

Kopie an die HH: Gi, Rs, Ri, Jag, Ly

Bern, den 30. Dezember 1976

Notiz an die Herren Direktor P.R. Jolles

Botschafter K. Jacobi

Minister B. von Tscharner

EE. 753.4.1.4 - Ly/es

OECD/CES: Rückschau und Ausblick

Seit jeher war das CES Angriffen ausgesetzt. Diese haben sich in letzter Zeit verstärkt. Man zweifelt dessen Nützlichkeit an, behauptet, es habe "seine Zeit gehabt" und beklagt das gesunkene Niveau der Teilnehmer und der Diskussionen. Man möchte auch das schweizerische "Leadership" abbauen. Die Wortführer sind in erster Linie in Paris zu finden, doch sind vereinzelt auch im Bundeshaus derartige Stimmen laut geworden.

Nachdem das CES vor kurzem in sein fünftes Lebensjahr eingetreten ist, mag der Zeitpunkt nicht schlecht gewählt sein, um einen Blick zurückzuwerfen und, gestützt darauf, zu versuchen, sich einige Gedanken zu machen über die Frage, ob das CES weitergeführt werden soll und, wenn ja, welche Richtung seine inskünftigen Arbeiten einschlagen sollten.

Vorgeschichte

Vorerst ist daran zu erinnern, dass dem CES zwei Dinge Gevatter standen:

- der inhaltlich und zeitlich etwas verunglückte Rey-Bericht von 1972 und
- ein Vorschlag des OECD-Generalsekretärs aus dem gleichen Jahr, ein aus Spitzenbeamten gebildetes OECD-Gremium mit beschränkter Mitgliederzahl zu schaffen, das den Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilbereichen der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit hätte wahren sollen ("horizontal approach"); van Lennep hatte sich einen amerikanischen Vorschlag zu eigen gemacht, wonach die OECD die Gesamtstrategie der damals geplanten Reformverhandlungen in den Bereichen der Währungs-, Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik hätte übernehmen sollen. An der OECD-Ministertagung vom Mai 1972 erlitten beide Vorstösse Schiffbruch: der amerikanische Vorschlag, weil er impliziert hätte, dass die Arbeiten weltweiter Gremien der Planung und Führung durch den engen Kreis der OECD unterstellt worden wären; der Vorstoss des Generalsekretärs, weil er einzelne Mitgliedstaaten ausschloss

oder zumindest anders behandeln wollte und das Gremium vom Generalsekretär selber hätte präsiert werden sollen. Man befürchtete auch, erneut der 1971 aufgestellten amerikanischen Forderung Vorschub zu leisten, wonach ein Konnex herzustellen sei zwischen der Sanierung der internationalen Währungsverhältnisse (Smithsonian Agreement) und neuen handelspolitischen Konzessionen (handelspolitische Konzessionen der EG und Japans an die USA und Erklärung dieser drei Grossen vom Februar 1972).

Immerhin blieben diese Vorschläge und der Rey-Bericht nicht ohne Folgen: die Minister hoben ausdrücklich die horizontale Funktion der OECD hervor und erkannten ausdrücklich die Nützlichkeit gelegentlicher Tagungen von Spitzenbeamten aus den Hauptstädten. Man hatte damit an höchster Stelle den Finger auf zwei Unzulänglichkeiten der OECD-Tätigkeit gelegt

- den Widerspruch, dass zwar die Organisation praktisch alle Aspekte der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit beschlägt, jedoch über kein Gremium verfügt, das fähig ist, in Substanzfragen Koordinationsfunktionen zu übernehmen, und
- die Lücke, die darin besteht, dass zwar seit Jahrzehnten höhere und mittlere Beamte aus den Hauptstädten sich regelmässig in Paris treffen, dies jedoch in bezug auf die für die Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik ihrer Länder zuständigen Spitzenbeamten nicht zutrifft.

Rückschau

So kam schliesslich Ende 1972 das CES zustande. Um den verschiedenen Forderungen und Empfindlichkeiten gerecht zu werden, wählte man eine "hybride" Lösung, von der man im Nachhinein sagen kann, dass ihr informeller Charakter zwar den ungezwungenen Ton der Diskussionen im CES gefördert, gleichzeitig jedoch immer wieder Anlass zu Friktionen gegeben hat. Indem man "pro forma" das "normale" Exekutivkomitee der Organisation mit der neuen Aufgabe betraute, jedoch gleichzeitig den Teilnehmerkreis auf alle Mitgliedstaaten erweiterte und beschloss, es zu "Sondersessionen" auf hoher Ebene tagen zu lassen, erzeugte man ein Spannungsfeld zum Rat der ständigen Vertreter, der dem CES rein formell übergeordnet ist, dessen Mitglieder hierarchisch jedoch den CES-Mitgliedern in der Regel untergeordnet sind. An der ersten Session lag das Präsidium noch in den Händen des Vorsitzenden des normalen Exekutivausschusses. Folgerichtig wurde vom Rat kurz darauf beschlossen, dass für die Sondersessionen ein besonderer Präsident zu wählen sei. Botschafter Jolles wurde an der zweiten Tagung (März 1973) erstmals gewählt.

Aeusserlichkeiten

Die institutionelle Schwäche des CES ist zugleich seine Stärke. Die Tatsache, dass im Rahmen der OECD in der Regel nicht verhandelt wird (und somit nicht jedes Wort auf die Goldwaage gelegt wird), erlaubt offene Aussprachen. Die im Gegensatz zu früher jetzt

gehandhabte "Funkstille" gegenüber der Presse hat diese Tendenz verstärkt. Das CES steht damit nicht unter Erfolgszwang. Relativ unergiebigere Sessionen werden nicht als politische Misserfolge der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit gewertet. Oft strebt das CES zu einem bestimmten Zeitpunkt und bei einer spezifischen Frage ja gar nichts anderes als ein blosser Meinungs austausch an. Um die Offenheit der Aussprachen zu sichern, hat man auch seit Dezember 1975 auf die Zulassung der üblichen OECD-Beobachter (GATT, IMF, EFTA) verzichtet (nicht unbedingt zum Vorteil der Verhandlungen!) und hat hin und wieder Sitzungen mit kleinen Delegationen und ohne Protokoll abgehalten. Schliesslich finden regelmässig - einer jahrelangen Praxis der Handelskomitees folgend - die CES-Nachessen in kleinem Kreise statt.

Der etwa erhobene Vorwurf, die Qualität der Delegationen habe sich im Lauf der Jahre verschlechtert, trifft nur sehr teilweise zu: Schon an der zweiten Session waren Island, Luxemburg, Portugal, Spanien und die Türkei durch ihre ständigen Delegierten bei der OECD vertreten. An der letzten Session waren lediglich Australien, Dänemark, Griechenland, Irland und Neuseeland dieser Länderliste hinzuzufügen.

Inhalt

Vorerst ist daran zu erinnern, dass das CES - wenn auch nicht expressis verbis - ursprünglich einen dreifachen Auftrag erhielt:

- Förderung des Verständnisses der Wechselwirkungen und der weltwirtschaftlichen Gesamtzusammenhänge.
- Befassung - in eigener Regie - mit Fragen die in keinem internationalen Forum behandelt werden, jedoch für die Wiederherstellung geordneter weltwirtschaftlicher Verhältnisse bzw. für die Verhütung einer Kompartimentierung der Weltwirtschaft von Bedeutung sind.
- "Diskrete Unterstützung" in anderen Gremien laufender internationaler Verhandlungen.

a) "Horizontal approach"

Obwohl es das Hauptmotiv der Schaffung des CES bildete, stiess das CES von Anfang an auf Schwierigkeiten bei seinem Versuch, sich eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise anzueignen. Als wichtiges Hindernis erwies sich dabei die Komplexität der Materie sowie der Mangel an "Generalisten" namentlich in den Verwaltungen der grossen Länder. Es zeigte sich, dass die Mitglieder des CES doch mehrheitlich vor allem Handels- und Entwicklungspolitiker (Hijzen) sind. Währungs- und Wirtschaftspolitiker blieben den Sitzungen in der Regel fern, sei es, weil sie dem CES wenig günstig gesinnt (Emminger) oder indifferent (Hay) waren. Auch das stark kompartimentierte OECD-Sekretariat erwies sich ausserstande, eine horizontale

- 4 -

Diskussion in Fahrt zu bringen. (Auf ähnliche Schwierigkeiten war bereits die Rey-Gruppe bei Abfassung ihres Berichts gestossen).

An der ersten Session begnügte man sich damit, sich einen schweizerischen Vorschlag zu eigen zu machen, wonach der Wirtschaftspolitische Ausschuss und dessen Arbeitsgruppe Nr. 3 gebeten werden sollten, periodisch dem CES-Bericht zu erstatten. Letztmals wurde ein derartiger Bericht (vom Sekretariat!) im März 1975 erstattet. Im ersten Jahr hörte das CES auch regelmässig Berichte über die Arbeiten des IMF-Reformausschusses (C-20).

Die Ereignisse an der Erdölfront gaben dem Traktandum anfangs 1974 neuen Auftrieb. Es kommt aber nicht von ungefähr, dass das Ergebnis dieser Beratungen der "Trade Pledge" war, also ein handelspolitischer Akt. Ein damals in Rahmen des CES gemachter türkischer Vorschlag, einen OECD-Mechanismus zur Sicherstellung der Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite zu schaffen, fand keine Beachtung. Ein halbes Jahr später stiessen durchaus ähnliche Vorschläge der USA und des OECD-Generalsekretärs im Rahmen der Zehnergruppe auf allgemeine Zustimmung.

Die letzte dem Stand der Weltwirtschaft gewidmete CES-Debatte fand im März 1975 statt. Die Gespräche um die zweite Verlängerung des "Trade Pledge" im Frühjahr 1976 gaben nicht Anlass zu einer eingehenden weltwirtschaftlichen Betrachtung.

Es scheint mir, dass der Moment für das CES gekommen ist, sich auf seine ureigenste Rolle zu besinnen. Die ohne klar ersichtlichen Grund unterbrochene Tradition der Aussprachen über die weltwirtschaftlichen Gesamtzusammenhänge, eingeleitet durch Kurzreferate der Vorsitzenden der wichtigsten hierfür zuständigen OECD-Gremien muss wieder aufgenommen werden. Wie vor der Schaffung des CES besteht hier nach wie vor eine Lücke. Zwar werden die Ergebnisse derartiger CES-Aussprachen wohl kaum in der Ausarbeitung konkreter Rezepte bestehen. Aber es müsste bereits als Erfolg gewertet werden, wenn sie zur besseren Bewusstseinswerdung der Gesamtzusammenhänge führen würden, die geeignet wäre, Fehlentwicklungen in den Fachgremien zu verhindern. Mit einem gewissen Unbehagen stellt man beispielsweise fest, dass das GATT wie bis anhin im traditionellen Stil über den Zollabbau verhandelt, ohne anscheinend die fundamentale Tatsache zu berücksichtigen, dass die Weltwirtschaft in der Zwischenzeit vom System fixer zu einem solchen flexibler Wechselkurse übergegangen ist.

Pro memoria seien hier die wichtigsten Probleme der internationalen währungs- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit aufgezählt:

- 5 -

- Die andauernde Disparität in den Zahlungsbilanzentwicklungen (die sog. "Gruppe II" - Länder der OECD weisen seit anfangs 1974 ein kumuliertes Ertragsbilanzdefizit von 75 Milliarden Dollars auf).
- Das mangelhafte Funktionieren der Zahlungsbilanzausgleichsmechanismen und namentlich die Frage der Wahl zwischen externer Finanzierung und internen Anpassungsmassnahmen.
- Die im Durchschnitt noch zu hohen Inflationsraten.
- Die immer klarer zutage tretenden strukturellen Schwierigkeiten vieler Industrieländer, Brutstätte von Arbeitslosigkeit und Protektionismus.
- Die Schaffung konkreter Regeln (und eines Mechanismus zur Ueberwachung) für das bestehende System mehr oder weniger säuberlich frei schwankender Wechselkurse.
- Das im IMF praktisch noch kaum in Angriff genommene Problem einer effektiven Kontrolle des Wachstums der internationalen Liquidität.
- Eine bessere Koordinierung der Binnenwirtschaftspolitik der wichtigsten OECD-Staaten, namentlich um die grossen Disparitäten auf ein erträgliches Mass zurückzuführen.

In diesem Zusammenhang wäre wohl einmal die Frage zu prüfen, wer eigentlich zum Kreis jener Länder gehört, die in diesem Bereich ein gewichtiges, ja oft entscheidendes Wort mitzureden haben. Es stellt sich mit andern Worten die Frage, ob die seit Jahren eingefrorenen Fronten der verschiedenen Ländergruppen nicht den neuen Verhältnissen angepasst werden sollten. Zum Vorteil aller ist 1964 Japan in den Kreis der Industrieländer aufgenommen worden, in der Erkenntnis, dass dieses Land damals entwicklungs-mässig hiezu reif war und seinen Entscheidungen mehr und mehr weltwirtschaftliches Gewicht zukam. Bilden heute Saudiarabien, Iran, aber auch Brasilien, Mexiko nicht das Japan von 1964? Liegt nicht in einer derartigen institutionellen Erneuerung ein möglicher Ansatzpunkt für eine Ueberwindung der wahrscheinlich aussichtslos verhärteten Fronten im Nord-Süd-Dialog?

Vielleicht müsste man überhaupt flexiblere Kerninstitutionen schaffen in denen - neben den eigentlichen wirtschaftlichen Supermächten USA, EG und Japan - die mittleren Staaten (die alte und die neue "internationale Mittelklasse") nur dann vertreten wären, wenn sie ein namhaftes Interesse geltend machen könnten. So hätte die Schweiz sicher ihren Platz in internationalen Gremien, wo über Währungs-, Investitions-, Technologie- und Handelsfragen, jedoch vielleicht weniger dort, wo über Rohstoff-, Energie- und Landwirtschaftsfragen gesprochen wird.

Das CES könnte sich einmal dieser Frage annehmen.

b) Fragen, die nicht in anderen internationalen Gremien behandelt werden

Unter diesem Titel hat das CES im Bereich der internationalen Investitionen und der multinationalen Unternehmungen Pionierdienste geleistet. Für den OECD-Raum und für die OECD-Organisation sind in der Zeit zwischen Dezember 1972 und Juni 1976 in mühseliger Kleinarbeit einigermaßen brauchbare Ergebnisse erzielt worden. Es bestehen nun innerhalb der OECD spezifische permanente Strukturen, so dass dieses Kapitel wohl für das CES als vorläufig abgeschlossen gelten kann.

Noch unbestimmt sind hingegen die Perspektiven weltweit. Ob es dem ECOSOC gelingen wird, zu ähnlich ausgewogenen Ergebnissen zu gelangen wie die OECD, ist vorläufig noch vollständig offen. Die immer wieder aufgetauchte Forderung nach einem "GATT der Investitionen" (letzthin etwa von Bergsten u.a. in "The Reform of International Institutions") ist wohl heute wenig realistisch, könnte jedoch (im besten Fall) langfristig als Folge der ECOSOC-Verhandlungen ihre Erfüllung finden. Nachdem das zuständige OECD-Fachgremium ausdrücklich den Auftrag hat, die ECOSOC-Verhandlungen OECD-intern vorzubereiten, erübrigt sich wohl eine CES-Aktivität in dieser Hinsicht.

Ich kann mir zur Zeit keine andern Themen vorstellen, die in diese zweite Kategorie möglicher Traktanden für das CES fallen würden.

c) "Diskrete Unterstützung" laufender internationaler Verhandlungen

Das CES hat bisher zwei derartige Aktionen zur "diskreten Unterstützung" anderweitiger Verhandlungen unternommen. Bei der einen - der Neugestaltung der GATT-Ausweichklauseln - wurde recht viel substantielle Arbeit geleistet, bei der andern - der CIEC - wahrscheinlich zu wenig.

Vier Sessionen wurden der spezifischen GATT-Frage gewidmet, doch endete die Diskussion gewissermaßen "en queue de poisson". Immerhin war aufgrund der Gespräche im CES und im Handelskomitee das Sekretariat in der Lage, ein recht interessantes Synthesepapier zu verfassen. Nach Ansicht unseres MTN-Unterhändlerenteams ist jedoch der Wert dieser Vorarbeiten in der Verhandlungsperspektive als relativ gering zu veranschlagen.

Ob die OECD in der heutigen Verhandlungssituation in Genf sich mit MTN-Aspekten befassen soll, bildet zurzeit Gegenstand einer Kontroverse im Handelskomitee. Während unsere GATT-Leute eher abwinken, scheinen andere Länder dem Handels-

- 7 -

ausschuss der OECD als "chambre de réflexion" des kleinen Kreises der Industriestaaten einen gewissen Wert zuzubilligen. Vielleicht bricht hier auch die Sorge durch, gewisse hochwertige Grundsatzfragen drohten in den Einzelheiten der Genfer Sachverhandlungen unterzugehen.

Die Erinnerungen an die CIEC-Diskussionen der letzten 18 Monaten sind noch frisch, so dass es sich erübrigt, hier auf ihren Wert und Unwert einzugehen. Es sei lediglich die Bemerkung angebracht, dass der Vorwurf, die Konferenz von Paris sei zu einer gewöhnlichen Entwicklungskonferenz degradiert worden, mindestens so sehr die beteiligten OECD-Länder trifft wie die Entwicklungsländer. Praktisch von Anfang an in die klassische Abwehrsituation gedrängt, gelang es den OECD-Staaten nie mehr, das Heft in die Hand zu bekommen und der CIEC ihren Stempel aufzudrücken.

In dieser Sicht muss der Beschluss der letzten Session des CES begrüsst werden, endlich den Versuch zu unternehmen, eine Gesamtkonzeption der Nord-Süd Beziehungen zu entwickeln (übrigens in Ausführung eines ministeriellen Auftrags vom Juni 1976!). Das Hinauszögern des Abschlusses der CIEC sollte nicht zum Vorwand genommen werden, um dieses Vorhaben auf die lange Bank zu schieben. Nebenbei sei erwähnt, dass wir ein recht vordergründiges Interesse haben an der Ausarbeitung einer derartigen neuen Konzeption, da man von ihr erwarten kann, dass sie von der "solution de facilité" einer Erhöhung der direkten Finanzhilfe wegführen könnte.

Die Frage des Wie und Wann des Abschlusses der CIEC wird wohl kaum von der Traktandenliste des CES gestrichen werden können. Das geringe Interesse, das die Nicht-G-8-Länder der CIEC im Laufe des Jahres entgegengebracht haben, würde wohl dafür sprechen, sich mit einer Pro-forma-Behandlung zu begnügen und die Aussprache im engeren Kreise der G-8 zu führen, wie das etwa nach der Julikrise getan worden ist.

Ebenso dringend wie die Frage des Abschlusses der CIEC und einer Neukonzeption der Nord-Süd-Beziehung ist das Rohstoffproblem. Ich stelle es bewusst nicht in den Nord-Süd-Zusammenhang: Die kürzlichen Vorverhandlungen in der UNCTAD im Rahmen des Mandates von Nairobi haben deutlich gezeigt, dass eine ausschliessliche Nord-Süd-Betrachtung der Rohstoffproblematik nicht geeignet ist, zu konkreten Lösungen zu führen. Es wäre an der Zeit, endlich den Tatsachen ins Auge zu blicken, wonach die Verkäufe der Entwicklungsländer an die Industrieländer weniger als 25% des Wertes der Weltproduktion der auf der UNCTAD-Liste des integrierten Programms figurierenden Rohstoffe ausmachen. Lösungen sind, wenn überhaupt, in Verhandlungen zwischen Produzenten und

Konsumenten zu finden. In dieser Perspektive könnte auch die für uns wichtige Frage der Versorgungssicherheit ihren Platz finden, die bezeichnenderweise in Nairobi praktisch nicht Eingang in das Schlusspaket gefunden hat.

Sicher ist jedenfalls, dass die Rohstoffverhandlungen im Zentrum der internationalen Wirtschaftsdiskussionen des Jahres 1977 stehen werden und dass sie unter einem denkbar ungünstigen Stern stehen. Sofern nicht von seiten der OECD-Staaten ganz energische Anstrengungen unternommen werden, so sind diese Verhandlungen unweigerlich zum Scheitern verurteilt - mit allen möglichen Konsequenzen für das Nord-Süd-Verhältnis. Das CES würde wohl sich seiner Verpflichtungen entziehen, wenn es sich nicht diesem - zugegebenermassen äusserst heiklen - Thema mit Priorität zuwenden würde. Anders als bei der Energiefrage gibt es im Rohstoffbereich kein anderes OECD-Gremium, das dieses für die Zukunft der Weltwirtschaft so wichtige Problem mit der nötigen Autorität behandeln könnte. Als Ausgangspunkt könnten eventuell die dem CES im Mai 1975 vorgelegten Untersuchungen der kleinen "task force" dienen.

Das Sonderproblem: die Erneuerung des "Trade Pledge"

Schliesslich wird das CES im ersten Halbjahr 1977 zuhanden der Minister eine Empfehlung auszuarbeiten haben in bezug auf die Weiterführung oder Ablösung des "Trade Pledge".

Das Handelskomitee, das unter der Leitung von Frau Steeg entschlossen zu sein scheint, in OECD-Handelsfragen wieder die Führerrolle zu übernehmen, hat Ende November begonnen, die sich bietenden Optionen herauszuarbeiten. Bereits jetzt, scheint festzustehen, dass eine Lösung des einfachen Fallenlassens der Stillhalteverpflichtung wohl ausser Betracht fällt. Das Handelskomitee dürfte erst nach seiner Sitzung von Ende März in der Lage sein, dem CES zuhanden der Minister konkrete Vorschläge im Sinne von Lösungsmöglichkeiten vorzulegen. An der Februarsession wird somit das CES sich damit begnügen müssen, von Frau Steeg einen Bericht über den Stand der Beratungen ihres Komitees entgegenzunehmen.

Präsidium

Was schliesslich das Präsidium des CES anbelangt, so teile ich die Auffassung von Herrn von Tschärner in seiner Notiz vom 20. Dezember 1976.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass Kanada in den letzten Wochen bei jeder Wahl eines neuen Vorsitzenden (z.B. Komitee für internationale Investitionen und multinationale Unterneh-

- 9 -

mungen, Arbeitsgruppe über Exportkredite) eine jeweils gleichlautende Erklärung abgegeben hat, wonach es sich zu Gunsten einer Rotation der Präsidentschaften in einem Zwei- bis Dreijahreszyklus ausspricht. Was hinter diesen regelmässigen Vorstössen steckt, ist mir nicht bekannt. Solange jedoch das Rotationsprinzip, das in der OECD grundsätzlich nicht angewendet wird - in den meisten Spitzenkomitees der Organisation wird ein abtretender Präsident in der Regel durch einen Vertreter desselben Landes ersetzt - nicht allgemein durchgesetzt worden ist, sehe ich keine Veranlassung für uns, hier "Pionierdienste" zu leisten. Gerade in einem Zeitpunkt, wo die Tendenz zu Aussprachen auf Gipfelhöhen und im engsten Kreise wächst, schiene es mir wenig angebracht, freiwillig auf unsere Insider-Stellung zu verzichten, die uns wohl ohne CES-Präsidium kaum ohne weiteres zuerkannt würde.

Immerhin könnte man sich fragen, ob nicht in den nächsten Wochen Sondierungen in den wichtigsten OECD-Hauptstädten unternommen werden sollten, um herauszufinden, ob ein weiteres schweizerisches Präsidentschaftsjahr genehm ist - womit wir uns auch eine Art Alibi schaffen würden.

* * *

Ph. Ling