

18. August 1976

Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit
(KIWZ). Bericht über die 5. Session

Politisches Departement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsame Notiz vom 2. August 1976 (Beilage)

Aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Von der gemeinsamen Notiz des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) wird Kenntnis genommen.

Protokollauszug (Notiz mit Beilagen) an:

- EPD 5 zur Kenntnis
- EVD 5 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schweizer

EIDGENÖSSISCHES
POLITISCHES DEPARTEMENT

EIDGENÖSSISCHES
VOLSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Bern, 2. August 1976

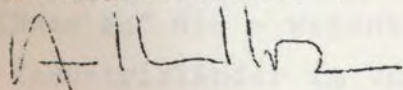
Notiz an die Mitglieder des Bundesrates

Konferenz über internationale
wirtschaftliche Zusammenarbeit
(KIWZ)

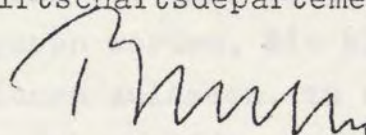
Die beiliegende, von Minister B. von Tscharner (in Abwesenheit von Herrn Direktor P.R. Jolles) verfasste Notiz gibt Auskunft über die Tagung der KIWZ auf der Ebene der hohen Beamten (8. - 10. Juli) und stellt eine erste Lagebeurteilung nach den in der Juli-Session der vier Kommissionen (12. - 17. Juli) aufgetretenen Schwierigkeiten dar. Der Bericht der schweizerischen Delegation über diese fünfte Session liegt ebenfalls bei.

Eidgenössisches
Politisches Departement

Der Stellvertreter :



Eidgenössisches
Volkswirtschaftsdepartement



2 Beilagen

HANDELSABTEILUNG EVD

Bern, 21. Juli 1976

Notiz an die Herren Bundesrat P. Graber, Vorsteher EPD
Bundesrat E. Brugger, Vorsteher EVD

Konferenz über internationale
wirtschaftliche Zusammenarbeit
(KIWZ)

Die KIWZ ist am 17. Juli in eine ernsthafte Krise geraten. Ich gestatte mir, Ihnen in der Beilage den von der schweizerischen Delegation verfassten Bericht über die Juli-Session der vier Kommissionen zur Kenntnisnahme zu unterbreiten, in dem die Umstände und Ursachen dieser Krise dargelegt sind.

Diese Wende kam nicht ganz unerwartet. Der Verlauf der vorausgegangenen dreitägigen Tagung der hohen Beamten liess ahnen, dass die zweite Phase der Konferenz sehr heikel sein wird. Die 19 Entwicklungsländer gaben zu erkennen, dass der politische Impuls, der von den hohen Beamten auszugehen hätte, darin bestehen sollte, dass den vier Kommissionen Arbeitsprogramme gegeben werden, die klare Schlüsse auf die - wesentlichen - Konzessionen zulassen, zu welchen die Industrieländer im Verlauf der zweiten Jahreshälfte bereit sein werden. Diese extensive Auslegung des Begriffs "Arbeitsprogramm" stiess bei den Industriestaaten auf einhellige Ablehnung.

Auf was die hohen Beamten nach wenig fruchtbaren Debatten und einem ermüdenden Hin und Her über einzelne Formulierungen des Pressecommuniqués sich schliesslich einigen konnten, kann wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die zweite Konferenzphase soll aktionsbezogen ("action oriented") sein.

2. Die vier Kommissionen werden beauftragt, ihre Arbeitsprogramme bis zum Ende der Juli-Session zu bereinigen.
3. Bis zur Ministerkonferenz von Mitte Dezember haben die Kommissionen Vorschläge für konkrete Massnahmen im Rahmen eines umfassenden und für alle Teilnehmer vorteilhaften ("équitable") Programms der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auszuarbeiten.
4. Dieses Programm soll zu einer wesentlichen Verbesserung sowohl der Funktionsfähigkeit der Weltwirtschaft als auch der wirtschaftlichen Lage der Entwicklungsländer führen.

Der Umstand, dass es den Kommissionen in der Juli-Session nicht gelungen ist, den ihnen erteilten Auftrag zu erfüllen, d.h. ihre Arbeitsprogramme für die drei Herbstsessionen zu bereinigen, zeigt, dass die hohen Beamten die Unterschiede in den Auffassungen über Sinn und Zweck der KIWZ nicht beseitigt haben. Während die Industrieländer bereit sind, die Funktionsfähigkeit des Weltwirtschaftssystems zu überprüfen und sich zeigende Mängel in pragmatischer Weise und im Rahmen des ihnen politisch und wirtschaftlich möglich Erscheinenden zu beheben, namentlich auch dort, wo dies im Interesse eines besseren Gleichgewichts zwischen Nord und Süd erforderlich ist, erblicken die meisten Entwicklungsländer - vielleicht mit Ausnahme der allerärmsten und der reichsten unter ihnen - in der KIWZ eine Gelegenheit, das Weltwirtschaftssystem im Sinne des Modells der "Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung" umzugestalten. Dies ist für die Protagonisten dieser Tendenz primär ein politisches Ziel. Im Augenblick, da klar wird, dass die grossen Industrieländer - USA, EWG, Japan - dazu zur Zeit nicht bereit sind, muss das Interesse vieler Entwicklungsländer an der KIWZ nachlassen. Punktuelle Verbesserungen können auch in den bestehenden internationalen Organisationen ausgehandelt werden.

Damit wird auch klar, dass es nicht leicht sein wird, das gestrandete Schiff wieder flott zu machen. Vorbehältlich anderslautender Informationen aus den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten und wesentlicher neuer Beurteilungselemente sollte ein längerer Unterbruch der Kommissionsarbeiten nicht ausgeschlossen werden. Die in der Bundesrepublik und in den USA bevorstehenden Wahlen dürften kaum dazu beitragen, dass sich die Dinge sehr rasch klären werden.

Wir haben im Einvernehmen mit dem Eidg. Politischen Departement den schweizerischen Botschaften in den KIWZ-Teilnehmerstaaten folgende erste Sprachregelung übermittelt:

1. Wir bedauern es sehr, dass es sich als unmöglich erwiesen hat, die Arbeitsprogramme der Kommissionen zu bereinigen, dies umso mehr als in der Juli-Session in den meisten Punkten eine Einigung erzielt werden konnte.
2. Wir fühlen uns weiterhin durch das Kommuniqué der Tagung der hohen Beamten verpflichtet und bekennen uns namentlich zum Ziel, die Konferenz bis Ende Jahr zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und konkrete und ausgewogene Ergebnisse zu erzielen.
3. Die Interpretation, die die Gruppe der 19 Entwicklungsländer den von ihnen vorgeschlagenen und als unabdingbar bezeichneten Textformulierungen gegeben hat, d.h. die Zusage von nicht näher qualifizierten Schuldentilgungsaktionen und die Zustimmung zur Indexierung oder anderen gleichwertigen Methoden zum effektiven Schutz der realen Kaufkraft der Erlöse aus Oel- und Rohstoffausfuhren, erscheinen auch für uns nicht annehmbar. Dagegen gibt es auf diesen beiden Gebieten sinnvolle Verbesserungsmöglichkeiten, zu deren Prüfung wir bereit wären.
4. Es ist nun vordringlich, die Einigungsmöglichkeiten in beiden Punkten mit dem Ziel einer Wiederaufnahme der Arbeiten zu erforschen. Die Ko-Präsidenten der Konferenz müssen in ihrer Aufgabe nach Kräften unterstützt werden.
5. Aus unserer Sicht wäre es durchaus möglich, mit den Verhandlungen in allen jenen Bereichen zu beginnen, wo das Arbeitsprogramm festgelegt werden konnte.

Die vom Bundesrat eingesetzte interdepartementale Ad hoc-Gruppe wird selbstverständlich so bald wie möglich eine Lagebeurteilung vornehmen. Der Bundesrat wird befasst werden, falls die Entwicklung dies erfordert.

Beilage: Bericht

v. T. A.

KONFERENZ UEBER INTERNATIONALE
WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT

Schweizerische Delegation

Bern, 19. Juli 1976

EE 900 - vT/Ze

Bericht

über die fünfte Session der KIWZ-Kommissionen

(Paris, 12.-17. Juli 1976)

Im Schlusscommuniqué, das die Hohen Beamten der 27 KIWZ-Teilnehmerstaaten am 10. Juli veröffentlichten, wurden in Punkt 6 die vier Kommissionen beauftragt, im Verlauf der Juli-Session ihre Arbeitsprogramme zu verabschieden. Am Ende dieser Session, deren letzte zwei Tage sich als die schwierigsten und dramatischsten seit der Ministertagung vom Dezember 1975 erwiesen, blieb den Teilnehmern nicht anderes übrig, als festzustellen, dass dieser Auftrag nicht erfüllt werden konnte.

Die Schwierigkeiten können darauf zurückgeführt werden, dass die Gruppe der 19 Entwicklungsländer für einzelne Punkte der Arbeitsprogramme Formulierungen vorschlugen, die von den Industrieländern so verstanden wurden, dass eine Zustimmung die Anerkennung gewisser Positionen bedeutet hätte. Die Industrieländer vertraten grundsätzlich die Meinung, die Arbeitsprogramme sollten möglichst neutral gehalten sein und somit den Ergebnissen der Verhandlungen nicht vorgreifen. Der Vorwurf der Entwicklungsländer, hinter dem Streben nach "Neutralität" verberge sich eine mangelnde Konzessionsbereitschaft, ist indessen nicht völlig aus der Luft gegriffen, ja in gewissen Fällen schlugen die Industrieländer Texte vor, die durchaus Schlüsse auf die Grenzen ihres Entgegenkommens oder gar auf eine fehlende Verhandlungsbereitschaft zuliessen.

Die "19" wählten für ihren Test des von den Hohen Beamten bekräftigten "politischen Willens" zwei Bereiche aus: das Verschuldungsproblem und die Frage des Schutzes der Kaufkraft der Exporterlöse. Es gelang den Kommissionen, in allen übrigen Punkten eine

Einigung zu erzielen, wobei allerdings gewisse Kompromisse durch die Uneinigkeit in den beiden weiterhin kontroversen Punkten ihren verläufigen Charakter beibehalten.

Die Kontroverse um die Verschuldungsfrage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Entwicklungsländer bestanden ursprünglich darauf, das "Mandat" der UNCTAD, Leitsätze für die Behandlung von Ueberschuldungsproblemen auszuarbeiten, durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Finanzkommission und der Entwicklungskommission bearbeiten zu lassen, willigten aber schliesslich in eine getrennte Behandlung ein, wonach die Finanzkommission die mit den akuten Schuldenfällen zusammenhängenden Fragen - nach Auffassung der Industrieländer primär ein finanzielles Problem - und die Entwicklungskommission die übrigen Aspekte, also namentlich struktureller, entwicklungspolitischer Art prüfen wird. Ueberdies wurden gemeinsame Sitzungen der beiden Kommissionen vorgesehen. Es ging schliesslich noch darum, diese Arbeitsteilung schriftlich zu fixieren, wobei sofort Kontroversen um einzelne Formulierungen entbrannten, deren ein präjudizierender Charakter vorgeworfen wurde. Dies gilt nicht nur für die Vorschläge der "19" sondern auch für einen provokativen Gegenentwurf der EWG. Am letzten Tag klärte sich die Lage indessen insofern, als der namentlich von der schweizerischen Delegation aktiv unterstützte Vorschlag, auf eine Vorwegnahme der Verhandlungen in der Substanz zu verzichten und sich fürs erste mit der Einigung über eine grobe Arbeitsteilung zu begnügen, nicht durchdrang und schliesslich die letzten Zweifel darüber wegfielen, dass die "19" sich nur zufrieden geben wollten, falls die Industrieländer im zur Diskussion stehenden Text in aller Form ihre Bereitschaft zu Schuldentilgungsaktionen ("immediate debt relief") erklärten. Die Hauptadressaten dieser Forderung, die USA und die EWG, sind dazu jedoch zur Zeit nicht bereit. Es ging hier somit um weit mehr als um die von der UNCTAD geforderten Leitsätze oder um die gemeinsame Prüfung struktureller Probleme und möglicher Kooperationsbereiche.

Auch mit ihrer zweiten "conditio sine qua non" - Schutz der Kaufkraft wählten die Entwicklungsländer eine Forderung, von der sie wussten,

dass eine Einigung zur Zeit nicht möglich ist. Sie verlangen eine Erhaltung und Verbesserung des realen Einheitswerts ("unit value in real terms") der Exporterlöse für Erdöl und Rohstoffe und schlagen zu diesem Zweck die Indexierung vor. Die Industrieländer anerkennen die Bedeutung des Problems der u.a. durch die Teuerung in den Industrieländern bewirkten Erosion der Kaufkraft, sehen sich jedoch zu deren "Schutz" in der von den "19" angestrebten Form ausserstande, ganz abgesehen davon, dass sie den bevorstehenden Verhandlungen über einzelne Rohstoffabkommen nicht vorgreifen können. Es hat den Anschein, dass die in letzter Minute eingetretene Verhärtung der Haltung der "19" namentlich auf das Bestreben zurückzuführen ist, auch in der Energie- und in der Rohstoffkommission noch einen wichtigen Punkt der Arbeitsprogramme offen zu lassen, so dass der Beginn der Verhandlungen auf der ganzen Front blockiert bleibt. Fortschritte in der Verschuldungsfrage könnten die Schwierigkeiten in diesem zweiten Bereich indessen relativ rasch zum Verschwinden bringen.

Wie soll es nun weitergehen?

In einer am 17. Juli um Mitternacht von den Ko-Präsidenten der Konferenz (Kanada und Venezuela) gemeinsam verfassten Notiz wird lediglich festgehalten, dass "the two Conference Co-Chairmen will ... remain in close contact on the outstanding issues ... will endeavour to propose to the participants of the Conference a basis for proceedings in order to enable the work programs to be finalized". Die Konferenz wird somit nicht abgebrochen. Alles bleibt offen. Es scheint im Augenblick, dass nur eine Einigung in der Verschuldungsfrage eine Wiederaufnahme der KIWZ gestatten wird. Rein prozedurale oder redaktionelle Versuche, die Kontroverse zum Verschwinden zu bringen, werden nicht genügen. Nötig ist entweder eine Aenderung in der Haltung der wichtigsten Gläubigerländer oder ein Umdenken im Lager der Entwicklungsländer.

Die von den "19" getroffene Wahl der erwähnten beiden Testfälle ist nicht zufällig und lässt den politischen Charakter der Auseinandersetzung erkennen: Die geforderten Sondermassnahmen zum Schuldenerlass und zum Schutz der Kaufkraft stehen im Gegensatz zu zentralen

Grundsätzen des westlichen Wirtschaftssystems. Gerade deshalb haben sie für die Protagonisten einer "Neuen internationalen Wirtschaftsordnung" - Algerien steht unter ihnen im vordersten Glied - exemplarischen Charakter. Andere, leichter zu erfüllende Forderungen haben nicht den gleichen politischen Symbolwert.

Es scheint unter diesen Umständen nicht wahrscheinlich, dass eine Einigung vor dem für die September-Session der vier Kommissionen vorgesehenen Termin erzielt werden kann. Der kanadische Aussenminister MacEachen wird unverzüglich die nötigen Kontakte aufnehmen, um festzustellen, ob Kompromisse möglich sind. In Konferenzkreisen ist jedoch die Auffassung weit verbreitet, dass vor dem Frühjahr 1977, d.h. vor Ablauf der für die Einarbeitung einer neuen Administration in Washington erforderlichen Zeitspanne kaum Fortschritte zu erwarten sind.

Sicher kann man bedauern, dass die Ausarbeitung der Arbeitsprogramme und nicht die späteren Sachverhandlungen zum Anlass für die Auslösung der Krise genommen wurde. Eine für alle Delegationen annehmbare, nicht kontroverse Formulierung dieser Programme wäre kein Kunststück gewesen. Im Lager der Entwicklungsländer gibt es Delegationen, die die "Vertrauensfrage" schon viel früher stellen wollten, u.a. im April unmittelbar vor der UNCTAD. Immer jedoch, zuletzt an der Tagung der Hohen Beamten, gelang es bislang den gemässigten Elementen unter dem massgeblichen Einfluss des venezolanischen Ko-Präsidenten, Perez-Guerrero, durchzusetzen, dass der Fortführung der Arbeiten Primat eingeräumt wird.

Eine wichtige Rolle in der Wahl des Zeitpunktes der "Stunde der Wahrheit" scheint das Bestreben gewisser Delegationen zu spielen, sich an der bevorstehenden Konferenz der Blockfreien in Colombo nicht Vorwürfen der übrigen Mitglieder der "Gruppe der 77" aussetzen.

Zudem wäre es an der abschliessenden KIWZ-Ministerkonferenz viel schwieriger, wegen zwei kontroversen Punkten den Erfolg der ganzen Konferenz aufs Spiel zu setzen, da - so darf man wenigstens hoffen - bis dann auf anderen Gebieten Ergebnisse erzielt sein werden, die sich die eher praktisch denkenden unter den Entwicklungsländern nicht entgehen lassen möchten.

Am Ende der Session betonten verschiedene Delegationen von Industrieländern, dass es unklug wäre, sich allzu betroffen zu zeigen. Die Kommissionen haben in der Juli-Session Fortschritte gemacht, die sich sehen lassen können. Die Industrieländer stehen weiterhin zu dem von den Hohen Beamten gefassten Beschluss, auf konkrete Ergebnisse hinzuarbeiten. Aber sie sind sich auch bewusst geworden, dass ein Erfolg der Konferenz ohne wesentliche Zugeständnisse in zentralen Bereichen der Nord-Süd-Beziehungen nicht denkbar und dass eine politische Gewissenserforschung unerlässlich ist. Insofern könnte die Juli-Krise der KIWZ sich schliesslich als fruchtbar erweisen.

- Justiz- und Polizeidepartement, Mitbericht vom 15. Juni 1976
(Beilage)
- Departement des Innern, Stellungnahme vom 15. Juli 1976 (Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement, Vernehmlassung vom 28. Juli 1976
(Beilage)
- Departement des Innern, 2. Stellungnahme vom 5. August 1976
(Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement, 3. Vernehmlassung vom
15. August 1976 (Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement, Mitbericht vom 15. Juni 1976
(Beilage)
- Departement des Innern, Stellungnahme vom 15. Juli 1976 (Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement, Stellungnahme vom 28. Juli 1976
(Beilage)
- Departement des Innern, 2. Mitbericht vom 5. August 1976
(Beilage)
- Justiz- und Polizeidepartement, 2. Stellungnahme vom 17. August 1976
(Beilage)
- Landwirtschaftsdepartement, Mitbericht vom 19. Juni 1976
(Beilage)
- Wasser- und Energiewirtschaftsdepartement, Mitbericht vom
16. Juni 1976 (Beilage)
- Departement des Innern, Stellungnahme vom 15. Juli 1976
(Beilage)
- Wasser- und Energiewirtschaftsdepartement, Vernehmlassung
vom 17. August 1976 (Beilage)
- Departement des Innern, Antwort vom 18. August 1976 (Beilage)

... auf den Antrag des Departements des Innern und auf die
Mitverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

S c h l u s s

... Geschäft und der Gesetzgebung wird gemäß dem Ergeb-
nis des parlamentarischen Verfahrens genehmigt.

... Beschlüssen veröffentlicht sind, wird der Stellungnahme des
Departements des Innern zugestimmt unter folgenden Vorbehalten: