

Vertraulich

19.2.1974

Energiekonferenz in Washington vom 11. - 13. Februar 1974

Die Schweiz hat an der Energiekonferenz von Washington nicht teilgenommen, ist jedoch sowohl in der Vorbereitungsphase wie nach deren Beendigung mit den beteiligten Regierungen auf diplomatischem Wege in engem Kontakt gestanden. Diese Notiz stellt einen ersten Versuch dar, das Ergebnis der Konferenz zu bewerten und die mögliche und wünschbare Rolle der Schweiz in diesen multilateralen Bemühungen zur Meisterung der Erdölkrise darzulegen.

I. Konsultationsmöglichkeiten der Schweiz in der Vorbereitungsphase

Der Gedanke einer Aussenministerkonferenz der wichtigsten Industriestaaten zur Besprechung der Erdölsituation und der Schaffung der Grundlagen für eine Zusammenarbeit zur Sicherung der Versorgung zu wirtschaftlich vertretbaren Kosten, zur Diversifizierung der Energiequellen sowie zur Vorbereitung eines Dialogs mit den Produzentenländern geht auf die Rede von Staatssekretär Kissinger vor der "Pilgrim Society" in London vom 12. Dezember 1973 zurück. In dieser Rede wurde die Gründung eines "Energy Action Group" vorgeschlagen.

Das EPD und die Handelsabteilung sind am 9. Januar durch die Amerikanische Botschaft in Bern über die Einberufung der Konferenz und ihre Zielsetzung durch Uebergabe einer Kopie des Einladungsschreibens an die betreffenden Regierungen und den Generalsekretär der OECD orientiert worden. Botschafter Languetin benützte die amerikanische Mitteilung, um sofort eine erste schweizerische Stellungnahme mündlich zum Ausdruck zu bringen:

- Die Schweiz begrüsst die Einberufung dieser Konferenz angesichts der Notwendigkeit, multilaterale Lösungen zu finden;
- Die Schweiz erhebt wegen der Dringlichkeit des Zustandekommens dieser Konferenz keine Einwendungen gegen die von Washington getroffene Auswahl der eingeladenen Regierungen, erwartet jedoch,

- 2 -

dass bei einer allfälligen späteren Fortsetzung derartiger Tagungen der Kreis der Teilnehmer überprüft wird. (Massgeblich für diese Haltung war die Tatsache, dass die Amerikaner diejenigen Regierungen eingeladen hatten, die den "High Level Group" des Petroleumkomitees der OECD bilden, nämlich die wichtigsten Importländer und das eine eigene Ölproduktion aufbauende Norwegen. Der Anteil der Schweiz an der Welteinfuhr von Rohöl und Petroleumderivaten liegt mit 1,3 % wesentlich tiefer als derjenige der <sup>ursprünglich</sup> / eingeladenen Staaten. Auch gingen wir - wie sich gezeigt hat mit Recht - von der Ueberlegung aus, dass diese Staaten in den Sachfragen eine ähnliche Stellungnahme einnehmen würden, wie wir selber vertreten hätten.)

- Die Schweiz wünscht jedoch, in die informellen Konsultationen für die Vorbereitung der Konferenz eingeschlossen und über das Ergebnis der Konferenz einlässlich orientiert zu werden. Insbesondere wünscht die Schweiz, mit dem amerikanischen Emissär zusammentreffen zu können, der zur Vorbereitung der Konferenz in die europäischen Hauptstädte entsandt wird. (Diese Mission wurde in der Folge von den Amerikanern aus Zeitmangel fallen gelassen.)

Am 11. Januar erfolgte telephonisch eine Abstimmung der Haltung mit Schweden, das, wie die Schweiz, von den Amerikanern orientiert und nicht eingeladen wurde.

Anfangs Februar gab die Schweiz ihre Stellungnahme in der OECD sowie auf diplomatischem Wege in Washington und verschiedenen europäischen Hauptstädten bekannt. Im Rahmen der EFTA fand auf schweizerische Initiative eine vorbereitende Sitzung mit dem einzigen nach Washington eingeladenen EFTA-Land, Norwegen, statt, das sich verpflichtete, die EFTA-Partner in Washington zu orientieren, was nun auch geschehen ist. Am Vorabend der Konferenz hatte Botschafter Languetin zudem Gelegenheit, mit dem für Energiefragen zuständigen Kommissionsmitglied der EG, Simonet, anlässlich des Management Symposiums in Davos zusammenzutreffen. Die schweizerische Stellungnahme lautete wie folgt:

1. Die Schweiz ist an einem multilateralen Vorgehen zur Ueberwindung der Erdölkrise sowohl wegen ihrer hohen Abhängigkeit von dieser Energiequelle (mit 80 % höchster Anteil neben Japan) als auch wegen der Auswirkungen auf die Weltwirtschaft besonders stark interessiert.
2. Die Washingtoner Konferenz sollte ein doppeltes Ziel verfolgen, nämlich einerseits die Vorbereitung eines Dialogs zwischen Vertretern der Industriestaaten, der Oelproduzenten und der Entwicklungsländer und andererseits die Förderung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Industrieländern.
3. In erster Linie sollte Uebereinstimmung über die Lagebeurteilung und die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge erzielt werden.
4. Ausgehend von dieser Lagebeurteilung wäre ein Aktionsprogramm aufzustellen, das folgende Bereiche erfassen müsste:
  - Massnahmen für eine rationellere Verwendung der Energie und die erforderlichen Einsparungen;
  - Untersuchung der Rolle der multinationalen Gesellschaften, Kostentransparenz und Massnahmen zur Bekämpfung der durch die Erdölpreise verursachten zusätzlichen Teuerungsimpulse;
  - Koordination der nationalen wirtschafts- und währungspolitischen Massnahmen zur Vermeidung zusätzlicher Störungen;
  - Bekämpfung negativer Auswirkungen auf die Weltwährungs Lage;
  - Entwicklung neuer Energiequellen und Förderung der hierfür erforderlichen Technologie;
  - Vorbereitung eines Dialogs mit den Produzentenländern und den Entwicklungsländern zur Milderung der zu befürchtenden Störungen des Welthandels und der Devisenklemme für die Entwicklungsländer. In diesem Zusammenhang Vorkehrungen zwecks Zuwendung der Devisenüberschüsse der Oelproduzenten an die Entwicklungsländer, damit diese das erforderliche Volumen der Importe von Investitionsgütern aus den Industriestaaten aufrecht erhalten können.

5. Zum weiteren Vorgehen sprach die Schweiz den Wunsch aus, dass keine Institutionalisierung der Washingtoner Konferenz erfolge, sondern die Aktionsmöglichkeiten der bestehenden OECD-Gremien voll ausgeschöpft würden. Für den Dialog zwischen Industriestaaten, Produzenten- und Entwicklungsländern sollten drei Kontaktgruppen gebildet werden, die von der OECD, der OPEP und der UNCTAD zusammengestellt würden. Der Währungsfonds, die Weltbank und die Bank für internationale Zahlungen sollten ebenfalls beigezogen werden.

## II. Ergebnis der Washingtoner Konferenz

Das konkrete Ergebnis der Washingtoner Konferenz besteht in einem längeren Communiqué, welches in drei Teile gegliedert ist: Analyse der Situation; allgemeine Schlussfolgerungen; organisatorische Vorkehrungen für das weitere Vorgehen. Frankreich hat dem ersten Abschnitt zugestimmt, dem dritten seine Zustimmung verweigert und sich von einzelnen Programmpunkten des zweiten Abschnittes distanziert.

1. Die übereinstimmende Lagebeurteilung entspricht unserer eigenen Auffassung. Die internationalen Zusammenhänge werden anerkannt. Als Hauptproblem wird die Belastung bezeichnet, die der Weltwirtschaft aus den massiven Oelpreiserhöhungen erwächst.

Den sich in unserem Besitz befindenden Voten einzelner Minister ist zu entnehmen, dass insbesondere der amerikanische Schatzsekretär Shultz das heutige Preisniveau als untragbar und für die Entwicklungsländer als katastrophal bezeichnet hat. Der deutsche Finanzminister Schmidt soll eine ähnliche Stellungnahme eingenommen haben. Dies entspricht der Auffassung, die diese beiden Minister bereits anlässlich der Tagung des Zwanziger-Klubs in Rom Mitte Dezember vertreten hatten.

Die Amerikaner scheinen entschlossen, eine Senkung der Rohölpreise durch Drosselung der Nachfrage und Entwicklung von

alternativen Energiequellen herbeiführen zu wollen. Der amerikanische Energieminister Simon hat der weltwirtschaftlichen Lagebeurteilung zwei Preishypothesen, nämlich \$ 8.50 pro Fass und \$ 4.50 pro Fass, zugrunde gelegt, die beide niedriger sind als die heute geltenden Preise. (Frankreich hat in seinen bilateralen Abkommen mit Saudiarabien einen Preis von \$ 10.50 akzeptiert!) Nicht nur die Amerikaner, sondern auch der Präsident der EG-Kommission Ortolí und der britische Aussenminister haben betont, dass vermieden werden müsse, durch bilaterale Abkommen, die seitens der EG-Staaten als grundsätzlich zulässig und unter gewissen Umständen erwünscht akzeptiert werden, die Preise hinaufzutreiben oder auf einem überhöhten Niveau zu stabilisieren.

## 2. Allgemeine Schlussfolgerungen / Aktionsprogramm

Allgemein wird eine Verstärkung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit als unerlässlich bezeichnet. Auch Frankreich hat dieser allgemeinen Absichtserklärung zugestimmt.

Dagegen hat Frankreich den wesentlichen Punkten des spezifischen Aktionsprogramms, mit Ausnahme der Währungszusammenarbeit, der Hilfe an die Entwicklungsländer, der Förderung gemeinsamer Forschungsprogramme und der Umweltschutzprobleme, seine Zustimmung verweigert. Diese weiteren, zentralen Programmpunkte betreffen die Abstimmung der nationalen Politiken bezüglich Energiekonservierung, -diversifizierung, Entwicklung neuer Technologien und Nachfragedämpfung sowie Verzicht auf konkurrierende Abwertungen, Handelsrestriktionen und <sup>die</sup> Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken.

Von besonderem Interesse für uns ist in diesem Zusammenhang die ausdrückliche Offerte der Amerikaner (Votum Kissinger), im Falle akuter Mangellagen zu einer internationalen Verteilung der vorhandenen Erdölbestände Hand zu bieten, die zu einem entsprechenden Passus im Communiqué geführt hat, sowie der Nachdruck, mit dem die USA, Grossbritannien, die EG (Ortolí, Scheel) und

vermutlich andere Länder die Aufrechterhaltung der Handelsliberalisierung und den Verzicht auf währungspolitische Abwehrmassnahmen gefordert haben. Des weiteren haben insbesondere die Amerikaner (Shultz) die Schaffung geordneter Investitionsmöglichkeiten für die überschüssigen Devisen der Oelländer gefordert. Shultz misst den privaten internationalen Finanzmärkten eine wichtige Rolle für die Absorbierung und Zurverfügungstellung dieser Guthaben an die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratenen Industrieländer bei. Für Kapitalüberweisungen an die Entwicklungsländer könnte sich nach seiner Ansicht die Schaffung eines internationalen Investitionsfonds erforderlich erweisen.

Im übrigen enthält das Communiqué eine gemeinsame Absichtserklärung, an der sich auch Frankreich beteiligt, das gegenwärtige Niveau der Finanzhilfe an die Entwicklungsländer aufrecht zu erhalten und wenn möglich zu erhöhen.

Die einzelnen Punkte dieses Aktionsprogramms entsprechen somit weitgehend unseren eigenen Vorstellungen; gehen jedoch zum Teil noch darüber hinaus.

### 3. Vorkehren für das weitere Vorgehen

Es wird eine Koordinationsgruppe auf Beamtenebene geschaffen, die aus den Teilnehmern an der Washingtoner Konferenz, mit Ausnahme Frankreichs, zusammengesetzt sein wird. Diese Gruppe soll die Arbeit der bestehenden Organisationen (also auch der OECD) überwachen sowie Arbeitsgruppen für diejenigen Probleme einsetzen, die in diesen Organisationen noch nicht behandelt werden. Im übrigen soll die Koordinationsgruppe eine Konferenz der Importländer mit den Produzentenstaaten vorbereiten, der möglicherweise eine neue Tagung der Importländer, diesmal unter Einbezug gewisser Entwicklungsländer, vorgeschaltet würde.

Diese institutionellen Vorkehren, von denen sich Frankreich distanzierte, weichen von unseren eigenen Vorstellungen ab, indem nun doch eine gewisse Institutionalisierung der Washingtoner Konferenz erfolgt ist, statt die weiteren Arbeiten der OECD zu übertragen. Auch bleibt die Frage offen, wie ein nützlicher Dialog in einem überblickbaren Rahmen zwischen Vertretern der Industrieländer, der Oelproduzenten und der Entwicklungsländer ermöglicht werden kann. Die EWG hat offenbar institutionelle Vorkehren zu vermeiden gesucht, die in Konkurrenz zu dem inzwischen zustande gekommenen Beschluss, eine UNO-Sondersession für Energie- und Rohstoff-Fragen abzuhalten, stehen würden. Die Amerikaner haben in diesem Punkt nachgegeben.

### III. Versuch einer Bewertung des Ergebnisses der Washingtoner Konferenz

---

1. Positiv zu bewerten ist, dass die weitreichenden Auswirkungen der Oelkrise auf die Weltwirtschaft und die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit erkannt worden sind. Sowohl die in der neuen Situation erforderlichen energiewirtschaftlichen Massnahmen (Einsparung, rationellere Verwendung des Erdöls, Diversifizierung, Technologie, Ueberprüfung der Rolle der integrierten Gesellschaften etc.) als auch die währungs-, handels- und entwicklungspolitischen Vorkehren, die erforderlich sind, um die Auswirkungen der massiven Erdölpreiserhöhungen aufzufangen, sollen Gegenstand eines multilateralen Vorgehens bilden. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Folgen der Erdölkrise ist somit ein Schulterschluss im Sinne einer atlantisch-pazifischen Interessengemeinschaft nach dem bereits im April 1973 von Kissinger aufgestellten Atlantik-Charta-Konzept zustande gekommen. Die amerikanische Regierung hat offenbar in dieser Richtung erheblichen Druck ausgeübt, indem Nixon den europäischen Aussenministern den engen Zusammenhang mit der atlantischen Verteidigungsgemeinschaft vor Augen geführt haben soll.

2. Dieses atlantische Konzept hat zur Spaltung der EG geführt, indem sich die Acht von der negativen französischen Haltung distanzieren. Dies bedeutet einen Rückschlag für die EG, obschon noch keine gemeinsame europäische Energiepolitik und somit keine formelle Verpflichtung für ein gemeinsames Auftreten besteht. Die französische Argumentation, dass der Festlegung der gemeinsamen Energiepolitik der EG Priorität zukomme und die Washingtoner Konferenz den Versuch einer amerikanischen Einmischung in die interne Beschlussfassung der EG darstelle, vermag deshalb nicht ganz zu überzeugen, weil die französische Regierung nichts unternommen hat, um in Kopenhagen und Brüssel eine europäische Einigung auf eine gemeinsame Energiepolitik zu fördern. Allerdings haben die Amerikaner in der Vergangenheit (z.B. bezüglich GATT-Verhandlungen) wiederholt versucht, das atlantische Gespräch in Gang zu bringen, bevor sich die gemeinsame Haltung der EG kristallisiert hat. Während die von Frankreich den Amerikanern zugeschriebenen Motive somit, wenigstens teilweise, zutreffend sein könnten, müssen für die französische Haltung andere Gründe gesucht werden. Diese könnten einmal darin bestehen, dass sich die frühere aussenpolitische Konzeption Frankreichs als dritte Kraft zwischen Washington und Moskau durch die direkte Verständigung zwischen den beiden Supermächten sowie der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Washington und Peking überspielt sah. Dies würde sowohl den antiamerikanischen Reflex, der heute<sup>nur</sup> durch politische und nicht durch wirtschaftliche Erwägungen motiviert sein kann, erklären als auch das Bestreben Frankreichs, in einer neuen Richtung eine führende Rolle zu übernehmen, nämlich im Verhältnis zu den arabischen Staaten. Zweifellos wollte sich Frankreich freie Hand für den Abschluss weiterer bilateraler Abkommen mit diesen Ländern wahren, deren wirtschaftliche Substanz durch eine erfolgreiche multilaterale Aktion entwertet würde.

3. Die Washingtoner Konferenz hat jedoch auch Auswirkungen auf die OECD, die sich nicht durchzusetzen vermocht hat. Während die Europäer dafür eintraten, dass die OECD das naheliegende Gremium für die Zusammenarbeit unter den Industrieländern darstelle, scheint das Vertrauen der Amerikaner in die Wirksamkeit dieser Organisation - nicht ganz zu Unrecht - erschüttert zu sein. Durch Schaffung des Washingtoner Koordinationsausschusses könnte nicht nur dem Petroleumkomitee der OECD Substanz entzogen werden, sondern durch den Beizug von Währungsexperten könnte auch die für die Beurteilung der internationalen Währungsaspekte zuständige Arbeitsgruppe 3 der OECD eine Einbusse erleiden. Die Amerikaner begründen dies damit, dass die OECD kein Verhandlungsforum darstelle.

Natürlich wäre es verfrüht, von einer eigentlichen Kehrtwendung der amerikanischen Politik gegenüber der OECD zu sprechen, die gerade vom State Department im vergangenen Jahr systematisch gefördert worden war. Es scheint jedoch durchaus denkbar, dass Kissinger, der kein Wirtschaftspolitiker ist und an konkreten Verhandlungsergebnissen stärker interessiert sein dürfte als an weltwirtschaftlichen Analysen, einen neuen Kurs einzuschlagen gedenkt.

#### IV. Probleme für die Schweiz

Die Schweiz, die die multilaterale Zusammenarbeit zur Ueberwindung der Oelkrise befürwortet, sich dabei aber eine angemessene Mitsprachemöglichkeit sichern muss, könnte sich vor eine schwierige Alternative gestellt sehen. Entweder müssten die Bemühungen fortgesetzt werden, der Rolle der OECD zum Durchbruch zu verhelfen, weil wir dort Vollmitglied sind, oder wir müssten versuchen, Zutritt zu der Washingtoner Koordinationsgruppe zu erhalten. Die Tatsache, dass nun auch die Vereinten Nationen eingeschaltet werden, erleichtert unsere Situation nicht. Sollten die EG doch noch zu einer

- 10 -

gemeinsamen Haltung in der Energiefrage kommen, hätte die Schweiz auch mit Brüssel eine verstärkte Konsultationsmöglichkeit zu schaffen.

Die erste Aufgabe wird nun darin bestehen, genauere Klarheit über die durch die Washingtoner Konferenz tatsächlich beabsichtigten Weichenstellungen zu erhalten. Wir haben unsere diplomatischen Missionen unverzüglich mit den entsprechenden Abklärungen beauftragt.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. M.', located on the right side of the page.

Beilage:

Text des Washingtoner Communiqués