

an

A.10 - CX/ab

13.4.1977

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Zusammenfassung

Am Ursprung der OECD steht der amerikanische Marshallplan, der, vor dreissig Jahren entworfen, die wirtschaftliche Wiederaufrichtung Europas zum Ziele hatte. Er führte 1948 zur Gründung der "Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OEEC), in der 18 europäische Staaten sich zusammenschlossen. Innerhalb von zehn Jahren gelang den OEEC-Staaten der weitgehende Abbau mengenmässiger Handelsschranken und die Wiederherstellung der Währungskonvertibilität.

Ende der Fünfzigerjahre erschien die Konsolidierung und Weiterentwicklung des Erreichten in erweitertem Rahmen angezeigt. Deshalb wurde die OEEC 1960 in die "Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung" (OECD) übergeführt, der nun auch die USA und Kanada, später ausserdem Australien, Finnland, Japan und Neuseeland beitraten.

Die OECD ist eine auf der Gleichberechtigung ihrer Mitglieder, d.h. auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhende internationale Wirtschaftsorganisation. Hauptziele der Organisation sind die Förderung von Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht und realem Wachstum. Das Bekenntnis zur Entwicklungszusammenarbeit ist ausdrücklicher Organisationszweck. Davon abgesehen, spiegelt das Schwergewicht der Aktivität das Wandlungen unterworfenen Problembewusstsein der Mitgliedstaaten wider. So standen nacheinander das Bewusstsein für die Notwendigkeit wissenschaftlich-technischer Forschung, der Umweltschutzgedanke, die Verhinderung eines Rückfalls in den Protektionismus und eine aktivere Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund des Interesses.

Die Arbeitsweise der OECD ist gekennzeichnet einerseits durch einen kontinuierlichen und intensiven Informationsaustausch zwischen den nationalen Verwaltungen und dem 1700-köpfigen Sekretariat - ein Austausch zu beiderseitigem Nutzen. Andererseits findet von der ersten, vom Sekretariat vorbereiteten Diskussion der Probleme in den Arbeitsgruppen und Ausschüssen über die Behandlung im zwölfköpfigen Exekutiv-ausschuss bis zur Verabschiedung im Rat, dem obersten Organ der Organisation, ein Verdichtungsprozess statt, der in den vom Einstimmigkeitsprinzip gesetzten Grenzen am Ende ein koordiniertes Handeln erlaubt. Dieses kristallisiert sich in den Erklärungen und Entschlüssen der alljährlichen Ministerkonferenz und wiederholten Fachministertreffen, von denen wiederum neue Impulse für die Orientierung der Arbeiten der Organisation ausgehen.

Die Schweiz war schon Gründungsmitglied der OEEC. Bei der OECD ist sie durch ihre Ständige Delegation vertreten, deren Mitglieder zusammen mit Beamten der Zentrale in den zahlreichen Gremien der Organisation mitwirken. Im Gegensatz zu den Botschaften ist die Ständige Delegation bei der OECD daher aktive Beteiligte an einem kontinuierlichen Entscheidungsprozess und dadurch Mittlerin zwischen der eigenen Zentralverwaltung, deren Interessen sie vertritt, und der OECD, die das Gesamtinteresse ihrer Mitglieder wahrnimmt.

A.10 - CX/ab

Die Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

I. Dreissig Jahre Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit -
Konstanten und Wandlungen

a) Die OEEC - Antwort auf den Marshallplan.

Am Ursprung der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Nachkriegszeit steht der Entschluss der Vereinigten Staaten, den darniederliegenden Volkswirtschaften Europas grosszügige Hilfe zuteil werden zu lassen, unter der Voraussetzung engerer wirtschaftlicher Zusammenarbeit im Sinne einer Rückkehr zur Marktwirtschaft. Ausdruck dieser Initiative war die am 5. Juli 1947 in Harvard gehaltene Rede des damaligen amerikanischen Staatssekretärs George Marshall. Ihr dreissigster Jahrestag wird am kommenden 2. Juni Gegenstand einer Gedenkfeier im "Château de la Muette" sein.

Achtzehn europäische Staaten^{*)} antworteten am 16. April 1948 mit der Gründung der "Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit" (OEEC) in Paris. Ihre wichtigsten Ziele lauteten: Produktionssteigerung, finanzielle Stabilisierung, enge wirtschaftliche Zusammenarbeit, Ueberwindung des Dollar-mangels. Den Bemühungen der OEEC-Staaten war ein ausserordentlicher Erfolg beschieden: Innerhalb weniger Jahre waren die mengenmässigen Importbeschränkungen zu 90 Prozent beseitigt,

*Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei. Dass die OEEC nicht primär Verteilerorganisation der Marshallplangelder war, geht schon daraus hervor, dass etwa die Schweiz nicht Empfänger der Marshallhilfe war.

- 2 -

war der Abbau der Restriktionen des Kapitalverkehrs und der unsichtbaren Transaktionen vorangetrieben. Vor allem aber gelang Ende 1958 die Verwirklichung der freien Konvertierbarkeit der Währungen unter den meisten europäischen Staaten.

b) Von der OEEC zur OECD - Problembewusstsein in Wandlung.

Gegen Ende der Fünfzigerjahre schien es, als hätte die OEEC ihre Möglichkeiten erschöpft: Einerseits waren sechs ihrer Mitgliedstaaten bereit, den Schritt von der Kooperation zur Integration zu tun. Andererseits weckte gerade die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Bedürfnis, angesichts der fortschreitenden Interdependenz der Weltwirtschaft nicht nur den erreichten Liberalisierungsgrad in allen der Marktwirtschaft verschriebenen Teilen der Welt zu wahren, sondern dieser Ländergruppe auch neue Aufgaben zuzuweisen, die ihre Mitverantwortung für die Weltwirtschaft unterstreichen sollten. Das Ergebnis dieser Erkenntnis war das am 14. Dezember 1960 unterzeichnete Übereinkommen zur Errichtung der "Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)", wodurch die frühere OEEC zunächst durch die Vereinigten Staaten und Kanada, später durch Australien, Finnland, Japan und Neuseeland vergrössert wurde.

Präambel und Artikel 1 des Übereinkommens widerspiegeln die neue Zielsetzung: Wirtschaftliches Wachstum, Preisstabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht und Vollbeschäftigung. Es ist indessen interessant festzustellen, dass die OECD innerhalb dieses "magischen Vierecks" und darüber hinaus ein Spiegelbild des jeweiligen Problembewusstseins geblieben ist: Das Bekenntnis zur Entwicklungszusammenarbeit war von vornherein Bestandteil des Übereinkommens von 1960. Davon abgesehen, haben alle gemeinsamen Hauptsorgen der der Marktwirtschaft verpflichteten Staaten in der Organisation ihren Niederschlag gefunden - sowohl

- 3 -

im Pflichtenheft des etwa 1700-köpfigen Sekretariats als auch als Haupttraktanden der alljährlichen Ministerkonferenzen. Stichwortartig seien in ihrer ungefähren zeitlichen Reihenfolge erwähnt: Die Erkenntnis der Bedeutung von Wissenschaft und Forschung für die moderne Industriegesellschaft (der seinerzeit J.-J. Servan-Schreiber in seinem bekannten Buch "Le défi américain" Ausdruck verliehen hat), dann das wachsende Umweltbewusstsein, in den letzten Jahren nun die Verhinderung eines Rückfalls in den Protektionismus und zuletzt die Bekämpfung der Rezession durch Betonung der Arbeitsmarktpolitik.

II. Die Arbeitsweise der OECD: Von der Konsultation zum Entscheid - ein Verdichtungsprozess

Die Artikel 3 und 5 der OECD-Konvention stipulieren in kaum überbietbarer Kürze die Arbeitsweise der Organisation: Die Mitgliedstaaten informieren und konsultieren sich sowohl gegenseitig als auch die Organisation im Hinblick auf koordiniertes Handeln. Zu diesem Zwecke bedient die Organisation sich der Mittel der Entschliessungen, der Empfehlungen und des Vertragsschlusses.

In der Praxis geschieht dies so, dass das in Direktionen gegliederte OECD-Sekretariat^{*)} die von den Mitgliedstaaten erkannten gemeinsamen Probleme durch seine vorzüglich geschulten Spezialisten und Konsultanten in einer Weise analysieren und präsentieren lässt, die anschliessend ihre Behandlung in den von den Mitgliedstaaten beschickten Arbeitsgruppen und Ausschüssen erlaubt. Der einsetzende Prozess der Problembewältigung ist gekennzeichnet durch einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen den verschiedensten Zweigen der nationalen

*) Leitung und allgemeine Koordination; Wirtschaft und Statistik; Umweltschutz; Entwicklungszusammenarbeit; Handel; Finanz- und Steuerfragen; Wissenschaft, Technologie und Industrie; Soziales, Arbeitskraft und Erziehung; Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei; Energie; Verwaltung; Information. Vgl. Beilage 2: "OECD auf einen Blick".

- 4 -

Verwaltungen und dem OECD-Sekretariat, in dessen Verlauf allmählich auch politische Ueberlegungen an Bedeutung gewinnen. In dem Masse, als sich allseitig vertretbare Kompromisse abzeichnen, wird ein Geschäft von den Komitees aus auf die Ebene des zwölköpfigen Exekutivausschusses, von dort auf diejenige des Rates gehoben, der aus den Chefs der 24 nationalen Delegationen gebildet und vom Generalsekretär der Organisation präsiert wird. Er ist das einzige beschlussfähige Organ der Organisation, und seine Akte erfordern Einstimmigkeit. Aus diesem Grunde sind eigentliche Ratsentscheidungen die Ausnahme.

Einen Sonderfall bildet das 1972 geschaffene Exekutivkomitee in Sondersession, das aus Chefbeamten der nationalen Verwaltungen zusammengesetzt ist und dessen Auftrag darin besteht, Zusammenhänge in wirtschaftlichen Teilbereichen zu untersuchen und sich als Koordinationsorgan mit Fragen zu befassen, die in dieser Globalität in keinem andern internationalen Forum behandelt werden, zugleich aber zur Wiederherstellung geordneter weltwirtschaftlicher Verhältnisse bedeutsam sind. Dieser Ausschuss ist es, dem beispielsweise die Koordination der Politik der Industriestaaten auf der seit Anfang 1976 in Paris tagenden und vor dem Abschluss stehenden "Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit" zufällt.

Höhepunkt der Alltagsarbeit der OECD ist die alljährliche Ratstagung auf Ministerebene, die zuweilen ergänzt wird durch Fachministertreffen. Hier werden die drängendsten, den Mitgliedstaaten gemeinsamen wirtschaftspolitischen Probleme zu Erklärungen kristallisiert, welche gewissermassen den Kitt der Organisation darstellen. In ihnen widerspiegeln sich die bereits erwähnten Wandlungen im Problembewusstsein der Staaten, und von hier gehen die Impulse aus für neue Aktivitäten der OECD. Erwähnung verdienen z.B. das handelspolitische Stillhalteabkommen vom 30. Mai 1974, das die Mitgliedländer zum Verzicht auf die Einführung neuer Handelshemmnisse anhält und das 1975 und 1976

- 5 -

verlängert wurde, oder der 1976 verabschiedete Kodex für internationale Gesellschaften. Aber auch manchen Ratsentscheidungen auf Delegationschefebene verdankt die Organisation ihre aktuelle Fortentwicklung. Als Beispiel sei erwähnt die am 15. November 1974 gegründete Internationale Energieagentur, der auch die Schweiz angehört und die im Bereich der gemeinsamen Erdölversorgung im Krisenfall erstmals Mehrheitsentscheidungen vorsieht.

So wirkt denn die OECD, vereinfacht ausgedrückt, auf zwei Achsen: horizontal durch Information und Konsultation, deren Früchte sowohl den nationalen Verwaltungen als auch dem Sekretariat zufallen, vertikal durch jenen Verdichtungsprozess, der von der Problemdarstellung über die Problemdiskussion zum koordinierten Handeln führt.

Nebenbei sei erwähnt, dass dieser Prozess über die Jahre hinweg nicht zu einer unvernünftigen Aufblähung des Sekretariats und des Budgets geführt hat. Dies dürfte wesentlich damit zusammenhängen, dass es sich bei der Budgetbeschlussfassung um einen langwierigen und detaillierten Prozess handelt, der durchaus mit dem Haushaltbewilligungsverfahren nationaler Parlamente verglichen werden kann. Für eine internationale Organisation ist dies die Ausnahme. Sie hat bewirkt, dass das reale Ausgabenwachstum der OECD sich in wesentlich engerem Rahmen bewegt als das anderer Organisationen: für 1977 beträgt es weniger als 1/2 Prozent. An den Gesamtausgaben von 340 Millionen FF, die auf die Mitgliedländer im wesentlichen nach Massgabe ihres Brutto-sozialprodukts verteilt werden, partizipiert die Schweiz mit weniger als 2%.

III. Die Mitwirkung der Schweiz

Die Schweiz war schon Gründungsmitglied der OEEC. Die aktive Mitwirkung an einer der wirtschaftlichen Gesundung Europas verschriebenen Organisation, die auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhte und unsere Neutralität nicht beeinträchtigte,

- 6 -

lag auf der Linie unserer Gesamtpolitik. Das galt in unvermindertem, vielleicht in sogar noch höherem Masse für unsern Beitritt zur OECD. Ihre Gründung fiel ja nicht durch Zufall in eine Zeit, da die Bemühungen um Schaffung einer grossen Freihandelszone gescheitert waren und die Gefahr wuchs, dass die Länder der westlichen Welt sich auseinanderleben könnten. Seit der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit den Europäischen Gemeinschaften im Juli 1972 ist unser multilaterales wirtschaftliches Hauptinteresse auf die OECD konzentriert. Die Vollmitgliedschaft der Schweiz verschafft ihr die Vorteile eines institutionalisierten Dialogs mit den grossen Entscheidungszentren der Weltwirtschaft: den USA, den Europäischen Gemeinschaften, Japan.

Die Mitwirkung der Schweiz an den Arbeiten der OECD erfolgt durch ihre Ständige Delegation, die mit ihren insgesamt sieben Diplomaten zu unsern grössten Auslandvertretungen gehört. Der Missionschef vertritt unser Land auf den Sitzungen des Rates als dem obersten Organ der OECD. Er trägt darüberhinaus die Verantwortung für die ausgewogene Wahrnehmung der schweizerischen Interessen innerhalb der Organisation. Seine Mitarbeiter^{*)} sind für die kontinuierliche Betreuung sämtlicher Tätigkeitsbereiche der OECD zuständig. Dies geschieht in engem Zusammenwirken mit einer ganzen Anzahl Dienste der Bundesverwaltung und deren Beamten, die als Delegierte zusammen mit den Mitgliedern der Ständigen Delegation an den Sitzungen der zahlreichen Ausschüsse und Arbeitsgruppen teilnehmen.^{**)} Die engsten Kontakte bestehen mit dem Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung, BIGA und der Delegierte für Konjunkturfragen), dem Politischen Departement (Finanz- und Wirtschaftsdienst und Dienst für Technische Zusammenarbeit), mit verschiedenen Diensten des Departements des Innern, dem Amt für Energiewirtschaft des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements und mit der Nationalbank. In mehreren Komitees und Arbeitsgruppen stellt unser Land den Präsidenten oder Vizepräsidenten.

*) vgl. Pflichtenhefte (Beilage 1)

***) vgl. etwa eine typische Tagesordnung der OECD (Beilage 3)

- 7 -

Aus dieser notwendigerweise sehr summarischen Beschreibung ergibt sich der besondere Charakter der Ständigen Delegation, der sie von den Botschaften unterscheidet: Während jene zur Hauptsache Beobachtungs- und die daraus sich ergebenden Berichterstattungsaufgaben wahrnehmen, ist die OECD-Delegation aktiv Beteiligte an einem kontinuierlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess. Der Missionschef wird durch seine ex officio - Mitwirkung im Rat, dem obersten Organ der OECD, in einem gewissen Sinne Bestandteil der Organisation selbst. Der Ständigen Delegation fällt somit eine Mittelstellung zwischen nationaler Verwaltung und internationaler Organisation zu: Sie vertritt die Interessen der Schweiz, aber sie hat sie auch in Einklang zu bringen mit dem Gesamtinteresse der OECD. Das ist eine im eigentlichen Sinne diplomatische Aufgabe.-

Paris, den 18. April 1977