

März 1983

S c h l u s s b e r i c h t

von Botschafter Albert GRÜBEL
Chef der Schweizerischen Delegation bei der OECD

I. Die Aufgaben des Delegationschefs

Der Delegationschef

- vertritt die Schweiz im Rat bzw. in dem zur Vorbereitung der Ratssitzungen dienenden Exekutivkomitee;
- er pflegt die Kontakte mit seinen Kollegen, den wichtigsten Funktionären des Sekretariats und den wichtigsten Persönlichkeiten, die aus der Schweiz kommend in grosser Zahl an den vielen Tagungen der Organisation teilnehmen;
- er leitet die Delegation.

1) Vertretung im Rat und im Exekutivkomitee

Diese Funktion hat einen stark formellen Charakter. Zwar ist der Rat das oberste Organ der OECD und allein befugt, Beschlüsse zu fassen. Wenn die Probleme jedoch vor das Exekutivkomitee und den Rat kommen, sind die Entscheide praktisch meistens bereits gefallen. Die Probleme entwickeln sich sehr langsam in den internationalen Organisationen. Sie werden monate- oder jahrelang in Untergruppen und Ausschüssen diskutiert. Da an diesen Diskussionen kompetente und sehr oft hohe und höchste Beamte der nationalen Verwaltungen teilnehmen, ist es nur

natürlich, dass die schliesslich mühsam durch die Sachverständigen gefundenen Kompromisse nicht in letzter Stunde auf den Kopf gestellt werden können. Die erarbeiteten Lösungen und Berichte werden deshalb in den meisten Fällen vom Rat diskussionslos oder mit wenigen Aenderungen genehmigt. Es ist immer ein Zeichen, dass ein Problem nicht gut behandelt worden ist, wenn es im Exekutivkomitee und im Rat zu ausführlichen Diskussionen kommt. In diesen Fällen ist es unerlässlich, dass bereits im Exekutivkomitee die Weichen richtig gestellt werden. Ich habe deshalb Wert darauf gelegt, dass die Schweiz jedes zweite Jahr Einsitz als Vollmitglied im Exekutivkomitee nehmen konnte, und habe darüber hinaus die Regel hartnäckig verteidigt, dass jeder Mitgliedstaat, auch wenn er nicht Vollmitglied ist, an allen ihn interessierenden Diskussionen teilnehmen kann.

Mit dieser Situation, dass die Ratssitzungen mehr formellen Charakter haben, muss man sich abfinden, auch wenn dies den neu ankommenden Botschaftern manchmal schwer fällt. Wenn der Missionschef Einfluss auf den Gang der Verhandlungen nehmen will, muss er das frühzeitig tun, und zwar dann, wenn sich die Probleme in den Untergruppen und Ausschüssen noch im Fluss befinden. Es stehen ihm dazu drei Wege offen: ein enger Kontakt mit allen seinen Mitarbeitern, die ihn rechtzeitig informieren müssen, der direkte Kontakt mit dem Sekretariat und der Kontakt mit den von Bern kommenden Sachverständigen.

2) Pflege der Kontakte

Die Pflege der Kontakte ist eine relativ leichte Aufgabe. Der Kreis der in Frage kommenden Personen ist klar umschrieben (Kollegen, hohe Funktionäre des Sekretariats, Beamte aus der Schweiz). Da man sich sehr häufig trifft, ist der Kontakt

rasch hergestellt. Der schweizerische Delegationschef hat allerdings zwei Hindernisse zu überwinden. Da die schweizerische Delegation relativ weit entfernt vom Sitz des Sekretariats ist, in dessen Gebäuden oder in dessen Nähe die meisten Delegationen untergebracht sind, ergeben sich weniger zufällige Kontakte. Gewisse Delegationschefs sehen sich auch systematisch häufiger, weil sie bestimmten Gruppen (Europäische Gemeinschaft, Skandinavien, Mittelmeerländer) angehören. Diese Nachteile fallen jedoch nicht stark ins Gewicht. Nach kurzer Zeit kann man alle seine Kollegen kurzfristig besuchen oder ihnen telefonieren. Das Gleiche gilt für das Sekretariat.

Natürlich fühlt man sich menschlich einigen Kollegen mehr als anderen verbunden. Dies hat aber nicht viel zu bedeuten, weil die Interessenlage der Mitgliedländer bei den verschiedenen Problemen immer wieder wechselt. Wichtiger ist die Feststellung, dass ganz eindeutig die Delegationschefs der grossen Mitgliedländer, insbesondere derjenige der USA, mehr Gewicht haben. Das macht sich auch im Sekretariat und beim Generalsekretär stark bemerkbar. Theoretisch kann beim Einstimmigkeitsprinzip, das die OECD beherrscht, auch die Schweiz ihr Vetorecht ausüben. Richtigerweise tut sie dies fast nie, weil kaum je nationale Interessen von derartiger Bedeutung auf dem Spiel stehen, dass sich der Einsatz dieser scharfen Waffe rechtfertigen liesse. Weniger zurückhaltend sind in dieser Beziehung die grossen Länder, insbesondere die USA. Daran lässt sich nichts ändern.

Die hohen und mittleren Funktionäre des Sekretariats sind im allgemeinen leicht zugänglich und offen im Gespräch. Etwas weniger trifft dies für das grosse Wirtschaftsdepartement zu, bei dem es nicht leicht ist, in den ökonomischen Elfenbeinturm einzudringen.

Als Delegationschef konnte ich den Generalsekretär, wenn ich es wünschte, jederzeit kurzfristig besuchen. Das Gespräch mit ihm ist deshalb nicht einfach, weil er auf alles, was einer Kritik am Sekretariat nur nahe kommt, empfindlich reagiert. In letzter Zeit ist er etwas flexibler geworden.

3) Führung der Delegation

Die Führung der Delegation habe ich immer als wichtigste Aufgabe betrachtet. Ich habe von Anfang an darauf verzichtet, die Delegation zu hierarchisieren, weil sie mir dafür zu klein schien. Jeder Mitarbeiter hat gewisse Dossiers zur selbständigen Bearbeitung übertragen erhalten. Ein solches System ist für die jüngsten Mitarbeiter besonders angenehm. Für den Stellvertreter des Delegationschefs ist dies weniger erfreulich, weil er nur "primus inter pares" sein kann.

Der Delegationschef steht vor einer Wahl. Wenn er seinen Mitarbeitern grosse Selbständigkeit einräumt, wie ich das getan habe, gibt er ihnen die Möglichkeit sich voll zu entfalten. Fast allen meinen jungen Mitarbeitern ist es nach kurzer Zeit gelungen, sich direkten Kontakt mit den Direktoren und auch einigen höhergestellten Funktionären des Sekretariats zu verschaffen. Eine geeignete Einführung durch den Delegationschef erleichtert dies natürlich wesentlich.

Wenn der Delegationschef sich dagegen entschliesst, wie das einige meiner Kollegen getan haben, selber oft mit den Direktoren und anderen hohen Funktionären des Sekretariats in Verbindung zu treten, schmälert er die Möglichkeiten seiner Mitarbeiter. Das Sekretariat sucht dann immer den Kontakt mit dem Chef; die übrigen Mitarbeiter der Delegation haben nicht mehr die gleiche Stellung.

Die erste, von mir gewählte Lösung erfordert allerdings von den Mitarbeitern, dass sie von sich aus den Delegationschef ständig auf dem laufenden halten, damit er Einfluss auf den Gang der Diskussionen nehmen kann und dann, wenn er von Kollegen angesprochen wird, im Bild ist. In dieser Hinsicht war es bei einigen Mitarbeitern, und zwar auch bei guten, manchmal notwendig, ihnen in Erinnerung zu rufen, wie wichtig die ständige und spontane Information des Delegationschefs ist.

II. Die OECD der letzten neun Jahre

Die Arbeiten der OECD sind so vielfältig, dass es nicht möglich ist, sie auch nur annähernd zusammenzufassen. Ich begnüge mich deshalb damit, einige der im Zentrum stehenden Probleme zu skizzieren. Damit ist kein Urteil über den Wert der Arbeiten verbunden. Es gibt einige kleinere, im Schatten stehende Probleme, bei denen das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag günstiger ist.

1) Wirtschaftspolitik

Als ich im Frühjahr 1974 zur OECD kam, war, ausgelöst durch den ersten Erdölpreisschock, die Rezession bereits deutlich spürbar. Sie hat sich im Laufe der Jahre mit einigen Schwankungen zu einer starken Krise ausgeweitet. Im Zeitpunkt meines Weggangs ist noch nicht sicher, ob die Anzeichen für eine Besserung zu einem dauerhaften Aufschwung führen werden.

An Bemühungen, die Situation zu verbessern, hat es nicht gefehlt. Die entsprechenden "Strategien" und "konzertierten Aktionen" häuften sich im Laufe der Jahre. Der Glaube des Sekretariats, die Situation meistern zu können, hat wohl mit

dem im Sommer 1976 ausgearbeiteten "scénario de croissance à l'horizon 1980" seinen Höhepunkt erreicht. Seither scheint auch im Sekretariat eine Ernüchterung stattgefunden zu haben. Man weiss jetzt, dass es ein Irrtum vieler Wirtschaftswissenschaftler war, im Zeitpunkt der grossen Expansion zu glauben, dass die Weltwirtschaft mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen manipulierbar geworden sei und dass die Krise der 30er Jahre nur dem Unverstand der damaligen massgebenden Persönlichkeiten zuzuschreiben war. Der Machbarkeitsglaube hat das Sekretariat lange daran gehindert, sich genügend der Frage zu widmen, welches die wirklichen Ursachen der Krise sind. Auch heute liegt eine umfassende, einleuchtende Analyse noch nicht vor. Trotzdem ist die Versuchung nach wie vor gross, weitere allumfassende Strategien zu entwickeln.

Ein Lichtblick in diesem eher trüben Bild ist der starke Rückgang der Inflation in den meisten Mitgliedsländern. Im übrigen wage ich nicht zu behaupten, dass die Krise noch stärker gewesen wäre, wenn es die OECD nicht gegeben hätte.

Mit diesen kritischen Bemerkungen will ich keineswegs die grosse und gute Arbeit, die im wirtschaftspolitischen Departement geleistet wird, in Frage stellen. Weltweit ist man auf die OECD-Statistiken und -voraussagen angewiesen, weil es kaum etwas besseres gibt. Fraglich ist nur, ob diese Statistiken und Voraussagen überhaupt hinreichend genau sein können, um gestützt darauf Strategien für das wirtschaftspolitische Verhalten der einzelnen Mitgliedsländer zu entwerfen.

Eine wichtige Aufgabe dieses Departements sind die Länderprüfungen. Ihre Ergebnisse finden jeweils einen grossen Widerhall in der Presse. Ihr Einfluss auf die Politik der Mitgliedsländer ist wahrscheinlich unterschiedlich. In den wirklich demokratisch regierten Ländern sind innenpolitische Zwänge

für die einzuschlagende Politik entscheidend. Sie können durch die Empfehlungen der OECD bis zu einem gewissen Grad beeinflusst werden.

Die Schwäche des Sekretariats wurde m.E. offensichtlich, als es "der Not gehorchend, nicht dem eigenen Trieb" in die Niederungen der Mikroökonomie hinunterstieg. Die ausgearbeiteten Richtlinien über die sogenannten "positiven Strukturanpassungen" sind zwar im grossen ganzen richtig. Naiv wirkt es aber, dass gewisse hohe Funktionäre des Sekretariats glauben, damit etwas Neues erfunden zu haben.

2) Energie

Das Energieproblem war, mit unterschiedlicher Intensität, ständig gegenwärtig. 1974 wurde im Rahmen der OECD, aber mit einer gewissen Autonomie, die Internationale Energieagentur geschaffen. Ihr Apparat ist, verglichen mit den übrigen Direktionen, unverhältnismässig gross und besonders in den Spitzenposten übermässig besetzt. Die Arbeit der Agentur ist im allgemeinen gut. Ihren ursprünglichen Elan scheint sie in letzter Zeit etwas eingebüsst zu haben. Sie gleicht sich mehr und mehr den übrigen OECD-Direktionen an.

Die Politik der IEA ist durch ein Schwanken zwischen Interventionismus und Liberalismus gekennzeichnet, was vor allem auf die Ausschläge der amerikanischen Politik zurückzuführen ist. Wie stark die Marktkräfte auch im Energiesektor sind, haben die letzten Jahre sehr eindrücklich gezeigt.

Wie gut die IEA tatsächlich ist, würde sich erst in einer wirklichen Krise zeigen. Die Zweifel beziehen sich nicht auf die Qualität des Personals, sondern auf den Zusammenarbeitswillen der Mitgliedländer.

Es ist sicher richtig, dass die Schweiz aktiv bei der IEA mitwirkt. Sich ganz auf sie zu verlassen, wäre unvorsichtig.

3) Handel

Der Kampf gegen den Protektionismus stand immer auf der Tagesordnung. Zu Beginn der Rezession herrschte Uebereinstimmung darüber, dass die Fehler der 30er Jahre nicht wiederholt werden sollten.

Diese löbliche Absicht hat sich in der Wirklichkeit nicht durchgesetzt. Schlimmer ist noch, dass auch Zweifel darüber aufgekommen sind, ob das Festhalten am Freihandel unbedingt richtig ist.

Tatsächlich befindet man sich heute, trotz allen gegenteiligen Beteuerungen, in einem Zustand des "organisierten Freihandels", wobei die Organisation eher schlecht ist.

Der Multilateralismus, der nach dem Krieg den Bilateralismus mit Erfolg überwunden hat, wird zunehmend durch etwas anderes verdrängt. Die heutige Mischung von Multilateralismus und Länder- bzw. Gruppenbilateralismus kompliziert die Probleme stark.

4) Landwirtschaft

Die landwirtschaftlichen Diskussionen waren immer, besonders auf Ministeriebene, sehr interessant. Der Gegensatz zwischen den mehr exportierenden und den mehr auf Schutz ihrer Landwirtschaft bedachten Länder bricht immer wieder aus. Von eindeutig getrennten Gruppen kann allerdings nicht gesprochen werden. Die Grenzen sind fliessend geworden. Die Schweiz, die sich im allgemeinen dem Freihandel verpflichtet fühlt, kann,

was die Landwirtschaft betrifft, nicht zu dieser Gruppe gezählt werden. Es besteht hier ein gewisser Widerspruch in unserer Gesamtpolitik, der den schweizerischen Vertretern nicht immer voll bewusst ist.

5) Nord-Süd-Problem

Die Nord-Süd-Diskussion schleppt sich seit Jahren bzw. Jahrzehnten in ermüdender Wiederholung dahin. Trotzdem kann gerade hier eine interessante Entwicklung beobachtet werden. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben in den meisten Industrieländern innenpolitischen Druck geschaffen, der zu einem grösseren Realismus führt. Die schweizerische Politik scheint hier noch etwas zurückgeblieben zu sein. Sie hat den Zynismus anderer Länder, die es verstehen schöne Worte mit handfestem Realismus zu verbinden, noch nicht übernommen.

6) Arbeitskraft und Soziales

In diesem Gebiet kam der Zug der Zeit deutlich zum Ausdruck. Während zum Beispiel in meinen ersten Jahren unser Berufsbildungssystem noch als ausbeuterisch begriffen wurde, ist man sich heute einig darüber geworden, dass mit einem mehr berufsbezogenen Erziehungssystem die Jugendarbeitslosigkeit besser bekämpft werden kann. Die "Krise des Wohlfahrtsstaates" ist zu einem Bestseller geworden, weil darin schmerzliche Erkenntnisse aufgezeigt wurden. In der Migrationsfrage ist die Schweiz nicht mehr wie früher isoliert, weil sie, was die Restriktionen betrifft, von andern Ländern überholt worden ist. Die in den 60/70er Jahren gegen unser Land aufgebauten Vorurteile sind allerdings in den ausländischen und selbst in einigen schweizerischen Massenmedien noch nicht verschwunden.

7) Umweltschutz

Die Bemühungen im Umweltschutz sind im Laufe der Zeit auf Schranken gestossen. Gerade in solchen Gebieten wie der grenzüberschreitenden Verschmutzung, bei der sich eine internationale Ordnung geradezu aufdrängt, sind die nationalen Widerstände sehr stark. Das Gleiche hat sich beim Problem der Giftstoffe gezeigt, bei dem die Bemühungen, die Errichtung neuer nichttarifarischer Hindernisse zu verhindern, bis jetzt nicht sehr weit geführt haben.

8) Industrie, Wissenschaft und Technologie

Die sektorielle Prüfung einzelner Wirtschaftszweige, die früher verpönt war, hat sich unter dem Druck der Ereignisse und wegen der Schwäche der von der Makroökonomie angebotenen Lösungen durchgesetzt.

Der Elan, den eine neue Tätigkeit jeweils kennzeichnet, ist zur Zeit im Gebiet der Informatik festzustellen. Hier zeigt sich einmal mehr, dass die OECD dann ihre Chance hat, wenn sie ein neues, erst am Anfang der Entwicklung stehendes Gebiet bearbeitet. Hier kann sie Impulse auf die nationalen Politiken ausüben, was in diesem Fall auch für die Schweiz gilt.

III. Schlussbemerkungen

Diese wenigen Streiflichter bieten nur ein sehr unvollständiges Bild über die Aktivitäten der OECD. Mit ihren über 100 Ausschüssen und Untergruppen und mit ihren mehr als 1700 Funktionären und Hunderten von Konsultanten bearbeitet

sie ein sehr weites Feld. Die OECD wird relativ selten operationell. Sie ist vor allem ein ideales Forum für einen intensiven Informations- und Meinungsaustausch, der richtigerweise zwischen den Vertretern der Regierungen und der Verwaltungen, und nicht zwischen den Delegationen, stattfinden muss, wenn er einen Einfluss auf die nationale Politik der Mitgliedländer haben soll. Wie gross dieser Einfluss tatsächlich ist, kann nur schwer ermittelt werden. Es wäre dazu eine tiefgreifende Analyse der einzelnen Tätigkeiten, mit einem Vergleich von Aufwand und Nutzen, notwendig. Leider gibt es keine Evaluation dieser Art. Ich möchte mich deshalb mit der Feststellung begnügen, dass der Einfluss der OECD je nach den Aktivitäten und den Mitgliedländern variiert. Er ist nicht unbedingt bei den wichtigsten Problemen am stärksten.

Auch der Einfluss der Schweiz auf die OECD ist unterschiedlich je nach den Gebieten. Unsere offizielle These, dass uns die OECD Gelegenheit bietet, uns ins wirtschaftspolitische Gespräch zwischen den industrialisierten Ländern einzuschalten, hat sicher einen richtigen Kern. Dieses Gespräch wird immer mehr durch Diskussionen und Verhandlungen zwischen den grossen Ländern bzw. Gruppen beherrscht. Mit ihrem aktiven Einsatz bringen die schweizerischen Vertreter die Anliegen unseres Landes zu Gehör. Wie weit sie dann jeweils berücksichtigt werden, ist eine Frage der Konstellation. Unser Land hat, vielleicht mit Ausnahme des monetären Bereichs, ein zu kleines Gewicht, als dass es entscheidend auf den Gang der Dinge einwirken könnte. Auch die Wirtschaftspolitik wird letzten Endes von der Macht beherrscht, was in der OECD leider manchmal zu deutlich zum Ausdruck kommt.

- 12 -

Die Beziehungen der schweizerischen Delegation zur Verwaltung in Bern und ihren "zugewandten Orten" waren im allgemeinen gut. Als besonders angenehm habe ich sie mit Bezug auf diejenigen Bundesämter empfunden, die ihre Kräfte für die Bewältigung schwieriger innenpolitischer Aufgaben einsetzen müssen und deshalb dankbar sind, wenn sie von der Delegation entlastet werden.



A. Grübel

L'AMBASSADEUR DE SUISSE
AUPRÈS DE L'OCDE

Paris, den 28. März 1983

fait 30.3.83

↓

copie pour

me... ..

an	FZ	INN	GLS	HL	BZR	a/a
Datum	30/3					
Visa						
EDA		29.03.83			17	
Ref.	<u>A. 721.81</u>					

FZ

BAG

~~Pol. Dir.~~

Generalsekretariat des
Eidgenössischen Departements
für auswärtige Angelegenheiten

3003 B e r n

Herr Botschafter,

Sie erhalten als Beilage drei Exemplare des
Schlussberichts über meine Tätigkeit als Delegierter
bei der OECD.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner
vorzüglichen Hochachtung.

A. Grübel

Kopie mit Beilage

an das Bundesamt für Aussenwirtschaft

(3 Ex.)