/3, Ellis-Rees, European Under-Developed Countries, 9. Mai 1959.



immer wieder breit diskutiertes Element des OEEC-Programms dar. In Italien, Griechenland und der Türkei wurden bestimmte Gebiete ausgewählt, in denen die EPA – in enger Kooperation mit lokalen Behörden und nationalen Entwicklungsplänen – Methoden für die Förderung von Entwicklung, Produktivitätssteigerung und Wachstum ausprobierte. Inspiriert durch nationale Programme wie den italienische Vanoni-Plan, der durch die 1950 gegründete *Cassa per il mezzogiorno* ausgeführt wurde und wie diese auf die Verringerung der strukturellen Nord-Süd-Spaltung des Landes durch Planung und externes Kapital abzielte, wurden in diesen Gebieten umfassende Programme durchgeführt, die von landwirtschaftlicher Beratung über die Modernisierung von Kleinindustrie und Handwerk, Erwachsenenbildung und Sozialfürsorge bis zur Gründung von Kooperativen reichten. Am bedeutendsten war dabei das Pilotprojekt in Sardinien, das von 1957 bis 1962 lief, und dann – nach nur mäßigen Erfolgen aufgrund des technokratischen Ansatzes und schlechter Koordinierung mit lokalen und internationalen politischen Akteuren – eingestellt wurde.<sup>27</sup> In diesem Kontext darf nicht vergessen werden, dass die OEEC nicht die einzige internationale Organisation war, die Länder im Süden Europas – vor allem Süditalien – als Labore für das Experimentieren mit Entwicklungstheorien nutzte. Diese Länder wiederum versuchten ausländisches Kapital für ihre ärmeren Regionen auch von der Weltbank, der Westeuropäischen Union (WEU), der NATO oder dem Europäischen Entwicklungsfonds zu erhalten.<sup>28</sup>

### 3. Konflikte um „Unterentwicklung“ und der „Westen“

Die neue entwicklungspolitische Arbeit war innerhalb der OEEC von Anfang an umstritten, vor allem aufgrund der ambivalenten Position der ärmeren Mitgliedsländer in diesem „Klub der Reichen“ und dessen (post)kolonialen Kontext. Da die Regeln für das 1955 lancierte Hilfsprogramm ausgesprochen attraktiv waren, mussten die genauen Bedingungen definiert werden, unter denen ein Land davon profitieren konnte. Die Definition für „unterentwickelte Gebiete“, die der OEEC-Rat 1955 verabschiedete, zielte darauf ab, in technischer Sprache die wirtschaftliche Kluft, die durch Westeuropa ging, klar zu bestimmen:

*Geographical areas where the standard of living is abnormally low, irrespective of the reasons for this (surplus population in relation to the level of employment, inadequate exploitation of natural resources, etc.) must be considered as regions for which the agency could undertake common action. Nevertheless only countries where the areas defined*

27 Boel, Productivity (Anm. 8), S. 199–220; OEEC, Pilot-Area in Sardinia. An International Experiment in Community Development, Paris 1960; H. Evers, Die Entwicklungsgebiete im Rahmen der OEEC und ihre Förderung, Köln 1962, S. 120–123.

28 Alacevich, Postwar Development in the Italian Mezzogiorno; E. Calandri, Italy's Foreign Assistance Policy, 1959–1969, in: Contemporary European History 12 (2003) 4, S. 511–512. Vgl. auch A. N. Carello, The Northern Question. Italy's Participation in the European Economic Community and the Mezzogiorno's Underdevelopment, Delaware 1989; M. Pelt, Tying Greece to the West. US-West German-Greek Relations 1949–1974, Kopenhagen 2006.

*in the previous para[graph] are of such importance in relation to the national economy that the general economic development is permanently compromised can be considered as countries with underdeveloped areas [...].*<sup>29</sup>

Dabei mussten im damaligen kolonialen Kontext – so eine Forderung, die vor allem von Expertinnen und Experten aus Italien, Griechenland und Portugal stark gemacht wurde – die „unterentwickelten Regionen“ innerhalb Europas von denen außerhalb Europas, aber innerhalb des nationalen Territoriums von Kolonialmächten, unterschieden werden, was sich zu einem immer wiederkehrenden Abgrenzungsproblem entwickelte. So wurde beispielsweise von „under-developed areas in the metropolitan territory of the Member countries“ gesprochen, oder von „European underdeveloped areas“.<sup>30</sup> Auch um die ärmeren Länder innerhalb Europas von denen außerhalb Europas zu unterscheiden, wurden in den 1950er Jahren verschiedene Charakterisierungen benutzt. So ist beispielsweise in den ersten OEEC-Berichten, die versuchten, die westeuropäischen und amerikanischen Entwicklungszahlungen zu quantifizieren, von den „weniger entwickelten Gegenden der Welt“ oder von „unterentwickelten Regionen außerhalb Europas“ die Rede, um diese von den entsprechenden Regionen Westeuropas abzugrenzen.<sup>31</sup> Während der Begriff „under-developed areas“ in den ersten Jahren ganz selbstverständlich auch von Expertinnen und Experten aus Italien, Griechenland, Portugal, oder der Türkei benutzt wurde, um Regionen innerhalb ihres Landes zu bezeichnen, wurde der stigmatisierende Begriff zunehmend kritisiert, wobei Delegierte aus so bezeichneten Ländern dabei vor allem auf eine Abgrenzung von armen Regionen außerhalb Europas abzielten.<sup>32</sup> Als Folge dieser Diskussionen nutzte die OEEC ab 1957 in den meisten offiziellen Dokumenten den positiver klingenden Begriff „areas in the process of economic development“ und auch der Titel des entsprechenden Programms – bis dahin „Underdeveloped Area Program“ – wurde entsprechend angepasst.<sup>33</sup>

Aber auch in den folgenden Jahren wurde sowohl von Seiten des OEEC-Sekretariats als auch von Expertinnen und Experten aus den reicheren OEEC-Ländern immer wieder die Beschreibung „unterentwickelt“ im Zusammenhang mit ärmeren OEEC-Ländern gebraucht. So argumentierte beispielsweise der dänische Politiker Per Federspiel bei einer Ratssitzung der OEEC 1957, dass „Wohltätigkeit zu Hause“ beginne und dass aufgrund

29 OECD-HA, C(55)261, Report by the PRA Committee on Countries with Underdeveloped Areas, 6. Oktober 1955. See also Boel, Productivity (Anm. 8), S. 202.

30 Vgl. die Diskussionen in HAEU, OEEC-154, CE/M(55)22, Minutes of the Executive Committee, 14. Oktober 1955.

31 OECD-HA, C/M(56)19, 20. April 1956; C(56)243, Contributions by Member and Associated Countries to Economic Development in the Less-Developed Areas of the World, 8. November 1956; C(57)240, Contributions by Member and Associated Countries to Economic Development in the Less-Developed Areas of the World, 12. Dezember 1957.

32 Vgl. z. B. HAEU, OEEC-154, OEEC-59, C/M(55)33, Minutes of the Council, 4. November 1955; CE/M(55)22, Minutes of the Executive Committee, 14. Oktober 1955; TNA, CAB 134/1293, OEEC Activities in Under-developed countries, April 24, 1956.

33 OECD-HA, OEEC C/WP26/W/21, Activities of the EPA for Areas in the Process of Development, 1. Januar 1959; C(60)123, Aid to Countries in Course of Economic Development. A Preliminary Study by the Secretariat, 23. Juni 1960; Boel, Productivity (Anm. 8), S. 202.

der vielen politischen, wirtschaftlichen und strategischen Verbindungen Westeuropas die reicheren OEEC-Länder eine konzertierte Anstrengung unternehmen sollten, um vor allem den „unterentwickelten Ländern ‚zu Hause‘“ zu helfen.<sup>34</sup> Auch vier Jahre später nannte ein Sekretariatsbericht die „vier europäischen unterentwickelten Länder“ in einem Atemzug mit den „unterentwickelten Ländern“ außerhalb Europas und in internen Berichten wurde weiterhin von „unterentwickelt“ oder gar „unentwickelt“ in Bezug auf westeuropäische Länder gesprochen.<sup>35</sup> Nichtsdestotrotz scheint die Kritik Wirkung gezeigt zu haben, wenn auch ausschließlich in Bezug auf europäische Länder. Für Länder des globalen „Südens“ jedoch wurde noch über viele Jahre hin ganz selbstverständlich die abwertende Bezeichnung „unterentwickelt“ gebraucht. Eine zentrale Rolle bei dieser diskursiven Aufteilung von westlichen und nicht-westlichen ärmeren Ländern spielte dabei sicherlich die Neuausrichtung der OECD als globale Geberinstitution, die im folgenden Abschnitt diskutiert wird. Hugh Ellis-Rees fasste das symptomatisch zusammen, indem er argumentierte: „We may get into some confusion if we think that the peripheral countries of Europe are properly described as under-developed in the sense that some African or Asian countries would be.“ Der Unterschied, so Ellis-Rees weiter, liege vor allem in der unterschiedlich stark ausgeprägten Notwendigkeit ökonomischer Intervention von außen:

*In other words some need nursing and not an operation, but all need attention. So that to classify them it would be more convenient to call them ‚less developed‘ or some other phrase which gave them a distinguishing mark.<sup>36</sup>*

Neben den komplizierten begrifflichen Abgrenzungen ging es bei diesen Diskussionen vor allem darum auszuhandeln, ob die Programme für alle Länder im Entwicklungsprozess oder nur für westeuropäische Länder zugänglich sein sollten. Delegierte aus armen OEEC-Ländern betonten von Anfang an die Notwendigkeit von vorteilhaften Bedingungen und Hilfszahlungen speziell für ihre Länder, wobei ausgesprochen dichotomisierende Charakterisierungen die Diskussion prägten und die gegenseitige Abhängigkeit aller westeuropäischen Länder in den Vordergrund gestellt wurde. Laut einem italienischen Experten lief beispielsweise der Vorschlag, den die Arbeitsgruppe zum „Underdeveloped Areas Programme“ erarbeitet hatte, vor allem darauf hinaus, dass „die Existenz eines Ungleichgewichts zwischen Regionen, die hoch entwickelt sind, und anderen, die unentwickelt sind, an sich selbst ein Hindernis für zunehmende Produktivi-

34 HAEU, OEEC-70, C/M(57)6, Minutes of the Council, 19. Februar 1957.

35 OECD-HA, DAG/5, Doc 5, Fifth meeting of the DAG, Tokyo, 11.–13. Juli 1961, Material on Economic Growth and the Impact of Foreign Capital in Underdeveloped Countries, Note by the Secretariat. Griechenland wird beispielsweise in einem britischen Bericht als „first undeveloped country“ bezeichnet, das den Prüfungsprozess des Arbeitskräftekomitees der OECD durchmachte. TNA, LAB 13/1790, OECD Manpower and Social Affairs Committee, Juni 1963.

36 TNA, FO 371/142426, M 107/3, Ellis-Rees, European Under-Developed Countries, 9. Mai 1959. Vgl. auch OECD-HA, C(60)11, Report on Help for Underdeveloped Countries, Januar 1960; TNA, CO 852/1921, Aid to Countries in Process of Development. Note by the Secretary-General, 25. Januar 1960.

tät in der europäischen Wirtschaft darstellt.<sup>37</sup> Mit diesen und ähnlichen Argumenten und entsprechendem diplomatischen Druck erreichten Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und die Türkei, dass die OEEC Mitgliedsländer im Entwicklungsprozess besser stellte als außereuropäische Regionen und nicht in globale Entwicklungshilfe einstieg. Denn nachdem die Sowjetunion 1956 die so genannte „ökonomische Offensive“ gestartet hatte, die auf die blockfreien und (post)kolonialen Staaten abzielte, gab es intensive Verhandlungen, besonders zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien, über eine Arbeitsteilung zwischen NATO und OEEC in Maßnahmen mit denen der sowjetischen Initiative entgegengetreten werden sollte. In diesem Kontext wurde globale Entwicklungshilfe bereits als mögliche neue Aufgabe der OEEC diskutiert. 1955 begann die OEEC, unabhängig von der Arbeit des OTC die Entwicklungshilfeszahlungen der Mitgliedsländer und der Assoziierten Länder (USA und Kanada) zu studieren und dazu vergleichbare Zahlen zu erstellen.<sup>38</sup> Aber einige Mitgliedsländer befürchteten, dies würde Gelder, die sie zu erhalten hofften, in andere Richtungen verteilen. Diese ärmeren OEEC-Länder leisteten so erfolgreich Widerstand, dass diese Idee erst mit der Reorganisation 1960 wieder aufgegriffen werden konnte.<sup>39</sup>

Im Zusammenhang mit den ausgesprochen komplizierten Verhandlungen über eine Europäische Freihandelszone 1957 und 1958 wurde die Frage der innereuropäischen Entwicklungshilfe ein zentrales Thema der höheren Diplomatie.<sup>40</sup> Die Verhandlungen verdeutlichen, dass die ärmeren Regionen innerhalb der OEEC ein grundlegendes Problem für den Zusammenhalt des „Westens“ darstellten. Delegierte aus Griechenland, Italien oder Portugal argumentierten dabei, dass ihre Länder sich nicht vollständig in ein Freihandelsabkommen oder die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen einbringen könnten, wenn nicht gleichzeitig auch Maßnahmen getroffen würden, die „eine befriedigende Geschwindigkeit wirtschaftlicher Entwicklung“ sicherstellen und dadurch „die wachsende Differenz [...] innerhalb der westlichen Allianz reduzieren.“<sup>41</sup> Spezielle Bedingungen für die „weniger entwickelten Länder“ innerhalb der OEEC wurden als Bedingung für die ernsthafte Teilnahme an den Verhandlungen angeführt, so der Vorsitzende der für diese Frage gegründeten Arbeitsgruppe. „In kurzer Zeit würde Westeuropa in zwei Lager gespalten“, erklärte er weiter: „Ganz abgesehen von politischen Überlegungen oder Altruismus kann Westeuropa sich die Existenz, geschweige denn die Ausweitung von unterentwickelten Gegenden innerhalb seiner Grenzen nicht leisten.“<sup>42</sup> Mit

37 HAEU, OEEC-59, C/M(55)33, Minutes of the Council, 4. November 1955.

38 OECD Archives, C(56)243, Contributions by member and associated countries to economic development in the less-developed areas of the world, 14. November 1956; C/M(56)19, Minutes of the Council, 20. April 1956; C(57)240, Contributions by Member and Associated Countries to Economic Development in the Less-Developed Areas of the World, 12. Dezember 1957.

39 Vgl. die Archivalien in TNA, CAB 134/1293 und CAB 134/1294.

40 TNA, FO 371/142426, M 107/3, Ellis-Rees, European Under-Developed Countries, 9. Mai 1959.

41 TNA, FO 371/142426, M 107/2, J.A. Robinson, Assistance for the European Under-developed Countries, Mai 1959. Vgl. auch Boel, Productivity (Anm. 8), S. 76.

42 Island, Irland, Griechenland und Türkei hatten darum gebeten, vorteilhafte Bedingungen bei den Freihandelsverhandlungen zu bekommen. HAEU, OEEC-223, FTC(57)1, Report by the Chairman of the Working Party No. 23

diesen Argumenten nutzten die ärmeren OEEC-Länder die Freihandelsverhandlungen erfolgreich, um sich dafür einzusetzen, höhere und langfristige finanzielle Hilfszahlungen als diejenigen an außereuropäische Länder zu erhalten.<sup>43</sup> Die Kontroverse spitzte sich erneut zu, als 1958 der OEEC-Generalsekretär René Sergent vorschlug, die EPA in eine Europäische Entwicklungszentrale (European Development Center) als den „operationalen Arm“ der OEEC umzuwandeln. Während die reicheren OEEC-Länder sich dafür stark machten, dass die EPA weiter im Kern ihre traditionellen Aktivitäten in den Bereichen Industrie, Handel und Landwirtschaft verfolgte, präferierten einige Länder im Süden Europas den Vorschlag Sergents, die Aktivitäten der OEEC stärker auf Hilfe an „Regionen im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung“ und die Ausbildung von wissenschaftlichen und technischen Fachkräften zu fokussieren.<sup>44</sup> Dieser „Krieg um die EPA“ dominierte die Arbeit der Organisation ab 1958, bis die EPA in den Verhandlungen um die Reorganisation der gesamten OEEC aufgegeben wurde.<sup>45</sup>

#### 4. Der Westen als Entwicklungshilfegeber: Die Gründung der OECD und des DAC

Während die Entwicklungsaktivitäten der OEEC einen relativ kleinen Teil der gesamten Aktivitäten der Organisation ausmachten, rückte Entwicklungshilfe im Kontext der Reorganisation und Gründung der OECD ins Zentrum. Nachdem die beiden zentralen Aufgaben der OEEC – westeuropäischer Wiederaufbau durch Marshallplanhilfe und die Liberalisierung des innereuropäischen Zahlungsverkehrs – Mitte der 1950er Jahre erfolgreich erfüllt waren und die Verhandlungen um Integration und Handelsliberalisierung im Rahmen einer Europäischen Freihandelszone wegen französisch-britischer Uneinigkeiten ins Stocken gekommen waren, geriet die OEEC in eine tiefe Krise, die ihre zukünftige Existenz in Frage stellte. Gleichzeitig gab es eine Reihe von Initiativen, die eine engere atlantische Wirtschaftskooperation einforderten, um der sowjetischen Wirtschaftsoffensive etwas entgegenzustellen und um dem mächtigen Auftreten der blockfreien Staaten im Kontext der Dekolonisierung gewachsen zu sein. Um das Jahr 1960 herum verloren die reichen Länder ihre Mehrheit in den Vereinten Nationen und damit auch ihre uneingeschränkte Vormachtstellung.<sup>46</sup> In diesem Kontext kam die Idee auf, die OEEC in eine atlantische Organisation umzuwandeln, mit Kanada und den USA als

of the Council to the Chairman of the Council, 4. Juli 1957, „Iceland is not ‚underdeveloped‘ in the sense that her standard of living is low...“ heißt es dort auch, sondern es gehe um seine prekäre Lage, für 90 Prozent der Exporte von einem Produkt – Fisch – abhängig zu sein.

43 Vgl. auch Boel, *Productivity* (Anm. 8), S. 199–203.

44 Die „südeuropäische“ Position in dieser Kontroverse wurde vor allem durch Italien, Griechenland und Jugoslawien vertreten, die aber von Frankreich unterstützt wurden, das vor allem an der Ausbildung von wissenschaftlichen Fachkräften interessiert war. Ebd., S. 73–80.

45 Ebd., S. 81–92.

46 J. Toye und R. Toye, *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*, Bloomington 2004.

neuen Mitgliedsländern, die sich auf zwei Kernaufgaben an der wirtschaftlichen Front des Kalten Krieges konzentrieren sollte: die Koordination westlicher Wirtschaftspolitik, um schnelleres ökonomisches Wachstum für die kapitalistischen Länder zu ermöglichen, und den koordinierten Aufbau westlicher Entwicklungshilfsprogramme, um den Forderungen der so genannten „Entwicklungsländer“ zu begegnen. Die Idee wurde zuerst im Juni 1959 in einer Petition von 157 international bekannten Persönlichkeiten an den Atlantischen Kongress formuliert, dann von Jean Monnet und hochrangigen Kommissionskreisen aufgegriffen und schließlich von der US-Administration unterstützt.

1961 schließlich wurde die OECD entsprechend dieser Vorstellungen gegründet und umfasste von Anfang an als zentrale Körperschaft das so genannte Development Assistance Committee (DAC).<sup>47</sup> Diese Gruppe von „kapitalexportierenden Ländern“ umfasste nicht nur Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, England, Frankreich, Holland, Italien, Kanada, Portugal, die Vereinigten Staaten, und die EWG-Kommission, sondern auch Japan, das erst 1964 Mitglied der OECD werden sollte.<sup>48</sup> Das „D“ für „Development“ im Titel der neuen Organisation zeugt von der zentralen Bedeutung, die die westliche Koordination von Entwicklungshilfe für die OECD hatte. Diese zielte vor allem darauf, die postkolonialen Staaten durch westliche Entwicklungshilfe und die Festlegung auf einen kapitalistischen Wachstumspfad an den Westen zu binden und Zahlungsbilanzprobleme im Kontext von Bretton Woods und der Aufrüstungsanstrengungen im Kalten Krieg zu lösen.<sup>49</sup> Das Europäische Wiederaufbauprogramm diene dabei, unabhängig von allen wissenschaftlichen Kontroversen um die zugrundeliegenden Motive und seine tatsächlichen Auswirkungen, als Meistererzählung für das Nachdenken über „Entwicklung“ der kolonisierten und postkolonialen Welt – eine Verschränkung, die die westliche Politik der Nachkriegszeit generell prägte, aber innerhalb der OEEC und OECD aufgrund der speziellen Geschichte besonders eng war.<sup>50</sup>

Die Gründung des DAG und des DAC war von Anfang an stark umstritten. Länder des globalen „Südens“ hatten sich für den Aufbau einer globalen Hilfsorganisation unter der demokratischen Kontrolle aller Mitglieder der Vereinten Nationen eingesetzt und waren entsprechend frustriert über deren Gründung unter der Federführung und Kontrolle der exklusiven OECD.<sup>51</sup> Aber auch in der OECD führte die Gründung eines Geberklubs

47 Vgl. R. Griffiths, „An Act of Creative Leadership“. The End of the OEEC and the Birth of the OECD, in: ders. (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997, S. 235–256.

48 OECD-HA, *Aid to Developing Countries*. Resolution adopted at the Ministerial meeting on 23rd July 1960, Annex II to OT/DI/225, The Development Assistance Group. Andere Länder wurden später Mitglieder des DAC: Norwegen (1962), Dänemark (1963), Schweden (1965), Österreich (1965), Australien (1966), Schweiz (1968), Finnland (1975), Neuseeland (1973), Irland (1985), Spanien (1991), Griechenland (1991), und Luxemburg (1992).

49 Vgl. Schmelzer, *A Club of the Rich* (Anm. 7).

50 Vgl. besonders D. Speich Chassé, *Towards a Global History of the Marshall Plan*. European Post-War Reconstruction and the Rise of Development Economic Expertise, in: C. Grabas und A. Nützenadel (Hrsg.), *Industrial Policy in Europe after 1945. Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*, Basingstoke 2014, S. 187–212.

51 A. Ruckert, *Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee*. Towards an Inclusive Neoliberal World Development Order, in: Mahon und McBride (Hrsg.), *The OECD and Transnational Governance*, S. 96–113.

zu Konflikten, zum einen um die Identität der neuen Organisation und zum anderen um die relativen Privilegien der Mitgliedsländer, die bisher von Hilfsprojekten profitiert hatten und nun befürchteten, diese Vorteile zu verlieren.

In der Gründungsphase der OECD konkurrierten zwei generelle Konzeptionen der Mitgliedschaft miteinander: eine war „atlantisch“ und beinhaltete die Mitgliedsländer der NATO sowie die europäischen neutralen Länder; die andere war die von „entwickelten Ländern“ und umfasste die reicheren Länder Westeuropas, Japan, möglicherweise einige der „Old Dominions“ Großbritanniens wie Australien, Neuseeland und Südafrika und schloss die „europäischen unterentwickelten“ oder „peripheren“ OEEC-Länder wie Griechenland, Irland, Island, Portugal, Spanien, und die Türkei aus. Während die „atlantische“ Konzeption als problematisch angesehen wurde, weil sie wichtige Geber wie Japan ausschloss, betrachteten Expertinnen und Experten sowohl aus reicheren wie auch aus ärmeren OEEC-Ländern die „entwickelte Länder“-Konzeption als ungeeignet, da diese „sehr stark wie ein egoistischer Klub der ‚Begüterten‘ [erscheinen würde], von dem die ‚Habenichtse‘ ausgeschlossen wurden.“<sup>52</sup> Das Ergebnis war daher ein Kompromiss, wobei besonders die mögliche Vollmitgliedschaft Japans in der OECD zu feindseligen Reaktionen in Westeuropa führte, wo befürchtet wurde, dass dies andere Länder wie Israel, Tunesien, Jugoslawien oder Argentinien animieren könnte, eine volle Mitgliedschaft zu beantragen – was allen Beteiligten inakzeptabel erschien.<sup>53</sup> Es bedurfte daher starken amerikanischen Drucks, bevor nach intensiven Debatten Japan 1964 vollständiges Mitgliedsland wurde.<sup>54</sup> Nach ähnlichen Diskussionen wurde die OECD um Australien (1971) und Neuseeland (1973) erweitert und es setzte sich die „generelle Sicht“ durch, dass damit „die Gruppe hochindustrialisierter, gleichgesinnter Länder vollständig ist“.<sup>55</sup>

Die ärmeren Mitgliedsländer der OEEC hingegen versuchten gemeinsam als „pressure group“, ihre Privilegien als westeuropäische Staaten zu verteidigen, forderten bessere Bedingungen als andere arme Länder und kritisierten den Ausschluss von Nehmerländern aus der Diskussion. Besonders Griechenland und die Türkei, die die DAG als „kapitalistischen Klub“ titulierte, forderten, dass es in der neuen Organisation einen ständigen Ausschuss geben sollte, „der sich mit dem gesamten Entwicklungsproblem der unterentwickelten Mitgliedsländer befasst.“<sup>56</sup> Obwohl die reichen Länder sich da-

52 TNA, FO 371/150075, Holliday, Memorandum: Future of OEEC, 1. January 1960.

53 Jugoslawien erhielt 1961 Beobachterstatus. TNA, PREM 11/4228, Record of a Meeting between Ball and Lord Home, 21. Dezember 1962; FO 371/150108, Record of a conversation with Kristensen, 18. Oktober 1960; PREM 11/4228, Record of a Meeting between Ball and Lord Home, 21. Dezember 1962.

54 Vgl. P. Carroll, Access, Influence and Policy Learning in the 1960s and 1970s. Australian, Japanese and New Zealand Membership of the OECD, Aufsatz präsentiert bei der Konferenz „Warden of the West. The OECD and the global political economy“, Zürich, August 2015.

55 TNA, FCO 69/322, F. G. K. Gallagher, „Some Impressions of OECD“, Permanent UK Representative to the OECD at Paris to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, 24. August 1972.

56 Telegram from the Mission at the North Atlantic Treaty Organization (Burgess) and European Regional Organizations to the Department of State, 20. February 1961, FRUS 1958–1960, Bd. VII (Teil I, Western European Integration and Security, Canada), S. 250–251. Griechenland hatte sogar angedroht, die OECD-Konvention nicht zu unterzeichnen. TNA, FO 371/150525, M 5514/15, UK Delegation to OEEC to Foreign Office, 9. November 1960.

für stark machten, „alle unterentwickelten Länder – ob sie Mitgliedsländer sind oder nicht – ähnlich zu behandeln“, konnten die armen OECD-Länder durchsetzen, dass vor allem während der 1960er Jahre eine Reihe von Programmen, die speziell auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet waren, aufgelegt wurden.<sup>57</sup> So wurde das Wirtschaftskomitee in ein „Economic Development Review Committee“ (EDRC) umgewandelt, das als Forum für die Diskussion von Entwicklungsfragen der ärmeren OECD-Länder dienen sollte.<sup>58</sup> Besonders wichtig waren darüber hinaus zwei Hilfskonsortien für die Türkei und Griechenland in den 1960er Jahren, andere Programme der technischen Zusammenarbeit und das „Mediterranean Regional Project“ (MRP), in dem OECD-Expertinnen und Experten die Planung und Entwicklung von Bildungsressourcen in strukturschwachen Regionen in sechs OECD-Ländern des Mittelmeerraums (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Türkei, Jugoslawien) unterstützten.<sup>59</sup> Diese Programme, so kommentierte ein britischer Beamter, hätten „den Vorteil, dass einige der kleineren Mitgliedsländer handfeste Vorteile von ihrer Mitgliedschaft in der OECD erhalten und so der Eindruck vermieden wird, dass sie zum ausschließlichen Vorteil der reicheren und größeren Mitglieder betrieben wird.“<sup>60</sup> Wenn die OECD also in der Tradition der nord-südeuropäischen Entwicklungsarbeit ihrer Vorgängerorganisation Entwicklungsprojekte in einigen wirtschaftlich schwachen Mitgliedsländern durchführte, so verringerte sich deren Bedeutung zunehmend in den 1970er und 1980er Jahren. Der Fokus verschob sich nunmehr in Richtung globaler Entwicklungszusammenarbeit. Dabei dienten die früheren Erfahrungen als Blaupause. So gründete auf Initiative von US-Präsident John F. Kennedy die OECD 1963 ein Development Centre, dessen dezidiertes Ziel es war, die Erfahrungen der OEEC aus den 1950er Jahren auf die armen Regionen der ganzen Welt zu übertragen, vor allem durch das Training von Expertinnen und Experten und die Ausdehnung des MRP auf Lateinamerika und den mittleren Osten.<sup>61</sup> Auch wenn hierzu bislang noch kaum Forschungsbefunde vorliegen, scheint es so, als ob ab den 1960er Jahren der interne Nord-Süd-Konflikt, der in der OEEC eine wichtige Rolle gespielt hatte, zunehmend nachließ.

## 5. Fazit

Dass es der eingangs zitierten Erklärung der Bedeutung von „Entwicklung“ im Titel der OECD bedurfte deutet bereits an, dass dieser Begriff und damit einhergehende räum-

57 TNA, FO 371/150525, M 5514/15, Foreign Office to UK Delegation to OEEC, 10. November 1960.

58 TNA, FO 371/150525, M 5514/16, Foreign Office to OEEC Paris, 14. November 1960; TNA, FO 371/150525, M 5514/19, Hankey to Gallagher, 14. November 1960.

59 T. C. Kuchenberg, The OECD Consortium to Aid Turkey, in: *Studies in Law and Economic Development* 2 (1967) 1, S. 91–106; R. Lyons, The OECD Mediterranean Regional Project, in: *The American Economist* 8 (1964) 2, S. 11–22.

60 TNA, T 312/860, J.M. Bridgeman, Future of DAC, 21. September 1964.

61 OECD, The OECD Development Centre, in: *The OECD Observer* 12 (October 1963), S. 12. Vgl. auch C. Kaysen, Origins of the OECD Development Centre, in: J. B. de Macedo, C. Foy und C. Oman (Hrsg.), *Development Is Back*, Paris 2002, S. 229–235.



liche Kategorien und Aufteilungen in den 1950er und 1960er Jahren historisch deutlich weniger eindeutig, teils widersprüchlich, und Ergebnis von konflikthaften Aushandlungsprozessen waren.

Innerhalb dieser Debatten und diplomatischen Verhandlungen wurde die wirtschaftliche Kluft, die durch Westeuropa ging, ausgesprochen häufig thematisiert, jedoch vornehmlich in technischer und vor allem ökonomischer Sprache ausgedrückt. Selten war von „Südeuropa“ die Rede, um die Gruppe von Ländern zu beschreiben, die vergünstigte Bedingungen, Entwicklungshilfszahlungen oder erleichterten Zugriff auf technische Unterstützung, Kredite oder andere Programme bekommen sollte, weder von Expertinnen und Experten aus den reicheren westeuropäischen Ländern und den USA noch von denen aus den betroffenen Ländern selbst. Innerhalb dieser wirtschaftspolitischen Organisation wurde die Differenz vor allem ökonomisch ausgedrückt als eine zwischen „entwickelten“, „fortschrittlichen“ („advanced“), oder „höher entwickelten“ Ländern auf der einen, und „unterentwickelten“, „weniger entwickelten“, oder „Ländern im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung“, bzw. Ländern mit „unterentwickelten“, „unentwickelten“, oder „rückständigen“ Regionen. Räumliche Kategorien spielten am Rande auch eine Rolle, wenn beispielsweise von „peripheren“ Ländern oder „peripherals“ die Rede war.<sup>62</sup>

In den 1950er und 1960er Jahren wurden diese Länder implizit als eine Region mit bestimmten gemeinsamen Eigenschaften definiert – wirtschaftlich defizitär, arm und mit strukturellem Gefälle gegenüber den reicheren OECD-Ländern. Aus diesem Diskurs – der in der OECD aufgrund der Mitgliedschaft und des Aufgabenbereichs besonders ausgeprägt war – etablierte sich allmählich ab den 1970er ein expliziter Begriff und ein sozialwissenschaftliches Konzept „Südeuropa“ als Kategorie zur Bezeichnung einer Region, die Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, sowie teilweise auch die Türkei umfasste. Im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der 1950er bis 1960er Jahre wurden damit zentrale Grundlagen für den späteren Südeuropabegriff gelegt, der bereits damals als zentrales Ordnungskonzept für strukturelle Binnendifferenzen in „Westeuropa“ diente.<sup>63</sup>

Während bis Mitte der 1960er Jahre die Kategorie des „Westens“ keine große Rolle in der Entwicklungshilfearbeit der OECD gespielt hatte – wenn sie benutzt wurde, dann vor allem in der Logik des Kalten Krieges als Gegensatz zum kommunistischen „Osten“ – änderte sich dies im Kontext der UNCTAD-Konferenz 1964, als die OECD-Län-

62 Sie kamen vor allem dann zur Geltung, wenn versucht wurde, die ärmeren südeuropäischen Mitgliedsländer von Ländern außerhalb Europas abzugrenzen und die Einheit des „Westens“ ins Feld zu führen, um die relativen Privilegien der Ersteren zu verteidigen.

63 G. Sapelli, *Southern Europe since 1945: Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*, London 1995. Zur Genese der Kategorie „Südeuropa“ vgl. M. Baumeister und R. Sala, *A Long Road South. Southern Europe as a Discursive Construction and Historical Region after 1945*, in: dies. (Hrsg.), *Southern Europe? Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1950s until the Present Day*, Frankfurt a. M. 2015, S. 19-50. Dass dies teilweise geographisch sehr widersprüchlich ist, liegt auf der Hand, da beispielsweise Griechenland und teilweise die Türkei zu Südeuropa und tendenziell nicht zu Südosteuropa zählen. Vgl. dazu auch die Beiträge in Baumeister und Sala (Hrsg.), *Southern Europe? (Anm. 6)*.

der mit dem geschlossenen Auftreten der blockfreien Staaten konfrontiert waren.<sup>64</sup> Dies machte in der Wahrnehmung der Expertinnen und Experten innerhalb der OECD – ob aus dem „reichen Norden“ oder „armen Süden“ – die Notwendigkeit einer gemeinsamen Stimme des „Westens“ als einer Gruppe von reichen kapitalistischen Ländern mit geteilten Interessen im Unterschied zu den postkolonialen Staaten deutlich und führte zu einer entsprechenden Neuausrichtung der entwicklungspolitischen Arbeit. Deren zentrale Stoßrichtung war die Schaffung eines exklusiven Forums für die reichen westlichen Länder, in dem sie eine gemeinsam koordinierte Perspektive auf das globale Entwicklungsproblem entwerfen konnten, auch in Bezug auf weniger exklusive internationale Organisationen wie die Weltbank oder die Vereinten Nationen. Wie es in einer britischen Depesche 1964 heißt, war das DAC ein „essential organ in which, untrammled by hysterical speeches from the Afro-Asian bloc or subversive maneuvers from behind the Iron and Bamboo curtains, the Western Powers can study the real substance of aid problems in all objectivity and think out a coordinated line to take at New York and Geneva.“<sup>65</sup>

Insgesamt wird am Beispiel der OECD sichtbar, dass sowohl „Westeuropa“ als relativ homogene Einheit sowie dessen polarisierende Absetzung von außereuropäischen „Entwicklungsländern“ weit weniger eindeutig waren als oft angenommen wird, sondern erst historisch als relationale Konzepte produziert wurden. Dabei überlagerten sich beide Ebenen – Entwicklungshilfe innerhalb des geopolitischen Raums Westeuropa sowie von Seiten der reichen Länder des Westens an die ärmeren (post)kolonialen Länder des globalen „Südens“ – sowie die damit einhergehenden konzeptionellen Festlegungen und Abgrenzungen. Die Erfahrungen mit dem europäischen Wiederaufbau im Kontext des Marshallplans sowie mit Entwicklungshilfeprojekten in den ärmeren Mitgliedsländern im Kontext der EPA dienten in den 1960er Jahren als Blaupause für Entwicklungshilfe im globalen „Süden“ und damit für die Neubestimmung der 1961 gegründeten OECD. Dass der europäische „Süden“ in ähnlichen Linien zum globalen „Süden“ verhandelt wurde, ist ausgesprochen aussagekräftig für die Binnendifferenzen innerhalb Europas und des „Westens.“ Aber während im Kontext der OEEC Entwicklungshilfenehmer und -geber als Mitglieder einer Organisation gemeinsam die Hilfsprojekte und deren Bedingungen diskutierten und planten, schloss die OECD durch die Gründung des DAC als exklusivem „Geberklub“ des Westens diejenigen, die durch ihre Diskussionen am meisten betroffen waren, kategorisch aus – und das, obwohl gerade die gemeinsame „Konfrontation“ der beiden Perspektiven als zentrale Erfolgsbedingung der OEEC-Entwicklungsarbeit galt.<sup>66</sup>

64 P. Hongler, *The Construction of a Western Voice: OECD and UNCTAD in 1964*. Aufsatz präsentiert bei der Konferenz „Warden of the West. The OECD and the global political economy“, Zürich, August 2015.

65 TNA, T 312/859, Hankey, *The Future of the OECD*, 28. Juli 1964. Vgl. auch TNA, FCO 69/227, Britten to Gallagher, Godden, Tickell and Graham, 22. Januar 1971.

66 TNA, CO 852/1922, United Kingdom Note on the 70<sup>th</sup> Session of the OTC, 5. September 1960; HAEU, OEEC-430, *Help for Underdeveloped Countries*. Note by the Secretary-General, 27. Februar 1960.