

Kanada und der Colombo-Plan: “Drittmachtbeziehungen” im Spannungsfeld von Asien- und Europapolitik in der Frühphase des Kalten Krieges

Ursula Lehmkuhl

Am 20. Februar 1951 erklärte der kanadische Außenminister Lester Pearson vor dem Unterhaus, dass Kanada den vom Commonwealth initiierten Wirtschafts- und Entwicklungsplan für Süd- und Südostasien, den *Colombo Plan for Technical and Economic Co-operation in South and South East Asia*, mit einem Jahresbeitrag von 25 Millionen Dollar finanziell unterstützen werde. Dieser Entscheidung war am 12. Juni 1950 der Entschluss vorausgegangen, das technische Hilfsprogramm des Colombo-Plans mit einem Jahresbeitrag von 400.000 Dollar zu bezuschussen.¹ Beide Entscheidungen der liberalen kanadischen Nachkriegsregierung waren innenpolitisch höchst umstritten. Außenpolitisch waren sie jedoch für die Positionierung Kanadas im internationalen Mächtesystem des frühen Kalten Krieges bedeutsam, ja mehr noch: die Entscheidung Kanadas trug maßgeblich dazu bei, eine Unterstützung der USA für die Commonwealth-Initiative zu erwirken und mittelfristig zu sichern. Mit der “Öffnung nach Asien”² machte die

1 Holmes, Memorandum for Hemsley, 16.2.1951. National Archives of Canada (NAC), RG 25, 86-87/160, Vol. 127, 10873-C-40, pt.1; sowie NAC, RG 2, Cabinet Conclusions (Cab. Concl.) 12.6.1950, und *House of Commons Debates*, Vol. 1, 1951, 537-538.

2 Ursula Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien: Der Colombo-Plan, das New Commonwealth und die Rekonstruktion des Sterlinggebietes, 1949-1952* (Bochum: Brockmeyer, 1990). Das Buch entstand als Dissertation auf Anregung von Gustav Schmidt im Rahmen des von ihm geleiteten Forschungsprojektes zum Nordatlantischen Dreieck. Für die vielen Gespräche und seine Geduld, immer wieder neue Entwürfe zu lesen und zu kommentieren, möchte ich ihm an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich danken. Die

kanadische Regierung ein weiteres Mal deutlich, dass sie zusammen mit Großbritannien und den USA ideell und materiell willens und in der Lage war, auf die Entwicklungen in der internationalen Politik im "langen Nachkriegsjahrzehnt" (1948-1960) gestaltend Einfluss zu nehmen.

Die Entscheidung, das Entwicklunghilfeprogramm des Commonwealth für Süd- und Südostasien zu unterstützen, beeinflusste nicht nur die amerikanische Haltung zur Wiederaufbau- und Entwicklungshilfepolitik in Süd- und Südostasien. Sie ermöglichte Kanada selbst den Einstieg in die internationale Entwicklungshilfepolitik und damit in einen Politikbereich, auf den sich die kanadischen Beziehungen zu Asien von Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre konzentrieren sollten.³ Schließlich unterstützte Kanada durch seine Bereitschaft zur Kooperation mit dem Commonwealth das weltwirtschaftspolitische Konzept Großbritanniens und sicherte damit letztendlich den britischen Wiederaufbau. London hatte seit den anglo-amerikanischen Finanzverhandlungen von 1945 wiederholt vor dem Europazentrismus in der amerikanischen Wiederaufbaupolitik gewarnt. Die Rekonstruktion und Entwicklung Süd- und Südostasiens als drittes Zentrum der Weltwirtschaft neben dem Dollarraum und Westeuropa war aus britischer Sicht notwendig, um den eigenen Wiederaufbau nicht zu gefährden. Erst nach zwei britischen Zahlungsbilanzkrisen (1947/49) und der diplomatischen Intervention Ottawas in Washington zugunsten der amerikanischen Unterstützung des Colombo-Plans war eine amerikanische Kurskorrektur erkennbar. Nicht zuletzt deshalb muss der auf Kabinettsebene höchst umstrittenen kanadischen Entscheidung für die Unterstützung des Colombo-Plans ein "prominent place" in der Geschichte der kanadischen Außenbeziehungen der direkten Nachkriegszeit eingeräumt werden.

Der folgende Beitrag möchte den Prozess, der zu dieser wichtigen Entscheidung geführt hat, nachzeichnen. Die Rekonstruktion der Entscheidungsabläufe soll zum einen in das Spannungsfeld von

Arbeiten von Gustav Schmidt haben meine eigenen Ansätze und meinen wissenschaftlichen Werdegang maßgeblich geprägt.

3 Vgl. ausführlich Ursula Lehmkuhl, "Kanada, die USA und das Commonwealth," *Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien* 19/20, 1+2 (1991), 15-38.

innen- und außenpolitischen Einflussfaktoren eingebettet werden. Darüber hinaus gilt es jedoch auch, die Abhängigkeiten und Interdependenzen, die aus der kanadischen Eingebundenheit in das Beziehungsgefüge des Nordatlantischen Dreiecks resultierten, zu analysieren. Schließlich sollen auch die geo-strukturellen Dimensionen berücksichtigt werden. Die Diskussionen um die Wiederaufbau- und Entwicklungspolitik Süd- und Südostasien werfen Licht auf die engen Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen Asien- und Europapolitik. Dieser geo-strukturelle Zusammenhang in Verbindung mit einer mangelnden Erfahrung und Tradition der USA als politischer Akteur im asiatisch-pazifischen Raum, ermöglichte es Großbritannien, bis Ende der 1950er Jahre, eigene politische Optionen gegen konkurrierende amerikanische Vorstellungen durchzusetzen und damit die eigene Großmachtrolle trotz des sukzessiven Rückzugs aus Empire-Positionen aufrechtzuerhalten.⁴

Der Versuch, eine zentrale außenpolitische Entscheidung Kanadas als Element eines dichten Geflechtes von bilateralen, trilateralen und internationalen Verhandlungsprozessen und Netzwerken zu begreifen und Entscheidungsprozesse in diesen Netzwerken an innenpolitische Problemlagen (Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik) rückzubinden, greift eine Forschungsperspektive auf, die in den 1980er und 1990er Jahren von Gustav Schmidt entwickelt und in zahlreichen seiner empirischen Arbeiten umgesetzt worden ist. Dieser Forschungsansatz beruht auf

der Kritik an einseitig auf die bilaterale oder gar nationale Perspektive beschränkte Arbeiten zu den Außenbeziehungen jener Länder [...], die sich zur Organisation der 'freien' Welt unter dem Vorzeichen des Ost-West-Konfliktes zusammenfanden. Die Entschlossenheit der USA und Großbritanniens, in den Schlüsselregionen der Weltpolitik und Weltwirtschaft präsent zu

4 Vgl. Ursula Lehmkuhl, *Pax Anglo-Americana: Machtstrukturelle Grundlagen anglo-amerikanischer Asien- und Fernostpolitik in den 1950er Jahren* (München: Oldenbourg, 1999). Diese Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Assistentin von Gustav Schmidt. Er war stets bereit, mit Aufmerksamkeit und wissenschaftlicher Toleranz meine manchmal etwas quer liegenden Thesen und Ansätze zu reflektieren und meine Forschungsarbeiten zu unterstützen.

sein und ihren Anspruch als 'europäische' sowie als 'pazifische' Macht vor Ort in der Region zu verankern, bringt es mit sich, dass man nicht nur die Interessenlage in der (keineswegs konfliktfreien) *Anglo-American special relationship* untersuchen sollte, sondern auch den Wettbewerb der Verbündeten untereinander und mit Großbritannien auf Einflussnahmen auf die Politikentscheidungen der westlichen Supermacht in das analytische Spektrum einbezieht.⁵

Kanada stellt in diesem Sinne eine "Drittmacht" dar, deren außenpolitische Einflüsse und Gestaltungsmacht "im Spannungsfeld des Atlantischen Dreiecks"⁶ analytisch berücksichtigt werden müssen, um anglo-amerikanische Entscheidungen in der Frühphase des Kalten Krieges verstehen zu können; umgekehrt müssen die institutionellen und strukturellen Abhängigkeiten, die aus der kanadischen Eingebundenheit in die genannten bilateralen und trilateralen Netzwerke resultierten, in den Blick genommen werden, um die im Kontext kanadischer Außenpolitik auftretenden, spezifischen nationalen Problemlagen angemessen bewerten zu können.

* * *

Der britischen Initiative zum Colombo-Plan waren wirtschaftliche und politische Ereignisse der Jahre 1945 bis 1949 vorausgegangen, an denen in die Kanada, aufgrund seiner besonderen Stellung in der Nachkriegszeit —Kanada war gemessen am Bruttosozialprodukt hinter den USA und Großbritannien wirtschaftlich das drittichtigste Land

5 Ebd.

6 Josef Becker, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Im Spannungsfeld des Atlantischen Dreiecks: Kanadas Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg* (Bochum: Brockmeyer, 1989), insbesondere Gustav Schmidt, "Kanada, Großbritannien und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1955-1958," 167-196 und ders., "Kanada und die britische Beitrittspolitik zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958-1963," 197-262; ders., "Kanada und 'NATO-Europa'," in: ders., Jack L. Granatstein (Hrsg.), *Canada at the Crossroads? The Critical 1960s* (Bochum: Brockmeyer, 1994), 215-280.

~~des Westens~~—entweder im Umfeld bilateraler britisch-kanadischer oder durch die trilaterale britisch-amerikanisch-kanadische Diplomatie stets direkt involviert war. Kanada war gemessen am Bruttosozialprodukt hinter den USA und Großbritannien wirtschaftlich das drittichtigste Land des Westens. Diese Ereignisse prägten nachhaltig die Positionen einzelner Kabinettsmitglieder zur Frage der kanadischen Unterstützung des Colombo-Plans und der Mitgliedschaft im vom Commonwealth eingesetzten, beratenden Ausschuss, dem *Consultative Committee*, zur Verwaltung und Abwicklung der Hilfsleistungen. So ist etwa die dezidiert negative Haltung des kanadischen Finanzministers aus seinen negativen Erfahrungen mit der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Labour-Regierung und damit aus der wirtschaftspolitischen Vorgeschichte des Colombo-Plans zu erklären, die auf die anglo-amerikanischen und anglo-kanadischen Finanzverhandlungen der Jahre 1945/46 zurückgeht, ~~zu erklären~~. Diese ‘Vorgeschichte’ des Colombo-Plans ist zum einen geprägt von den einleitend erwähnten geo-strukturellen Hintergründen; zum anderen gehört die zum Teil nebeneinander laufende internationale, trilaterale und bilaterale Diplomatie sowie das Ineinandergreifen der in diesen unterschiedlichen diplomatischen Kontexten getroffenen Entscheidungen und ihre Rückwirkungen auf die kanadische Situation dazu.

“One multilateral world” und die Finanzierungslücke des Marshall-Plan

Großbritannien warnte bereits in den Jahren 1944/45 vor den Finanzierungslücken eines europazentrierten Wiederaufbauprogramms und forderte globale Dollarhilfe zur Stabilisierung des Sterlinggebietes als Voraussetzung für die Realisierung der “one multilateral world.” Hintergrund der Warnungen war die Abhängigkeit der britischen Zahlungsbilanz vom Gold- und Devisenhaushalt des Sterlinggebietes. Die britische Wirtschaft war ~~W~~wegen des durch Konvertierung von Sterlingguthaben gegen Gold und Dollar defizitären Devisenhaushaltes des Sterlinggebietes ~~war die britische Wirtschaft~~ ständig der Gefahr einer Zahlungsbilanzkrise ausgesetzt. Dennoch berücksichtigten weder der amerikanische Kredit von 1945 noch die Marshall-Plan-Zuteilung für Großbritannien die Dollarbedürfnisse der unabhängigen Mitglieder des Sterlinggebietes. Die zentrale Devisenpoolung des

Sterlinggebietes erlaubte es aber allen Mitgliedern des Währungsblockes, ihre Hartwährungsbedürfnisse durch Einlösung von Sterlingguthaben am Londoner "dollar pool" zu befriedigen. Auf diese Weise standen die Dollarkredite, die Großbritannien erhielt und die in den zentralen "dollar pool" flossen, dem gesamten Sterlinggebiet zur Verfügung.⁷ Die britische Wirtschaft erhielt deshalb nur einen Bruchteil der Summen, die für ihren Wiederaufbau bereitgestellt worden waren. Eine von den USA als Lösung für das britische Devisenproblem geforderte Blockierung oder gar eine Abschreibung der überseeischen Sterlingguthaben, die sich 1945 auf eine Summe von 2.723 Millionen Pfund Sterling beliefen,⁸ erschien der Labour-Regierung weder politisch noch wirtschaftlich opportun. Die Labour Party war ihrem Entwicklungsprogramm für das Empire/Commonwealth verpflichtet. Sie konnte sich den devisenverschlingenden Entwicklungsbemühungen der Sterlingländer nicht entgegenstellen, ohne den Fortbestand des Commonwealth - und damit eines politischen Faktors, der für Stabilität und Westorientierung in Südostasien sorgte - zu gefährden. Aus britischer Sicht waren hier die USA als "lender of last resort" gefragt.

Kanada beteiligte sich als Mitglied des Commonwealth und "special partner" Großbritanniens und der USA von Beginn an an den Verhandlungen um weitere Finanzhilfe zur Stabilisierung des Sterlinggebietes. Großbritannien hoffte in Kanada einen "bargaining

7 Vgl. die Darstellung der Funktion und Wirkungsweise des Sterlinggebietes bei Arthur R. Conan, *The Sterling Area* (London: Macmillan, 1952); Diana Spearman, *The Sterling Area*, C.P.C. No. 124, (London: Conservative Political Center, 1953); René Erbe, *Die "Sterling-Area" nach dem Zweiten Weltkrieg: Eine handels- und währungspolitische Studie* (Zürich: Polygraph, 1955); Kurt Brunner, *Das Problem des regionalen Multilateralismus im internationalen Zahlungsverkehr* (Zürich: Polygraph, 1954); Judd Polk, *Sterling: Its Meaning in World Finance* (New York: Harper, 1956); Philip W. Bell, *The Sterling Area in the Postwar World: Internal Mechanism and Cohesion 1946-1952* (Oxford: Clarendon, 1956); Arthur R. Conan, "The Sterling Area. Success under Stress," *The Round Table* 60 (1970), 533-541; Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951* (London: Methuen, 1984).

8 Vgl. "Statistical Material Presented During the Washington Negotiations," Command No. 6706 (1945). Zusammen mit den Sterlingguthaben der Nicht-Sterlingländer betragen die externen Forderungen 3.355 Mio. Pfund. Ebd.

partner" zu besitzen, mit dessen Hilfe es gelingen würde, die USA zu einem Einlenken auf den britischen Kurs zu bewegen. London setzte dabei zum einen auf die "ties that bind Canada," wie etwa die kanadische Mitgliedschaft im Zollpräferenzsystem des Commonwealth. Zum anderen war Kanada zur Finanzierung der Importe aus den USA devisenwirtschaftlich abhängig—von Dollareinnahmen aus laufenden Transaktionen mit Großbritannien abhängig. Deshalb traf die britische Reduzierung von Dollarimporten nach der Konvertibilitätskrise von 1947 nicht zuletzt auch die kanadische Wirtschaft. Deshalb ging man in London davon aus, dass die kanadische Regierung die britischen Forderungen nach zusätzlicher Dollarhilfe unterstützen werde. Premierminister Attlee erklärte jedenfalls im Frühjahr 1949, als sich die zweite britische Nachkriegskrise ankündigte und eine Zusammenkunft der Finanzminister des Commonwealth unumgänglich machte, dass eine Lösung des Dollarproblems der Sterlingdominien "in full cooperation with Canada" angestrebt werden müsse.⁹

Kanadas Finanzminister Abbott teilte allerdings die amerikanische Skepsis gegenüber einer finanziellen Unterstützung des Sterlinggebietes. Weichwährungsblöcke mit inkonvertiblen Transaktionswährungen waren mit dem Ideal der "one multilateral world" nicht zu vereinbaren. Lebensverlängernde Maßnahmen - wie die geforderte zusätzliche Dollarhilfe - widersprachen den Zielen von Bretton Woods. So trat das kanadische Kabinett wiederholt zusammen, um über die kanadische Teilnahme an der Finanzminister-Konferenz des Commonwealth 1949 zu beraten. Angesichts der mit der zweiten britischen Zahlungsbilanzkrise von 1949 angekündigten Annullierung aller Dollarimporte des Sterlinggebietes für das Jahr 1949 entschied das kanadische Kabinett zunächst gegen eine Teilnahme Kanadas. Es sei nicht opportun an einer Commonwealth-Konferenz teilzunehmen, auf der Entscheidungen zu Lasten der kanadischen Wirtschaft getroffen werden würden.¹⁰

9 Top Secret and Personal Message Attlee to St. Laurent, 17.6.1949. NAC, RG 2, 18, Vol. 108, U-10-15 (Jan.-June 1949).

10 Top Secret & Personal Telegram No. 1288 Robertson to Heeney (Under Secretary of State for External Affairs), 22.6.1949. NAC, RG 2, 18, Vol. 108,

Bestürzt über diese Absage setzte das *Foreign Office* alle Hebel in Bewegung, um die Teilnahme Kanadas sicherzustellen. Roger Makins, Leiter der "Economic Division" des *Foreign Office* wies wiederholt darauf hin, wie wichtig die Teilnahme eines Dollarlandes sei, weil schließlich das Verhältnis zwischen Sterlinggebiet und Dollarblock zur Diskussion stehe. Da man kaum die USA zu einer Veranstaltung des Commonwealth einladen könne, sei die Beteiligung Kanadas essentiell. Als Vertreter des Dollarraums und enger Wirtschaftspartner der USA sei es Kanada möglich, den Standpunkt eines Dollarlandes in den Diskussionen zu vertreten und die Lösungsvorschläge des Sterling-Commonwealth kritisch zu kommentieren.¹¹ Unterstützt wurde Makins vom amerikanischen Botschafter Douglas. Auch ihm lag an der Einbeziehung Kanadas in die Lösungsbemühungen für die Devisenschwierigkeiten des Sterlinggebietes. Er schlug deshalb dem amerikanischen Außenminister vor, noch vor der Zusammenkunft der Finanzminister des Commonwealth weitere Gespräche mit der britischen Regierung zu führen und dazu auch einen Vertreter Kanadas einzuladen.¹² Auf diese Weise wurde Kanada zum dritten Glied der "Tripartite Financial and Economic Talks" in Washington, die parallel zu den Verhandlungen im Commonwealth stattfanden.

Die Teilnehmer der trilateralen Gesprächsrunde bestätigten trotz der faktisch gegenläufigen Entwicklung die Grundsätze der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung, die in den Artikeln des Internationalen Währungsfonds und der Havanna Charter festgelegt worden waren. Es galt, die Kooperation von Dollar- und

U-10-15 (1949 Jan.-June) und das Memorandum an den Premierminister über die Gespräche: Top Secret Memorandum for the Prime Minister by R.G. Robertson, "Re: Mr. N.A. Robertson's discussions in London", 24.6.1949. NAC, MG 26 L, Vol. 234, United Kingdom 1949,.

11 Ebd. Vgl. auch Top Secret Letter Holmes, Board of Trade to Makins, Foreign Office, 23.7.1949. Public Record Office, London (PRO), FO 371/75578 (UE4036/150/53G).

12 Top Secret Telegram from the Ambassador in the UK (Douglas) to the Secretary of State, 22.6.1949. *Foreign Relations of the United States: 1949*, Bd. IV: *Western Europe* (1975), 787-790; vgl. auch Jack L. Granatstein, *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft* (Ottawa: Deneau, 1981), 262f.

Nicht-Dollargebieten in einem einzigen multilateralen Handels- und Finanzsystem zu ermöglichen und die Teilung der westlichen Welt in zwei exklusive Währungs- und Handelsblöcke zu vermeiden.¹³ Louis Rasminsky, der als kanadischer Vertreter im *United Kingdom-Canada Continuing Committee on Trade and Economic Affairs* (UK-C.C.C.), das im direkten Anschluss an die trilaterale Finanzrunde in London tagte, dem kanadischen Finanzminister während der Verhandlungen beratend zur Seite stand, bezweifelte allerdings, dass die verbalen Deklarationen tatsächlich zu einer Liberalisierung der britischen und amerikanischen Handels- und Devisenpolitik führen würden.¹⁴ Er brachte deshalb sowohl auf—in den die offizielle Ministerrunde begleitenden informellen kanadisch-britischen Gesprächen als auch im UK-C.C.C. nachdrücklich die kanadischen Standpunkte zu Gehör. Rasminsky, der darin mit dem Gouverneur der Bank von Kanada, Graham Towers, übereinstimmte, unterstrich, dass Importrestriktionen der falsche Weg zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz des Sterlinggebiets seien. Das Dollarproblem könne nur durch eine Exportoffensive behoben werden. Voraussetzung dafür sei jedoch eine Anpassung des Preisniveaus vor allem der britischen Kapitalgüter an nordamerikanische Maßstäbe. Durch die überhöhten Preise seien britische Waren in Nordamerika nicht wettbewerbsfähig. Dies sei der zentrale Grund für die Stagnation britischer Exporte in den Dollarraum.¹⁵

13 Top Secret Telegram No. 1409 from High Commissioner in GB to SSEA, re Telegram No. 1408, 9.7.1949. Bank of Canada Archives (BCA), Governor's Material Box 12, Folder R sowie die Stellungnahme Abbotts auf der Finanzminister-Konferenz: Long-Term Aspects of the Dollar Problem. Minutes of Meetings and Memoranda, F.M.M. (49) 1st-17th Meeting. NAC, RG 19, Vol. 769, 304-SB-1, 1 Meeting of Commonwealth Finance Minister, London 1949.

14 Top Secret Letter Rasminsky to Gordon, Deputy Governor, re Communique issued on the Tripartite Talks, 11.7.1949. BCA, LR 76-199B Tripartite Talks. Eine ähnliche Einschätzung der Gespräche ist auch im Bericht vor dem kanadischen Kabinett sowie in den Diskussionen im ICETP wiederzufinden. Cabinet Meeting 13.7.1949, UK Economic Position. NAC, RG 2, Cab. Concl.; Top Secret Memorandum, Discussions in London, 14.7.1949. NAC, RG 2, Series 18, Vol. 106, T-50-1-M, ICETP-52.

15 Sir Roger Makins, Record of Conversation with Canadian High Commissioner and Robertson, 21.6.1949. PRO, FO 371/77578 (UE4072/150/53G).

Großbritannien machte hingegen die amerikanische Rezession für den Rückgang der britischen Dollareinnahmen aus laufenden Transaktionen verantwortlich. Der Reserveverfall sei außerdem durch einen erheblichen Devisenabfluss nach Indien und Pakistan verursacht worden, erklärten die Vertreter der Bank von England, Bolton und Cobbold, sowie der britische Schatzkanzler einmütig.¹⁶ Die Lösung der chronischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten setze eine Befriedigung der Devisenbedürfnisse Indiens und Pakistans voraus. Großbritannien forderte, das Kreditvolumen der beiden Staaten beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zu vergrößern und die Genehmigungsverfahren für Kredite abzukürzen. Da dies allerdings kurzfristig kaum möglich war, weil es dazu einer Satzungsänderung in beiden Institutionen bedurfte, müssten andere Mittel und Wege gefunden werden, um die britischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu beseitigen.¹⁷ Die britischen Vertreter im UK-C.C.C. plädierten für einen "new approach to the problem of two worlds."¹⁸

Finanzminister Abbott, der trotz der anfänglichen Bedenken schließlich doch an der Finanzminister-Konferenz teilnahm, "because it was felt [Canada] could assist in emphasizing the seriousness of the current trends and in making it clear that it would be folly to rely for a complete solution upon actions to be taken by the United States,"¹⁹ reagierte auf die britische Ignorierung der kanadischen und amerikanischen Vorschläge mit unmissverständlicher

16 Top Secret and Personal, Copy of letter from Rasminsky to Gordon, Deputy Governor, Bank of Canada, 9.7.1949. BCA, LR 76-199B Tripartite Talks.

17 Top Secret Informal Notes on Talks between UK and Canadian officials at dinner, 7.7.1949. BCA, LR 76-199 B, Tripartite Talks-London July 1949, WA Sept. 1949; auch in NAC, RG 2, Vol. 108, U-10-15. Dieser Vorschlag wurde während der Ministergespräche in Washington noch einmal vorgebracht und hier ebenfalls mit dem Argument, sie seien zur kurzfristigen Entlastung des britischen Devisenhaushalts ungeeignet, wieder fallengelassen. Vgl. Secret Teletyp WA-2456 from Canadian Ambassador to the United States to SSEA, Daily Report No. 3, 9.9.1949. NAC, RG 19, Vol. 770, 304 SB-1-1 Secret Vol. 1.

18 Top Secret and Personal, Copy of letter from Rasminsky to Gordon, Deputy Governor, Bank of Canada, 9.7.1949. BCA, LR 76-199B Tripartite Talks.

19 Top Secret Letter, Clark (Deputy Minister of Finance) to the USSEA, Attention Plumtre, 20.12.1949. NAC, RG 19, Vol. 768, 304-SB-1.

Kritik.²⁰ In den USA wurde hingegen die angekündigte “dollar saving policy” zusammen mit der zu erwartenden Pfundabwertung begrüßt. Großbritannien kam damit der amerikanischen Forderung nach deflationären Maßnahmen entgegen.²¹ In Fragen der Importpolitik des Sterlinggebietes musste der kanadische Finanzminister insofern ohne amerikanischen Rückhalt gegen die britischen Maßnahmen argumentieren. Abbott warnte eindringlich davor, dass eine weitere Reduzierung der Dollarimporte die britischen Hersteller dazu zwingen würde, teure Rohstoffe aus anderen Erzeugerländern zu importieren.²² Dies sei in langfristiger Perspektive nicht der richtige Weg zur Lösung der britischen Wirtschaftsprobleme. Vor Journalisten erklärte er: “[...] a long-range solution was to be found entirely in an increase in the UK’s sterling area productivity with a view to the production of goods which could be sold in the competitive dollar markets.”²³

Abbott zog nach dem für ihn enttäuschenden Ausgang der Finanzministerkonferenz den Schluss, wenn Großbritannien sich nicht helfen lassen wolle, müsse es selbst mit seinen Schwierigkeiten zurechtkommen. Dass dies allerdings eine Erklärung war, die aus der angespannten Situation und der Enttäuschung über den Verlauf der Finanzminister-Konferenz resultierte, war dem kanadischen Kabinett bewusst. Die wirtschaftsordnungspolitische Konformität mit den USA war nur die eine Seite der außenwirtschaftspolitischen Medaille. Auf der anderen Seite war Kanada selbst ~~im~~in ~~hohe~~am Grade an einem neuen Dollarzustrom in den Welthandel interessiert. So unterstützte Kanada, trotz der gegenläufigen Aussage seines Fi-

20 Top Secret Telegram No. 1408 from High Commissioner for Canada in GB to SSEA (For Prime Minister from Minister of Finance) 9.7.1949. BCA, Tripartite Talks, Governor’s Material Box 12, Folder R.

21 Secret UM D-54/2, Under Secretary’s Meeting. The UK Dollar-Sterling Problem - Measures required to achieve long-term objectives, 19.8.1949. National Archives, Washington D.C. (NARA), State Department Decimal Files 841.5151/8-1949.

22 British Food Mission, Ottawa, Monthly Letter No. 42, 10.8.1949. PRO, DO 35/3497.

23 W.D.(49) Follow-Up to the Finance Ministers’ Meeting, Ministerial Statements and Press Comments, 22.7.1949. PRO, DO 35/3497; vgl. auch Trade Relations with Canada, Memorandum by the President of the Board of Trade, 4.8.1949. PRO, FO 371/75583 (UE4954/150/53G), C.O.(49)169.

nanzministers, in den [“trilateral talks”](#) die britische Forderung nach einer “good creditor policy” der USA. Um eine Wiederholung der prekären Währungsreservesituation in Kanada zu verhindern, war in mittelfristiger Perspektive die wirtschaftliche Stabilisierung des Sterlinggebietes als Voraussetzung für die Wiedereinführung der Sterlingkonvertibilität und damit der Konsolidierung der Handelsbeziehungen im Nordatlantischen Dreieck unerlässlich.²⁴

“Trilateral Talks” und die britische Doppelstrategie

Die ambivalente Position Kanadas, das sowohl Gläubiger- als auch Schuldnerland war, prägte die kanadischen Beiträge zu den trilateralen Wirtschaftsgesprächen.²⁵ Die kanadische Delegation kritisierte, dass die USA den Verpflichtungen einer “creditor nation” nicht ausreichend nachkämen. Die handelsdämpfende amerikanische Subventions- und Importquotenpolitik müsste vor dem Hintergrund des weltweiten “dollar gap” diskutiert werden.²⁶ Wie die USA übe Kanada aber auch Kritik an der protektionistischen britischen Handelspolitik, durch die die Realisierung des Multilateralismus in den Handels- und Finanzbeziehungen verzögert werden würde.²⁷ Die kanadische Regierung befürchtete, dass sich [auch in anderen Weichwährungsgebieten](#) Tendenzen zur Blockbildung ~~auch in anderen Weichwährungsgebieten~~ durchsetzen könnten. Dies würde nicht nur der kanadischen Wirtschaft weiteren Schaden zufügen, sondern

24 Vgl. ausführlich Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, 5. Kapitel, 1. a), 225ff.

25 Vgl. Top Secret Agenda for Washington Discussions. NAC, RG 2, Vol.108, U-10-15. Hier heißt es: “Emphasis in the Agenda should be balanced to direct discussion to the situation of and possible measures to be taken by both debtor and creditor countries. The problem should be viewed in its long-term context, and as a joint problem with important political as well as economic implications.”

26 Outgoing Message No. 1429 from SSEA to High Commissioner for Canada in UK, repeat Washington EX-1939, Tripartite Talks in Washington, 9.8.1949. NAC, RG 2, Vol. 108, U-10-15.

27 Secret Paper by Plumtre, “The Tripartite Conference: A Bird’s-Eye Preview”, 22.8.1949. NAC, MG 26 N1, Vol. 66, USA-Canada-Washington Tripartite Discussions 1949.

darüber hinaus politische Probleme für die nordatlantische Gemeinschaft und für die "freie Welt" nach sich ziehen.²⁸ Die Forderungen, die an die britische Delegation herangetragen wurden, spiegeln das argumentative Repertoire wider, das die kanadisch-britischen Handels- und Finanzgespräche seit 1945 kennzeichnete: "dollar earning" statt "dollar saving," Abbau staatlicher Steuerungsmaßnahmen im Wirtschaftsbereich und Konzentration der Anstrengungen auf die eigene wirtschaftliche Entwicklung.²⁹

Bereits während der Ministergespräche gewann ein Lösungskonzept an Konturen, das im *Continuing Tripartite Committee*, in dem ~~vom~~ seit dem 16. November 1949 ~~an~~ die trilateralen Gespräche fortgesetzt wurden, konkrete Gestalt annehmen sollte. Die britischen Vorschläge liefen auf die Forderung nach weiterer finanzieller Unterstützung der USA in Form von Entwicklungshilfe für Süd- und Südostasien hinaus. Damit werde der Gold- und Devisenhaushalt des Sterlinggebietes von der devisenverschlingenden Entwicklungshilfe für die Sterlingdominien entlastet und die britische Zahlungsbilanz konsolidiert, so dass auch der wirtschaftliche Wiederaufbau Großbritanniens ohne weitere Verzögerungen in Angriff genommen werden könnte. Die strukturellen Belastungen, die aus der britischen Verschuldung gegenüber dem Sterlinggebiet resultierten, wurden damit nicht mehr ausschließlich im Kontext der Regeln und Normen des Bretton Woods Regimes (Multilateralismus und Konvertibilität) diskutiert, sondern in das engere Problemfeld der Wirtschaftshilfe für Süd- und Südostasien eingeordnet.

Die Politik, die seit der Finanzminister-Konferenz des Commonwealth vom Sommer 1949 vertreten wurde, fand durch die Reaktion der kanadischen Delegation auf die Forderung nach Wirtschaftshilfe für Süd- und Südostasien ~~kehrte~~ eine Umkehrung ~~die~~

28 Memorandum for the Minister prepared by Heeney, "Tripartite Economic Talks in Washington. General Instructions to Official Delegation", 24.8.1949. NAC, RG 25, Vol. 2159, Economic Cooperation - Tripartite Talks, Washington pt. 1. Vgl. auch die Abbott-Rede auf dem Ministertreffen im September: Statement by Abbott, 7.9.1949. NAC, RG 25, Vol. 2159, Economic Cooperation pt. 2.

29 Secret Paper by Plumpton, "The Tripartite Conference: A Bird's-Eye Preview", 22.8.1949. NAC, MG 26 N1, Vol. 66, USA-Canada-Washington Tripartite Discussions 1949.

~~Politik, die seit der Finanzminister-Konferenz des Commonwealth vom Sommer 1949 vertreten wurde,~~ um Kredite und Zuschüsse für Großbritannien waren seit der Verabschiedung der Dollarsparmaßnahmen abgelehnt worden.³⁰ Die Forderung nach finanzieller Hilfe für Süd- und Südostasien wurde hingegen unterstützt. Der Grund für diesen Meinungsumschwung muss in den Implikationen der Unterstützungsmaßnahmen gesucht werden. Finanzielle Hilfe für Großbritannien allein hätte wiederum nur das Symptom behandelt, nicht aber die Ursache für die britischen Devisennot beseitigt. Diese lag - das kanadische Finanzministerium und die Bank von Kanada stimmten darin mit der britischen Analyse überein - in den Entwicklungsbemühungen der asiatischen Mitglieder des Empire/Commonwealth und die dafür benötigten Dollardevisen. Ein mit amerikanischer Wirtschaftshilfe für Asien zu erwartender neuer Dollarzustrom in den Welthandel würde den "dollar pool" des Sterlinggebietes entlasten und damit letztlich zur Stabilisierung der britischen Zahlungsbilanz beitragen.

Im November 1949 präsentierte Großbritannien seine polit-ökonomische Strategie im *Continuing Tripartite Committee*. Das *Foreign Office*, ~~konkreter:~~bzw. das "Far East Official Committee on Economic Development in South and South East Asia and the Far East," hatte zu diesem Zweck ein umfangreiches Memorandum vorbereitet, dessen Titel die Stoßrichtung der neuen Strategie umriss: "Economic and Social Development in South and South East Asia and the Far East."³¹ Ausgangspunkt der britischen Strategie war der oben beschriebene strukturelle Konnex zwischen wirtschaftlicher Unterentwicklung in Asien und den Zahlungsbilanzschwierigkeiten des Sterlinggebietes. Das Strategiepapier legte die Basis für einen kombinierten Lösungsansatz, durch den das Problem der Unterentwicklung in Asien zusammen mit den devisenwirtschaftlichen Schwierigkeiten Großbritanniens behoben

30 Vgl. zur kanadischen Unterstützung der britischen Wirtschaft während und nach dem Zweiten Weltkrieg Hector M. Mackenzie, *Mutual Assistance: The Finance of British Requirements in Canada during the Second World War* (Ph.D. Diss. University of Oxford 1981), vor allem Kap. 10.

31 Economic and Social Development in South and South East Asia and the Far East, Note by the Chairman of the Official Committee on Economic Development Overseas, 21.11.1949. PRO, FO 371/76046 (F17979/1103/61).

werden sollte. Dieses kombinierte Vorgehen war der konzeptionelle Ausgangspunkt des im Januar 1950 von den Außenministern des Commonwealth lancierten Colombo-Plans.³²

Die Doppelstrategie, die Großbritannien während der "trilateral talks" angedeutet hatte, wurde auf der Außenministerkonferenz des Commonwealth nicht nur inhaltlich, sondern sogar von der Anlage der Konferenz her weiterverfolgt. Die Colombo-Konferenz war nämlich eine Doppelkonferenz. Während die politischen Vertreter des Commonwealth über Fragen der Asienpolitik verhandelten, berieten Wirtschafts- und Finanzexperten der teilnehmenden Commonwealth-Staaten über die devisenwirtschaftlichen und handelspolitischen Entwicklungen nach der Pfundabwertung vom September des Vorjahres. Konkret ausgeführt wurde die britische Doppellösung in einem gemeinsam von den Arbeitsgruppen "Sterling Area" und "Development in South and South East Asia" im März 1950 vorgelegten Papier mit dem Titel "Sterling Balances and South East Asia."³³ Hier wurden detailliert die Inhalte und Erfordernisse für eine kombinierte Lösung der Probleme 'asiatische Unterentwicklung' und 'britische Sterlingschulden' dargelegt. Zentraler Punkt der Strategie war das Einwerben zusätzlicher amerikanischer Dollarhilfe. Gegenüber den amerikanischen Kollegen wurde erklärt:

We should endeavour to get sterling balance holders to agree to a funding of a proportion of their balances and that in pursuance of a general scheme for development in South East Asia, balance holders in that area would agree to exchange part of the monies funded for dollar assistance from the United States.³⁴

32 Vgl. Secret Report on the Official Discussion on Economic Affairs held during the Commonwealth Meetings on Foreign Affairs in Colombo. NAC, MG 26 N1, Vol. 22, Commonwealth Foreign Ministers' Conference 1950, pt. III.

33 Sterling Balances and South East Asia. Draft Paper for Ministers (submitted jointly by the Working Parties on the Sterling Area and on Development in South and South East Asia), 14.5.1950. PRO, DO 35/2922.

34 R.W. Jackling, Minute on EPC(50)40 Sterling Balances and the Development of South East Asia, 12.4.1950. PRO, FO 371/82918 (UEE4/50); vgl. auch R.W. Jackling to Secretary of State, re EPC(50)40, 25.3.1950. PRO, FO 371/82919 (UEE4/63).

Obwohl der amerikanische Assistant Secretary of State for Economic Affairs, Willard Thorp, den britischen Plänen relativ positiv gegenüberstand und die britische Doppelstrategie als einen konstruktiven Ansatz zur Regelung der kritischsten Teile der britischen Sterlingverbindlichkeiten bewertete, konnte sich das State Department mit der vorgeschlagenen Doppellösung nicht recht anfreunden.³⁵ Um eine mögliche amerikanische Unterstützung für Süd- und Südostasien nicht von vornherein zu vereiteln, ließ Großbritannien daraufhin im Frühjahr 1950 die Doppellösung wieder fallen und verfolgte nun beide Komplexe - Sterlingschulden und wirtschaftliche Entwicklung Asiens - unabhängig voneinander weiter.³⁶ Damit verselbständigte sich die Idee eines Wirtschaftshilfsplanes für Südostasien und wurde nunmehr unabhängig von seinen Ausgangsbedingungen weiterverfolgt.

Mit der Entkoppelung der Problemkontexte 'britische Sterlingschulden' und ~~Wirtschaftshilfe~~—'Wirtschaftshilfe für Asien' wurde nun allerdings die Haltung des kanadischen Außenministeriums gegenüber dem Commonwealth-Plan vorsichtiger. Im *Tripartite Committee* war die britische Doppellösung unterstützt worden, weil sie einen weiteren Zustrom amerikanischer Dollar in den Welthandel versprach und damit auch auf eine Verringerung des kanadischen "dollar gap" hoffen ließ. Nach der Absage des amerikanischen Außenministers an das britische Konzept und der damit einhergehenden Verselbständigung des Commonwealth in Fragen der Wirtschaftshilfe für Asien musste Kanada befürchten, als einziges Dollarland des Commonwealth den größten Teil der Finanzierung übernehmen zu müssen. Denn in dem britischen Geheimpapier vom April 1950 hatte es geheißen, "that the aid which Asiatic countries have been receiving through use of sterling balances must be replaced by dollar assistance."³⁷ Daraus konnte man den Schluss ziehen, "that no Commonwealth country other

35 Top Secret Office Memorandum from Thorp to the Secretary, "UK memorandum on sterling balances and South East Asia," 1.5.1950. NARA, State Department Decimal Files 890.00/5-150.

36 Secret Letter No. 1413, Sir Oliver Franks to Foreign Office, 9.5.1950. PRO, FO 371/82917 (UEE4/45).

37 Memorandum for Robertson by R.G.R. (?), "United Kingdom Paper on Sterling Balances", 26.4.1950. NAC, RG 2, Series 18, Vol. 197, U-10-15 1950 (April).

than Canada is to be expected to provide assistance to South East Asia."³⁸

Die kanadische Regierung konnte nun allerdings eine Bitte um finanzielle Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung der asiatischen Commonwealthmitglieder nicht mehr ohne politischen Gesichtsverlust ablehnen. Als Mitunterzeichner des Abschlusskommuniqués der Colombo-Konferenz und als Gesprächspartner in den *Tripartite Talks* war Kanada gleich eine doppelte Verpflichtung eingegangen, alle Maßnahmen zu unterstützen, die eine Stabilisierung der britischen Wirtschaft erhoffen ließen. Die kanadische Delegation beteiligte sich insofern an der zweiten, in Sydney stattfindenden Colombo-Plan-Konferenz, die in Sydney stattfand, zwar konstruktiv an der konzeptionellen Diskussion,³⁹ die kanadischen Vertreter wurden jedoch nicht müde zu erklären, dass die finanziellen Kapazitäten Kanadas durch die Verpflichtungen gegenüber der NATO ausgeschöpft seien und dass das Commonwealth ohne die Unterstützung der USA nicht in der Lage sein werde, einen Hilfsplan für Asien zu finanzieren.³⁹ Die Unterstützung der USA müsse sichergestellt werden. Das Commonwealth sei aus eigener Kraft nicht imstande, die Finanzierung eines umfassenden Wirtschaftsprogramms für Asien zu garantieren. Douglas LePan, kanadischer Verhandlungsleiter während der Colombo-Konferenzen, erklärte:

There is one danger to be avoided; and that lies in giving the impression that the Commonwealth countries are capable of providing economic aid to South East Asia in sufficient amounts to build this area up as a bulwark against the spread of Communism from China. There is good reason to doubt whether the Commonwealth countries are capable of doing so. [...] It would be unfortunate if the impression gained ground in the

38 Ebd.

39 From the High Commissioner for Canada in Australia to SSEA, Text of informal statement made by LePan at meeting of Commonwealth Consultative Committee on South and South East Asia, 14.5.1950. NAC, RG 2, Vol. 196, U-10-11(Vol.4)1950 to July 31st sowie in der britischen Überlieferung UK Delegation to Canberra Consultative Committee, Sydney to CRO, 12.5.1950. PRO, DO 35/2923.

United States that the Commonwealth have undertaken a “little Marshall Plan” for South East Asia. The need for American capital in this area, in one form or another, remains of paramount necessity, if the results of the meeting in Canberra will give the impression that the Commonwealth will “take care” of South East Asia, any future requests for US aid might be weakened.⁴⁰

Erst nach amerikanischem Drängen erklärte Douglas LePan in seinem Abschlussstatement auf der im Oktober stattfindenden Londoner Tagung des *Consultative Committee*: “Canada was happy to be associated with the scheme. The Canadian Government had already taken steps to see what resources were available in Canada which could be used to help meet the needs of the area, and intended to see whether the existing resources could be expanded.”⁴¹ Er bereitete damit den Weg für die letztendlich positive Entscheidung des kanadischen Kabinetts vom 20. Februar 1951.

Die Kabinettskontroversen

Nach der Colombo-Konferenz im Januar 1950 wurde die weitere Erörterung der Colombo-Resolution dem *Interdepartmental Committee on External Trade Policy* (ICETP) übertragen.⁴² Das ICETP empfahl eine kanadische Unterstützung des Colombo-Plans und die kanadische Mitgliedschaft im *Consultative Committee*. Bis zum Erscheinen des Colombo-Berichts im Oktober 1950 stand die Empfehlung allerdings im luftleeren Raum und zog keine weitergehenden politischen Konsequenzen nach sich. Erst mit dem Erscheinen des Colombo-Berichts, der das Ausmaß und den Umfang des Entwicklungsplanes und die damit notwendig werdenden materiellen und finanziellen Unterstützungsleistungen deutlich machte,

40 Memorandum for LePan, Consultative Committee for South and South East Asia by Wolfe, 31.3.1950. NAC, MG 31 E6, Vol.8, Folder 101.

41 Commonwealth Consultative Committee. Meetings in London Sept.-Oct. 1950, 31.3.1950. NAC, RG 25, Vol. 2289, S/44/1.

42 SSEA report on the Commonwealth Conference at Colombo, 14.2.1950. NAC, RG 2, Cab. Concl..

setzten die Kabinettskontroversen darüber ein, ob sich Kanada an der im Rahmen des Colombo-Plans geforderten Kapitalhilfe beteiligen sollte. Sie dauerten bis Ende Februar 1951 an.

Zu den Befürwortern einer kanadischen Beteiligung zählten Außenminister Lester Pearson, Fischereiminister Robert Mayhew und später auch Verteidigungsminister Brook Claxton. Negativ optierten Finanzminister Douglas C. Abbott und Landwirtschaftsminister James G. Gardiner. Damit verweigerten jene Kräfte im Kabinett ihre Zustimmung zur kanadischen Teilnahme am Colombo-Plan, die seit 1947 auch die britische Politik zur Lösung des Dollarproblems kritisiert hatten. Der Standpunkt der Kritiker des Colombo-Plans wurde gestützt durch die gutachterliche Stellungnahme des ICETP. Dieses bemängelte vor allem, dass im Colombo-Bericht die wirtschaftlichen Konsequenzen des [Kashmir-Konflikts](#)~~Kaschmir-Konflikts~~ nicht berücksichtigt, ja nicht einmal erwähnt worden waren. Dabei gaben Indien und Pakistan etwa 50 Prozent ihres Nationaleinkommens für die Verteidigung aus. Eine Kürzung des Verteidigungshaushalts würde erhebliche Mittel für den wirtschaftlichen Aufbau freisetzen und die Industrienationen entlasten.⁴³ [Es wurde außerdem](#) ~~b~~Beanstandet ~~wurde~~ ~~auch~~, dass die wirtschaftlichen Folgen einer voraussehbaren raschen Bevölkerungszunahme bei der Erstellung der Wirtschaftsprogramme nicht berücksichtigt worden waren.⁴⁴ [Das Außenministerium empfahl entgegen](#) ~~die~~ ~~den~~ Bedenken des ICETP [empfahl](#) ~~das Außenministerium~~ in einem Kabinettsmemorandum, dem Bericht zuzustimmen, allerdings mit folgender Einschränkung:

A decision on the policy concerning the provision of financial assistance by Canada be deferred until the relationship of the United States to the Colombo Plan has been thoroughly explored with officials of the United States Government. If, in

43 Report about Meeting of Commonwealth Consultative Committee in London, Sept.25-Oct.4., 20.10.1950. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 132, 11038-40, pt. 3, ICETP.

44 Cabinet Meeting 25.10.1950, Economic Development in South and South East Asia; Colombo Plan. NAC, RG 2, Cab. Concl. Vgl. auch SSEA to High Commissioner for Canada in London, repeat to Washington, "The Colombo Plan", 24.10.1950. NAC, RG 2, Vol. 196, U-10-11 (Vol. 4) 1950 (August-Oct.31).

discussions with the United States, our present preliminary information is confirmed and it becomes clear that the United States intends to give wholehearted support to this programme, it will then be appropriate for the Canadian Government to consider what part it intends to take in the programme.⁴⁵

Für Lester Pearson war die kanadische Beteiligung am Colombo-Plan ein zentrales Element kanadischer Asienpolitik. Pearson betonte insbesondere die Funktion Kanadas als Vermittler zwischen Indien und den USA. Eine durch die kanadische Nichtbeteiligung verursachte Verschlechterung der kanadisch-indischen Beziehungen könne Kanadas Scharnierfunktion in den Beziehungen zwischen Asien und dem Westen beeinträchtigen.⁴⁶ Trotz dieser außenpolitischen Implikationen gab der kanadische Premierminister St. Laurent zunächst nur eine sehr zurückhaltende Stellungnahme zum Gesamtprojekt ab: "It was not desirable to prevent publication of the report, but its implications were so broad that it did not seem possible at the present time to say that it was approved by the Government of Canada."⁴⁷

Lester Pearson erhielt hingegen Flankenschutz von John J. Deutsch, Vertreter des kanadischen Finanzministeriums in der *Colombo Group*, einer ressortübergreifenden Regierungskommission, die sich mit den Details des Colombo-Berichts und dem kanadischen Beitrag beratend auseinandersetzte. Auch Deutsch warnte vor den politischen Folgen einer Weigerung, den Colombo-Bericht zu billigen. Die Entwicklungsvorhaben seien Minimalforderungen der Antragsteller. Eine Ablehnung könne als Affront gewertet werden. Ähnlich argumentierte der *Minister of Citizenship and Immigration*. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass der kanadischen Regierung das wirtschaftliche Wohlergehen der asiatischen Staaten gleichgültig sei. Um die politischen Beziehungen zwischen Kanada und den asiatischen Commonwealth-Mitgliedern

45 Memorandum to the Cabinet, The Colombo Plan for Co-operative Economic Development in South and South East Asia, Department of External Affairs, 24.10.1950. NAC, RG 2, 18, Vol. 196, U-10-11 (Vol. 4) 1950 (Aug.-Oct.31).

46 Secret ICETP-77, 24.10.1950. NAC, RG 2, 18, Vol. 194, T-50-1-M 1950-51.

47 Cabinet Meeting 1.11.1950, Cooperative economic development in South and South-East Asia; Colombo Plan. NAC, RG 2, Cab. Concl.

nicht zu gefährden, müsse die kanadische Regierung deutlich machen, dass sie die Wirtschaftspläne als wünschenswert erachte und bereit sei, [diesesie](#) zu unterstützen.⁴⁸

Neben den inhaltlichen Bedenken gegen den Colombo-Plan bestimmte auch formale Kritik die Diskussionen in Ottawa. War der Colombo-Plan nicht wieder ein Versuch Großbritanniens und anderer Commonwealth-Mitglieder, Entscheidungsprozesse im Commonwealth zu zentralisieren und damit die Einflussmöglichkeiten Großbritanniens auf die Entwicklungen im Commonwealth zu stärken? Und mehr noch: War die Initiative des Commonwealth angesichts der UNO-Maßnahmen zur wirtschaftlichen Förderung unterentwickelter Gebiete überhaupt notwendig? Während das erste Bedenken relativ schnell aus dem Weg geräumt werden konnte - die Mittelvergabe über bilaterale Verträge schloss eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse aus -, beschäftigte der zweite Problembe- reich die zuständigen Ministerien intensiver. Bei den Auseinandersetzungen um diesen Punkt spielten die oben geschilderten internationalen währungs- und handelspolitischen Hintergründe aus der Entstehungsgeschichte des Colombo-Plans eine wichtige Rolle. Befürworter und Gegner benutzten das gleiche Argument zur Rechtfertigung ihrer jeweiligen Position. Den Befürwortern diente der Zusammenhang von Wirtschaftshilfe für Asien und [der](#) Beseitigung der britischen Verschuldung gegenüber den überseeischen Mitgliedern des Sterlinggebietes als Argument für die unbedingte Umsetzung der Colombo-Empfehlungen. Der Colombo-Plan sei zusätzlich zu den UNO-Programmen notwendig. Den Kritikern britischer Wirtschafts- und Finanzpolitik diente allerdings genau dieser Punkt als Argument gegen eine weitere kanadische Unterstützung Großbritanniens, diesmal verkleidet in Form von Entwicklungshilfe für Süd- und Südostasien.⁴⁹

48 Ebd.

49 Secret Message No. 224 from SSEA to Cdn. Del. to the UN General Assembly, New York, by Plumtre: "Colombo Plan - Position of the Canadian Government", 6.11.1950. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 132, 11038-40 pt. 4. Auch die lobenden Worte, die Hugh Keenleyside, der kanadische Direktor des UN-Technical Assistance Administration, für den Commonwealth-Plan fand, zeigten keine Wirkung. Vgl. hierzu den Bericht Pearsons vor dem Kabinett über das Meinungsbild der Vereinten Nationen zum Colombo-Plan: "They had

Die Kabinettskontroversen entwickelten sich schließlich auch zu einem außenpolitischen Problem. Da sich Kanada und die USA als Dollarländer in einer devisenwirtschaftlich vergleichbaren Situation befanden, konnten die Gegenargumente, die in Ottawa auf den Kabinettsstisch kamen auch in Washington von den Kritikern des Colombo-Plans genutzt werden. In Washington lagen die Fronten zwischen Gegnern und Befürworter ähnlich wie in Ottawa. Während der amerikanische Außenminister einer amerikanischen Beteiligung grundsätzlich positiv gegenüberstand, gab es aus dem Finanzministerium Widerstände, die sich vor allem gegen den britischen Beitragsmodus, nämlich die Freigabe von Sterlingguthaben der Colombo-Plan-Länder zur Konvertierung in Dollardevisen, richteten. Die parallel zu den inner-kanadischen Diskussionen stattfindenden diplomatischen Bemühungen des kanadischen Außenministeriums, die USA für die finanzielle Unterstützung des Colombo-Plans zu gewinnen, waren damit inhaltlich mit den Kabinettsdiskussionen in Ottawa verbunden. Angesichts der Kontroversen zu Hause muss Pearsons diplomatische Mission in Washington durchaus als heikel bezeichnet werden. Insbesondere die ablehnende Haltung des kanadischen Finanzministers gefährdete die Bemühungen des Außenministeriums, im diplomatischen Schulterschluss mit Großbritannien eine finanzielle Unterstützung der USA zu erwirken.

Der sachliche Zusammenhang zwischen kanadisch-amerikanischen Beratungen und den inner-kanadischen Diskussionen wurde schließlich auch als weiteres Argument für eine kanadische Unterstützung des Colombo-Plans in der Kabinettsrunde angeführt. Pearson zeigte sich empört über die mangelnde außenpolitische Weitsicht des kanadischen Finanzministers. Er befürchtete, dass die befürwortende Position seines amerikanischen Amtskollegen

been much impressed by the practical character of the Commonwealth scheme and felt that it might provide a valuable pattern for the technical assistance programme under the United Nations. The danger of overlapping between the two schemes [...] would to some extent be minimized by the fact that a large part of the UN funds had already been earmarked for South American countries." Cabinet Meeting 8.11.1950, Council for Technical Cooperation for South and South East Asia; constitution and Canadian representation. NAC, RG 2, Cab. Concl.

gegenüber den ablehnenden Stimmen im eigenen Department sowie im Kongress und im amerikanischen Finanzministerium durch eine die amerikanische Kritik unterstützende Argumentation in Ottawa geschwächt werden würde. Pearson erklärte seinen Kabinettskollegen, dass jede Argumentation vermieden werden müsse, die das amerikanische Meinungsbild zum Colombo-Plan negativ beeinflussen könnte.⁵⁰

Der kanadische Außenminister hatte allerdings einen schweren Stand im kanadischen Kabinett. Seine Position wurde zusätzlich dadurch geschwächt, dass eine drastische Erhöhung der Verteidigungsausgaben infolge des Koreakriegs den Staatshaushalt belastete. Der Finanzminister argumentierte nun zusätzlich, dass die Finanzierung der Entwicklungsvorhaben nur durch eine Reduzierung anderer Ausgaben, etwa im Bereich der nordatlantischen Verteidigung, möglich sei. Dies sei weder wünschenswert noch ohne eine Schwächung der europäischen Front im Kalten Krieg realisierbar. L. Dean Brown, zweiter Sekretär der amerikanischen Botschaft in Ottawa, übermittelte im Januar 1951 dem *State Department* folgenden Stimmungsbericht:

Canada has felt for some time that its first line of defense is Europe and while morally committed to render some support to the Asian aid plan, the Government is more disposed to direct eyes and expenditures towards Western Europe and to keep down appropriation of large sums for the economic development of South and South East Asia.⁵¹

In dieser verfahrenen Situation meldete sich wiederum John Deutsch mit einem Vorschlag zu Wort, der eine kanadische Unterstützung

50 Vgl. hierzu die Korrespondenz zwischen LePan, Heeney und Pearson und den Brief des kanadischen Außenministers an Abbott. Secret Memorandum for Pearson by LePan, "UK and Australian Contribution to the Colombo-Plan", 28.12.1950. NAC, MG 31 E6, Vol. 2, Folder 13 und Secret Memorandum from Heeney to Pearson, "Colombo Plan", 11.1.1951. NAC, MG 31 E6, Vol. 2, Folder 13 sowie Secret Letter from Pearson to Abbott, 17.1.1950. Ebd.

51 Restricted Despatch No. 847 from Ottawa, L. Dean Brown, Second Secretary of Embassy to Department of State: "Department of Trade and Commerce announced Establishment of Technical Assistance Service", 9.1.1951. NARA, State Department Decimal Files 890.00/1-951.

des Colombo-Plans ohne Bereitstellung größerer Kapitalmengen ermöglichen sollte. Angesichts der drohenden Hungerkatastrophe in Indien könne die kanadische Regierung der indischen Regierung überschüssigen kanadischen Weizen schenken. Der Erlös aus dem Weizenverkauf, der von der indischen Regierung durchgeführt werden sollte, könne zur Finanzierung eines Entwicklungsprojektes benutzt werden. Die Weizenschenkung hätte schließlich auch den Vorteil, Verwaltungskosten zu vermeiden, die bei einer kanadischen Kapitalbeteiligung an Entwicklungsprojekten anfallen würden.⁵² Der Vorschlag stieß im Außenministerium auf Zustimmung. Mitchell Sharp vom Handelsministerium wurde damit beauftragt, die Details einer solchen Hilfsmaßnahme zu klären, insbesondere sollten genaue Informationen über die Verfügbarkeit von Weizen eingeholt und die politischen Implikationen des Vorschlags ausgelotet werden.⁵³ Er musste feststellen, dass lediglich Weizen von minderer Qualität, die *No. 5 Northern Canadian Quality*, in ausreichendem Maße lieferbar war. Angesichts der akuten Hungersnot in Indien ging man jedoch davon aus, dass auch diese Weizensorte akzeptabel sei.

Am 5. Februar waren die Vorbereitungen für das Weizenprojekt so weit gediehen, dass der Vorschlag dem Kabinett vorgelegt werden konnte. Wie erwartet, stieß er auch dort auf vorsichtige Zustimmung.⁵⁴ Selbst Finanzminister Abbott billigte den Plan.⁵⁵ Über den Umfang des kanadischen Beitrags konnte sich das Kabinett hingegen immer noch nicht einigen. Auch war die kanadische Teilnahme am Colombo-Plan offiziell noch nicht bestätigt worden. Dies änderte sich jedoch durch eine nicht mit dem Kabinett abgesprochene Erklärung des Außenministers. Pearson ließ im

52 Ebd.

53 Confidential Memorandum to the Under Secretary of State by Plumptre, "Colombo Plan", c.c. to UN Div., American & Far Eastern Division, Commonwealth Div., LePan, 29.1.1951. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 132, 11038-40 pt. 5.

54 Cabinet Meeting 5.2.1951, Estimates for 1951-52; freight assistance on grain movements; Canadian participation in Colombo Plan. NAC RG 2, Cab. Concl.; Confidential Memorandum for the Minister, Proposal for New Offer of Wheat to India, by Heeney, 4.5.1951. NAC, MG 31 E6, Vol. 7, Folder 74.

55 Cabinet Meeting 7.2.1951, Colombo Plan; Canadian contribution. NAC, RG 2, Cab. Concl.

Vorfeld der Anfang Februar 1951 stattfindenden Tagung des *Consultative Committee* öffentlich verlauten, dass das kanadische Parlament einberufen werden würde, um über einen angemessenen Beitrag zum Colombo-Plan zu entscheiden. Damit hatte er ein "fait accompli" geschaffen, hinter das es kein Zurück mehr gab. Das entscheidende Argument gegen die kanadische Beteiligung, nämlich die Unsicherheit über eine amerikanische Unterstützung, war zwar immer noch nicht entkräftet.⁵⁶ Die Entscheidung der USA, eine Delegation nach Colombo zu entsenden, hatte jedoch den Außenminister optimistisch gestimmt und zu dieser öffentlichen Erklärung veranlasst, - so die Rechtfertigung Pearsons.⁵⁷

Dem Gerangel wurde schließlich mit dem Kabinettsbeschluss vom 20. Februar 1951 ein Ende gesetzt.⁵⁸ Zwei Tage später verkündete Pearson vor dem Unterhaus, dass Kanada den Colombo-Plan mit einem Beitrag von 25 Millionen Dollar unterstützen werde.⁵⁹ Wegen der zahlreichen Unwägbarkeiten sicherte die kanadische Regierung ihre Unterstützung jedoch zunächst nur für ein Jahr zu. Eine längerfristige Bindung—Verpflichtung wolle man erst eingehen, wenn abzusehen sei, welche Staaten sich in welcher Höhe beteiligen würden und wie das Gesamtkonzept funktioniere.⁶⁰

"Trade and Aid": Der kanadische Beitrag zum Colombo Plan

Im Rahmen des Colombo-Plans wurden solche Projekte gefördert, die zur Entwicklung von wirtschaftlichen Grundstrukturen in den unterentwickelten Ländern beitrugen. Die Projekte wurden kooperativ, d.h. jeweils anteilmäßig von den Geber- und Empfängerländern, finanziert. Die kanadische Regierung lieferte Waren und Dienstleistungen, die aus Kanada stammen mussten, und das

56 Secret Memorandum for Pearson by LePan, "Colombo Plan", 7.2.1951. NAC, MG 31 E6, Vol. 2, Folder 14.

57 Cabinet Meeting 9.2.1951, Colombo Plan; announcement of Canadian contribution. NAC, RG 2, Cab. Concl.

58 Cabinet Meeting 20.2.1951, Colombo Plan; announcement of Canadian Contribution. Ebd.

59 *Canada House of Commons Debates*, 22.2.1951, *Hansard*, Vol. 1, 1951, 537f.
60 Ebd.

Empfängerland übernahm die Transport- und Versicherungskosten.⁶¹ Laut Richtlinien des Colombo-Plans sollten die bereitgestellten Finanzmittel insbesondere durch den Kauf von Kapitalgütern wieder in das Geberland zurückfließen.⁶² Der im Vergleich zum Gesamtunternehmen relativ geringe kanadische Jahresbeitrag von 25 Millionen Dollar wurde zwischen Indien (15 Millionen Dollar) und Pakistan (10 Millionen Dollar) aufgeteilt.

Großbritanniens Beitrag bestand überwiegend in der jährlich gestaffelten Freigabe von insgesamt 230 Millionen Pfund Sterling aus den indischen, pakistanischen und ceylonesischen Sterlingguthaben zur Konvertierung in Dollardevisen.⁶³ Die Summe der bereits laufenden US-Programme für Colombo-Plan-Staaten stellte dem Beitrag der Vereinigten Staaten war die Summe der bereits laufenden US-Programme für Colombo-Plan-Staaten. Vom 1. Juli 1951 bis zum 30. Juni 1954 betrug der Kapitalzuschuss für die Mitgliedsstaaten des Colombo-Plans 468 Millionen Dollar. Daneben wurden im Jahr 1951 44 Millionen Dollar aus den Mitteln des *China Area Aid Act* (Titel 2 des *Foreign Assistance Act* von 1950) und 190 Millionen Dollar Nahrungsmittelhilfe bereitgestellt. 1952 flossen zusätzlich 80 Millionen Dollar aus dem Fonds des *Mutual Security Programme* und rund 90 Millionen Dollar von der *Technical Cooperation Administration* in die Region. Darüber hinaus vergab die Export-Import-Bank Kredite in Höhe von 126 Millionen Dollar an Colombo-Plan-Staaten. Auch private Organisationen wie die

61 Delegates' Brief for Colombo Plan Consultative Committee Meetings, Ottawa 1954, MG 26 N1, Vol. 18, NAC.

62 Für Lindeman und Armstrong reicht dieser Umstand aus, um zu der etwas zweifelhaften Aussage zu gelangen, dass auf diese Weise ein "captive export market" für kanadische Firmen geschaffen wurde. John Lindeman, Donald Armstrong, *Policies and Practices of United States Subsidiaries in Canada* (Montreal 1960), 50. Zweifelhaft ist die Aussage insofern, als es zum einen gar nicht genügend kanadische Firmen gab, die all jene Kapitalgüter zu liefern imstande waren, die die Entwicklungsländer benötigten, zum anderen deshalb, weil die Geberländer immer nur einzelne Projekte, aber keine vollständigen Länderprogramme finanzierten, also eine Monopolstellung gar nicht erreicht werden konnte.

63 Bankroft, Treasury to MacGinnis, Foreign Office, UK contribution to the Colombo Plan, 25.7.1951. PRO, FO 371/93056 (FZ1102/668).

Rockefeller und Ford Foundation unterstützten die wirtschaftliche Entwicklung Süd- und Südostasiens.

Bis 1954 beschränkten sich die kanadischen Hilfsleistungen auf die drei südasiatischen Commonwealth-Dominien Indien, Pakistan und Ceylon. Kanadas Hilfe konzentrierte sich auf wenige Großprojekte. Die Finanzhilfe für Burma stellte eine Ausnahme dar.⁶⁴ Neben der Lieferung von Industriegütern wie etwa Dampfkessel und Lokomotiven, Pumpen und Ausrüstungsgegenstände für landwirtschaftliche Werkstätten, stellte die Realisierung ganzer Bauvorhaben z.B. eine Zementfabrik in Pakistan sowie die Bereitstellung des Know How bei der Erstellung von landwirtschaftlichen Sachverständigen- und Ingenieurgutachten den unproblematischen Teil der kanadischen Hilfsleistungen dar.⁶⁵

Problematischer war die von Indien gewünschte und im Rahmen des Weizenprojekts auch vom kanadischen Finanzministerium im Grunde gebilligte Lieferung von Konsum- und Nahrungsmitteln. Der indische Wunsch nach Konsumgütern stieß allerdings im kanadischen Handelsministerium auf Kritik. C.D. Howe - und mit ihm die *Colombo Group* - waren primär daran interessiert, kanadische Fertigwaren an die Entwicklungsländer zu liefern.⁶⁶ Dies würde die weitere Entwicklung der kanadischen Industrie unterstützen und gleichzeitig eine Grundlage für zukünftige kommerzielle Exporte schaffen. Zweifel daran, dass die kanadische Wirtschaft überhaupt in der Lage sei, die im Rahmen der Entwicklungsprojekte benötigten Industriegüter in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen, wurden durch Expertenstudien, die die Schwellenland-Struktur der kanadischen Wirtschaft herausstrichen, entkräftet. Kanada sei nicht mehr vornehmlich agrarwirtschaftlich strukturiert, sondern besitze moderne industrielle Anlagen. Der Trend zur Industrialisierung sei unaufhaltsam und bewege sich auf einem hohen Niveau.⁶⁷

64 Vgl. hierzu die Ausführungen in Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, 21f.

65 Vgl. Grafik 1.1 in ebd., 302f.

66 Vgl. Colombo Group Meeting, Minutes 18.12.1951. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 132, 11038-40 pt. 8.

67 Confidential Draft, Appraisal of Facilities Available in Canada for Technical Assistance in the Economic Development of South and South East Asia, by UN Division, M.J. Wolfe, ohne Datum (August/September 1950). NAC, MG 31 E6, Vol. 8, Folder 108.

Dass dies jedoch Anfang der 1950er Jahre immer noch mehr Illusion als Realität war, wurde bereits im Dezember 1951 deutlich, als das Kabinett über die Lieferung von Lokomotiven nach Indien und Pakistan zu entscheiden hatte. Gestritten wurde über den amerikanischen Stahlanteil in kanadischen Lokomotiven. Die kanadische Lokomotivproduktion war ebenso ~~Wie~~ andere Bereiche der kanadischen Maschinenbauindustrie ~~war die kanadische Lokomotivproduktion abhängig~~ von Stahlimporten aus den USA abhängig. Seit dem Ausbruch des Koreakriegs - ziemlich genau ein Jahr vor Beginn des ersten Finanzjahres des Colombo-Plans - unterlagen die Stahlexporte der USA einer Quotierung, wodurch die kanadische Produktion von stahlhaltigen Industrieprodukten, vor allem Maschinen, aber auch Lokomotiven und landwirtschaftliches Gerät, erheblich gebremst wurde.⁶⁸ Das in der Lokomotiven-Debatte auf den Punkt gebrachte wirtschaftliche Strukturproblem sollte die *Colombo Group* und das Kabinett in den darauf folgenden Jahren noch häufiger beschäftigen. Kanadische Fertigwaren hatten in der Regel einen sehr hohen ausländischen, sprich: amerikanischen Materialanteil. Mit dem Export dieser Waren wurde der Regelung zuwider gehandelt, nur solche Waren mit Mitteln des Colombo-Plans zu finanzieren, die mit kanadischem Kapital und Ressourcen produziert werden konnten. Dennoch war der Import von Halbfertigwaren oder Zwischenprodukten zur Fertigung von Industriegütern, die im Rahmen der kanadischen Auslandshilfe wieder exportiert werden sollten, nur die geringere Seite des Problems. Unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des "made in Canada" war die Tatsache, dass es immer häufiger notwendig war, zur Vollendung eines von Kanada finanzierten Projekts ganze Fertigteile aus den USA oder Großbritannien zu beziehen, weitaus problematischer.⁶⁹ Da es im Grunde keine Alternative zu dieser Vorgehensweise gab - außer vielleicht die Lieferung von

68 Vgl. Wright to Deutsch and Read, Diesel Locomotives for Pakistan and India, 12.12.1951. NAC, RG 19, Vol. 863, 800-GESC-13-1-1 Vol. 1.

69 Vgl. Cavell to Deutsch, 16.12.1953. NAC, RG 19, Vol. 4272, 8055-01 pt. 2, Colombo Plan Generally. So mussten etwa für das Gal Oya-Projekt in Ceylon Trawler aus britischer Produktion gekauft werden. Colombo Plan Technical Assistance. NAC, RG 20, Vol. 1805, Commonwealth Supply Ministers' Conference.

Industriegütern ganz einzustellen -, empfahl das kanadische Finanzministerium, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob eine Auslieferung noch gerechtfertigt sei. Dabei sollte die Entscheidung davon abhängig gemacht werden, welche Bedeutung das Produkt für die wirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes hatte.⁷⁰

Trotz der Bedenken des kanadischen Handelsministeriums wurde die von Indien gewünschte Mischform der Hilfsleistungen, bei der ein Teil der veranschlagten Summe für Nahrungsmittel ausgegeben wurde, auch in den darauf folgenden Jahren fortgesetzt. Gleichzeitig verstärkten sich die Bemühungen der *Colombo Group*, Ersatzprodukte für den Weizen zu finden. Düngemittel und Eisenbahnschwellen kamen zunächst ins Gespräch.⁷¹ Für Indien selbst blieb allerdings die Nahrungsmittelhilfe quasi überlebensnotwendig. Saksena, indischer *High Commissioner* in Kanada, wies nachdrücklich darauf hin, dass seinem Land mit einer größeren Weizenlieferung mehr geholfen sei als mit überteuerten Industriegütern, die in Europa weitaus preisgünstiger erstanden werden könnten.⁷² Trotz der Lieferschwierigkeiten und der Kritik der Entwicklungsländer weigerte sich das kanadische Handelsministerium, den indischen Wünschen uneingeschränkt entgegenzukommen. Würde ein zu großer Teil der Entwicklungshilfe für Nahrungsmittel ausgegeben, hätte das negative Konsequenzen für die angestrebte Industrialisierung der Entwicklungsländer - so die offizielle Begründung.⁷³ Politisch stand dahinter der Wunsch, das Engagement im Bereich der Entwicklungshilfe auch für die eigene Entwicklung als Industrienation zu nutzen. Nur ein massiver Ausbau der eigenen Industrieproduktion, der aufgrund des fehlenden einheimischen Absatzmarktes wiederum nur in Zusammenhang mit der Schaffung von überseeischen Märkten zu bewältigen war, würde die im Zweiten Weltkrieg gewonnene Position in der internationalen

70 Parkinson to Cavell, 4.1.1954. NAC, RG 19, Vol. 4274, 8055-01 pt. 1, Colombo Plan Generally.

71 Cavell to Ritchie, 12.1.1953. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 134, 11038-1-1A-40 pt. 1: Colombo Plan: India Capital Assistance.

72 Memorandum for the Economic Division by Wilgress, Colombo Plan assistance to India, 18.6.1953. NAC, RG 25, 86-87/160, Vol. 134, 11038-1-1A-40 pt. 1, Colombo Plan: India Capital Assistance Commodities Wheat.

73 Ebd.

Mächtehierarchie auch nach dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas sichern. Damit stand die kanadische Entwicklungshilfepolitik nach dem Zweiten Weltkrieg im Spannungsfeld der außenpolitischen Ideale des "peaceable kingdom" und der handels- und wirtschaftspolitischen Interessen eines Schwellenlandes.

* * *

John Holmes, Nestor der kanadischen Außenpolitikforschung und langjähriger Leiter des *Canadian Institute for International Affairs*, misst den Auseinandersetzungen innerhalb der kanadischen Regierung über die Teilnahme am Colombo-Plan die gleiche Bedeutung bei wie den Kabinettskontroversen um die kanadische Beteiligung an der *United Nations Commission in Korea* im Jahre 1947/48. Beide liberalen Nachkriegsregierungen - die unter Mackenzie King ebenso wie die unter St. Laurent - seien in Isolationisten und Internationalisten gespalten gewesen. Diese Spaltung habe sowohl die Kabinettskontroversen 1947/48 als auch jene im Winter 1950/51 verursacht.⁷⁴

Angesichts des inhaltlichen Spektrums der Kabinettskontroversen um die kanadische Teilnahme am Colombo-Plan scheint mir die von John Holmes vorgetragene, auf die außenpolitischen Zielkonflikte abstellende Erklärung der Differenzen zwischen den Ressortchefs allerdings zu kurz zu greifen. Die Kritiker des Colombo-Plans befürchteten nicht unbedingt eine Verwicklung in die konflikträchtige Asienpolitik. Dieses oder ähnliche isolationistische Argumente tauchen weder im engeren Umkreis der Kabinettsdiskussionen um die Teilnahme am Colombo-Plan noch im weiteren Feld der Auseinandersetzungen um die kanadische Mitgliedschaft in einem asiatischen Sicherheitsbündnis auf. Die ablehnende Haltung insbesondere des Finanzministers gegenüber einer finanziellen Beteiligung Kanadas an einem vom Commonwealth gesteuerten Entwicklungshilfeprogramm für Asien basierte vielmehr auf der Kritik

74 Vgl. John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order, 1943-1957*, Bd. 2 (Toronto: University of Toronto Press, 1982), 171f.

an der damit verbundenen britischen Doppelstrategie. Das britische Anspruchsdenken gegenüber den "creditor nations," das den Entstehungsprozess des Colombo-Plans begleitete und in der Form des britischen Beitrags zum Colombo-Plan, nämlich in der ohnehin notwendig gewordenen Teil-Freigabe der asiatischen Sterlingkonten gipfelte, war ein ständiges Ärgernis für den kanadischen Finanzminister.⁷⁵ ~~zumal~~Zudem zeigte —Großbritannien sich gleichzeitig uneinsichtig gegenüber den von Kanada und den USA geforderten Maßnahmen zur Verwirklichung der "one multilateral world."⁷⁶ ~~zeigte~~ Vor allem deshalb Er lehnte er vor allem deshalb eine weitere finanzielle Unterstützung Großbritanniens und als Konsequenz auch die kanadische Beteiligung am Colombo-Plan ab.

Dass es trotz der Kontroversen und der finanzpolitischen Bedenken der Multilateralisten im kanadischen Kabinett letztlich doch zu einer positiven Entscheidung gekommen ist, darf als Paradebeispiel für die seit den frühen 1940er Jahren in der kanadischen Außenpolitik verfolgte funktionalistische Strategie bewertet werden.⁷⁵ Der kanadische Außenminister benutzte den Colombo-Plan für den Ausbau der politischen Beziehungen zwischen Kanada und Asien und als Arena für seine "policy of balance."⁷⁶ Mittelfristig sicherte der Colombo-Plan den politischen Zusammenhalt im Commonwealth und damit die Einbindung der strategisch wichtigen Staaten Südasiens in eine auch weiterhin unter westlichem (britischen) Einfluss stehende Staatengemeinschaft. Mit dem Colombo-

75 Vgl. zum Konzept des Funktionalismus allgemein: David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute of International Affairs, 1943) und James P. Sewell, *An Evaluation of the Functionalist Approach to International Organization, with Emphasis on the United Nations Programs Financing Economic Development*, (Ph.D. Diss. University of California 1962); in der kanadischen Anwendung: A.J. Miller, "The Functional Principal in Canada's External Relations," *International Journal* 35 (1980), 309-328; Douglas G. Anglin, *Canadian Policy towards International Institutions, 1930-1950*, (Ph.D. Diss. Oxford University 1956); John W. Holmes, *The Shaping of Peace*, Bd. 1 (Toronto: University of Toronto Press, 1979). Bereits Premierminister Meighen sprach 1921 auf einer Imperial Conference vom Funktionalismus. Vgl. Charles P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict*, Bd. 1: 1867-1921 und Bd. 2: 1921-1948 (Toronto: Macmillan, 1977 und 1981), 339.

76 Vgl. Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, 2. Kapitel, 3, 132ff.

Plan wurde dem Anliegen der asiatischen Mitglieder des Commonwealth nach wirtschaftlicher Entwicklung und einer Erhöhung des Lebensstandards entsprochen. Dies schaffte die Grundlagen für eine der Mittelmachtposition Kanadas entgegenkommende Politik des "economic containment." Zusammen mit der mittelfristigen Abschaffung der Handels- und Devisenkontrollen des Sterlinggebietes, die der Colombo-Plan induzierte, wurden so die Grundlagen für den angestrebten Ausbau der kanadischen Handelsbeziehungen zu Asien gelegt. Mit Hilfe des Colombo-Plans konnten außerdem die britischen Devisenprobleme gemildert werden. Großbritannien wurde dadurch - ebenfalls in mittelfristiger Perspektive - wieder als Importeur kanadischer Waren interessant. Genau dieser Aspekt und die Tatsache, dass der Löwenanteil des Colombo-Plans von den USA finanziert wurde, war ausschlaggebend dafür, dass die wirtschaftlichen Multilateralisten letztendlich doch einlenkten und der kanadischen Teilnahme zustimmten, auch wenn sie weiterhin eine kanadische Kapitalbeteiligung ablehnten. Die Unterstützung der USA sorgte für einen ~~auch—der—kanadischen—Wirtschaft—zugute kommenden,~~ neuen Dollarzustrom in den Welthandel, der auch der kanadischen Wirtschaft zugute kam, und machte den Colombo-Plan zu einem internationalen Unternehmen, in dem die Rolle Großbritanniens allerhöchstens sekundär war.