

Kopie an Herrn Bundesrat Furgler

DER DIREKTOR
des
Bundesamtes für Aussenwirtschaft

Bern, den 24. August 1983

2520.1

OECD

Herrn Botschafter J. Zwahlen
Chef der Schweizerischen Delegation
bei der OECD

P a r i s

Herr Botschafter,

Wir haben mit grossem Interesse Ihr Schreiben vom 15. Juli (530.0 GEN.Org.) und Ihren ersten Bericht über die internationale Zusammenarbeit und die Auswirkungen der Gipfeltreffen auf die OECD zur Kenntnis genommen. Sie schildern eine Situation, die sich seit mehreren Jahren immer deutlicher akzentuiert hat und die uns seit längerer Zeit intensiv beschäftigt. So hat denn auch, wie Sie wissen, der Unterzeichnete an den Sitzungen des CESS vom 10. Juli 1980 und vom 12./13. Juli 1982 zu der Institution der Gipfeltreffen und ihrer Auswirkungen auf die reguläre internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der OECD in grundsätzlicher Weise Stellung genommen. In der Folge haben wir auch die eidgenössischen Räte in den entsprechenden Aussenwirtschaftsberichten auf diese spezifische Problematik aufmerksam gemacht.

Man könnte noch weiter zurückgreifen. Mit dem von der Schweiz keineswegs befürworteten Uebergang der OECE in die OECD haben die Arbeiten der Organisation zwar an Breite und Reichhaltigkeit gewonnen, aber an Verbindlichkeit und operationeller Wirkung eingebüsst. Gehalten hat sie sich dank der Qualität ihres Sekretariats. Der intellektuelle Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Aussenwirtschaftspolitiken darf auch heute keineswegs

unterschätzt werden; er ist jedoch indirekter Natur und daher schwer messbar.

Wir wissen es sehr zu schätzen, dass Sie als neuer Leiter unserer Delegation sich vorgenommen haben, die Lage einlässlich zu analysieren. Sie haben damit begonnen, uns die Kassandrarufo des Sekretariats und das in seinen Kreisen vorherrschende Malaise zu schildern. Im Hinblick auf Ihre weiteren Untersuchungen möchten wir Ihnen schon jetzt einige Kernfragen unterbreiten, die uns von entscheidender Bedeutung scheinen, um zu praktischen Schlussfolgerungen zu gelangen, denn Ihnen wie uns liegt natürlich vor allem daran, Mittel und Wege zu finden, wie die Schweiz zu einer Stärkung des OECD-Dispositivs beitragen kann.

Die zwei naheliegendsten Fragen, die immer wieder auftauchen, sind, inwieweit das Verhalten und Vorgehen des OECD-Sekretariats und seines Leiters dazu geführt hat, dass von wichtigen Ländern nach wirkungsvolleren Formen der internationalen Zusammenarbeit Ausschau gehalten wird; und zweitens, in welcher Weise die Zusammenarbeit zwischen den ständigen Delegationen unter sich und mit dem Sekretariat verstärkt werden könnte. Wir sind uns bewusst, dass damit auch die Frage der Verbindungen zwischen den nationalen Verwaltungen und den OECD-Missionschefs in Paris aufgeworfen ist, ein Punkt, zu dem uns Ihre kritische Beurteilung ebenfalls willkommen wäre.

Zum ersten: Das OECD-Sekretariat beklagt sich, zu sehr als akademische Studiengruppe und zu wenig als Initiator konkreter wirtschaftspolitischer Entscheidungen der Staatengemeinschaft benützt zu werden. Hängt dies aber vielleicht nicht damit zusammen, dass die makroökonomischen Studien in einer Art und Weise verfasst werden, die für den praktischen Politiker zu theoretisch ist? Zudem wird der Dialog nicht gefördert, wenn an Sitzungen Fragen aus

dem Kreise der Delegierten mit Bezug auf die wirtschaftspolitischen Analysen und Vorschläge des Sekretariats in überheblicher Art beantwortet bzw. vom Tisch gewischt werden. Auffallend ist denn auch, dass in den letzten Jahren das OECD-Sekretariat den Anschluss an die wirtschaftspolitische Neuausrichtung in verschiedenen wirtschaftlich führenden Ländern nur mit Mühe und widerwillig zu vollziehen vermochte. Als Antwort auf die Weltwirtschaftsrezession hat das Sekretariat Therapien vorgeschlagen, die sich in der Folge namentlich in zwei grossen Ländern, den USA und der BRD, kontraproduktiv ausgewirkt haben. Dieser Umstand ist ohne Zweifel mit ein Grund für die Zurückhaltung und Irritation gewisser wichtiger Länder gegenüber den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der OECD.

Hinzu kommt, dass das OECD-Sekretariat in der theoretischen Fundierung seiner wirtschaftspolitischen Haltung, insbesondere seit dem Uebergang zu flexiblen Wechselkursen, Mühe bekundet hat, die relevanten realwirtschaftlichen und monetären Faktoren angemessen in seine Ueberlegungen einzubeziehen. Entsprechend vermochte das Sekretariat namentlich im Bereich der währungspolitischen Zusammenarbeit während langer Zeit kaum Impulse zu vermitteln, zumindest keine, die Anspruch auf Originalität hätten erheben können.

Wir kommen somit zur Schlussfolgerung, dass die Frage zumindest berechtigt ist, ob die Isolierung des Sekretariats von der wirtschaftspolitischen Meinungsbildung in den Hauptstädten - die Sie mit Recht als das Hauptproblem bezeichnen - nicht eher die Ursache als die Folge der Bildung neuer Verhandlungsgremien ist, die dann aus den von Ihnen erwähnten Gründen zur Kumulation der Entfremdungs- und Erosionsgefahr führen. Diese vermehrte Verlagerung

der wirtschafts- und vor allem der währungspolitischen Zusammenarbeit in andere Gremien - ad hoc oder institutionalisiert - ist aus Sicht der OECD zu bedauern. Wesentlich für die Mitgliedstaaten und die Schweiz ist jedoch, dass diese Fragen sachkundig in Gremien behandelt werden, zu denen wir Zutritt haben. Nach dem Beitritt zur Zehner-/Elfer-Gruppe - zu der auch das OECD-Sekretariat guten Zutritt hat - präsentiert sich daher die mit diesen Verschiebungen verbundene Problematik aus schweizerischer Sicht wieder etwas weniger brisant.

Bedeutend treffsicherer und mit bewundernswerter Konsequenz ist das OECD-Sekretariat zur Verteidigung eines offenen, multilateralen Handels- und Währungssystems angetreten. Aber auch hier enthält die jeweilige Dokumentation selten Ansatzpunkte für konkrete und entsprechend operationelle Beschlüsse. Dies mag damit zusammenhängen, dass das Sekretariat sich eben doch nicht allzu stark politisch exponieren möchte (s. als aktuellstes Beispiel die Notiz von Herrn Minister Lacher an Sie vom 18. August betreffend das "follow up" der Ministerkonferenz im Handelsbereich). Statt klare Entscheidungsgrundlagen zu unterbreiten, werden den nationalen Regierungen Fragen gestellt, die diplomatisch dermassen verwässert und verklausuliert sind, dass die jeweilige Zustimmung konkret wenig oder nichts zu beinhalten vermag. Daraus entsteht dann die Kluft zwischen hochtrabenden Resolutionen und den praktischen Massnahmen, welche die Regierungen tatsächlich treffen. Das gleiche gilt übrigens mutatis mutandis auch für die Gipfeltreffen! Auch ist es natürlich eine Illusion, zu glauben, mit einer jeweils 1 1/2-tägigen Diskussion über komplizierte Papiere, die in keine politischen Entscheidungen ausmündet, könne ein Fortschritt eingeleitet oder gar die wirtschaftspolitische Wirklichkeit verändert werden.

Intellektuelle Qualität, ordnungspolitische Konsequenz und Einsatzfreudigkeit des Generalsekretärs stehen wohl, wenigstens aus schweizerischer Sicht, ausser Frage. Zwischen den machtpolitischen Ansprüchen und gelegentlichen Anmassungen der Amerikaner und den zu einem Bremsblock führenden endlosen Konsultationen der EG hat er nun aber wahrlich keinen leichten Stand. Er kann es nicht jedem recht machen, und je höher seine Ansprüche auf Mitbeteiligung (z.B. an Gipfeltreffen!), desto vehementer die Ablehnung. Gegenüber Anliegen von kleineren Staaten, inkl. der Schweiz (unter Ihrer Aegide ändert sich das hoffentlich!), kann er übrigens sehr taube Ohren haben. Sie haben selber hervorgehoben, dass de Larosière sich erfolgreicher einzuschalten weiss als van Lennep und dass dies mit den Personen und nicht den Organisationen zusammenhängt. Diese Aspekte werden bei der Suche nach einem geeigneten Nachfolger sorgfältig abzuwägen sein.

Zum zweiten: Der Leerlauf wird häufig durch die endlosen Interventionen der Mitgliedstaaten, die lediglich Wiederholungen darstellen und keine neuen Ideen beinhalten, verursacht. Nach Ihrer Auffassung, die wir teilen, tragen die kleinen Länder an diesem unbefriedigenden Zustand eine besondere Verantwortung. Wäre es denkbar, dass die ständigen Vertreter vor den jeweiligen Ausschuss-Sitzungen eine Strukturierung der Debatten vorbereiten könnten, ohne sich eine Rollenverteilung gefallen lassen zu müssen, die sich in der Vergangenheit politisch - auch aus schweizerischer Sicht - als unzumutbar erwiesen hat? Eine bessere Vorbereitung der Sitzungen und Absprache über die wichtigsten Fragen, zu denen eine operationelle Beschlussfassung angestrebt werden sollte, würde voraussetzen, dass die Vorschläge des Sekretariats rechtzeitig auf den Tisch kommen.

Wie Sie wissen, haben wir manchmal den Eindruck, dass im Gegenteil die Vorschläge des Generalsekretärs möglichst lange zurückgehalten werden - vermutlich in der Hoffnung, dass dann keine Zeit mehr bleiben werde, um sie zu zerzausen. Selbstverständlich ist auch die Person des jeweiligen Vorsitzenden von entscheidender Bedeutung. Dieser muss über Autorität verfügen und sie ausüben, was nur akzeptiert wird, wenn sie nicht für die Verfechtung der eigenen nationalen Interessen in gröblicher Weise missbraucht wird (was gerade im CESS auch schon geschehen ist). Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, einen besseren Korpsgeist unter Ihren Kollegen zu schaffen?

Zum dritten: Letztlich sind die nationalen Behörden für die Politik verantwortlich, die in der OECD betrieben wird. Bei der Vorbereitung unserer Stellungnahmen wäre es jeweils nützlich, zu wissen, wie die Fronten verlaufen werden und in welcher Richtung eine Chance bestehen könnte, zu einer Uebereinstimmung zu gelangen. Sie kennen unsere Prioritäten. Die Zusammenarbeit zwischen Ihnen und uns sollte dazu führen, dass wir einen genügenden Ueberblick über die Prioritäten unserer Partner haben, um das, was man als "Verhandlungsmaterie" bezeichnen könnte, abzugrenzen und eine diesbezügliche Strategie zu entwickeln. Unsere direkten Kontakte mit den einzelnen Gipfelländern, die wir in den letzten Jahren aufgenommen und intensiviert haben, gehören in diesen gleichen Zusammenhang. Wenn wir Ihre Bemerkung richtig verstehen, erblicken Sie darin eine weitere Schwächung des OECD-Mechanismus. Wir glauben jedoch, dass auf beiden Fronten zielstrebig vorgegangen werden muss. Je mehr in Paris getan werden kann, desto besser; aber der persönliche Kontakt zwischen den für die nationale Aussenwirtschaftspolitik verantwortlichen Personen bleibt unerlässlich für die unmittelbare Verhandlung.

- 7 -

Dies einige Gedankengänge und erste Reaktionen auf Ihr interessantes Schreiben, das, wie Sie sehen, seine stimulierende Wirkung nicht verfehlt hat. Ihren weiteren Berichten und insbesondere Ihren Vorschlägen für realistische Massnahmen zur Stärkung der OECD-Mechanismen sehen wir mit entsprechend grossem Interesse entgegen.

Genehmigen Sie, Herr Botschafter, die Versicherung meiner vorzüglichen Hochachtung.

sig. Jolles

P.S. Wir lassen diese Antwort dem gleichen Personenkreis zugehen, an den Sie Ihr Schreiben vom 15. Juli gerichtet haben. Wir gehen davon aus, dass diese, falls sie zusätzliche Ansichten vertreten oder konkrete Vorschläge zu machen haben, sowohl an Sie wie uns als die für die Koordination der OECD-Belange verantwortliche Stelle gelangen werden. Im übrigen würden wir Ihnen vorschlagen, den "breiten Verteiler" erst dann wieder zu benützen, wenn wir einen Schritt weitergekommen sind und Schlussfolgerungen vorzulegen haben.