

Die Schweiz in den Bretton-Woods-Institutionen: Zwischenbilanz

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden
der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 6. Juni 2003

Das Wichtigste in Kürze

Seit 1992 ist die Schweiz Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen (BWI). Sie führt eine Stimmrechtsgruppe an und hat dadurch Einsitz in den Exekutivdirektorien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank.

Mit dieser Studie wird nach elf Jahren Mitgliedschaft eine Zwischenbilanz gezogen. Sie ist auf fünf Ebenen angesiedelt:

1. Ziele und Interessen der Schweiz an der Mitgliedschaft in den BWI;
2. Akteure der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank (SNB), Kompetenzaufteilung und Koordination;
3. Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure;
4. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz in den verschiedenen Arenen der BWI und
5. Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz. Die Ergebnisse der Untersuchung basieren auf Experteninterviews, Dokumentenanalysen, Fallstudien und weiteren politikwissenschaftlichen Methoden. Die Fragen zu den Punkten 2 bis 4 wurden im Rahmen eines Expertenmandates (Prof. Cédric Dupont, Prof. Pascal Sciarini) beantwortet; die PVK hat sich mit den Aspekten 1 und 5 befasst.

Die Auswertung der Rechtsgrundlagen hat aufgezeigt, dass auf der Ebene der Gesetze, Verordnungen und Bundesbeschlüsse nur wenige konkrete substantielle Ziele für die Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft formuliert sind. Die Konkretisierung und Operationalisierung wird damit in weiten Teilen implizit auf die Umsetzung verlagert und an die zuständigen Verwaltungsstellen delegiert. Aus der Botschaft über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI geht hervor, dass die Schweiz im IWF hauptsächlich ordnungs-, geld- und entwicklungspolitische Ziele anvisiert. Entsprechend der Aufgabenteilung innerhalb der BWI sind bei den Zielen bezüglich der Weltbank andere Akzentuierungen festzustellen. Stärker betont werden die entwicklungspolitischen, d.h. die sozial- und umweltpolitischen Ziele; hingegen fehlen explizite Zielsetzungen zur Geldpolitik.

Die Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ist in den Rechtsgrundlagen nur sehr allgemein festgehalten. Bei den IWF-Aufgabenbereichen sind neben dem Schweizer Exekutivbüro in Washington das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), insbesondere die Eidgenössische Finanzverwaltung und die SNB die Hauptakteure. Durch eine noch im Beitrittsjahr abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB wurde eine weitgehend klare Kompetenzverteilung vorgenommen. Neben den üblichen Koordinationsinstrumenten – Ämterkonsultationen, Mitberichte etc. – hat sich bei den IWF-Geschäften inzwischen unter den Hauptakteuren ein informelles Koordinationsverfahren etabliert. Im Weltbankbereich wurde die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen den beiden Hauptbetroffenen, DEZA und seco, 1992 nicht genau bestimmt, was in der Folge zu Konflikten geführt hat. Im

Rahmen von Verwaltungsreformen wurde die Kompetenzzuteilung Ende der neunziger Jahre genauer geregelt. Weil aber weiterhin Grauzonen bestehen und auch aufgrund der unterschiedlichen Optiken von DEZA und seco auf die Entwicklungszusammenarbeit, verbleibt Konfliktpotenzial zwischen den zuständigen Stellen im Weltbankbereich. Als Nebenakteur befasst sich ferner die Politische Direktion im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit der BWI-Politik der Schweiz. Ihr Einbezug ist suboptimal, weil sie einerseits nur auf geringe Personalressourcen zurückgreifen kann und andererseits oft sehr kurzfristig konsultiert wird.

Um der zunehmenden Verflechtung der IWF- und Weltbankgeschäfte gerecht zu werden und um die Zusammenarbeit, Koordination und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen verwaltungsinternen Akteuren zu optimieren, wurden in den Interviews verschiedene Vorschläge gemacht: Zu nennen ist eine klare Festhaltung der Regelungen im Gesetz und/oder in einer Verordnung oder die Schaffung eines interdepartementalen Bretton-Woods-Büros.

Die Analyse des Netzwerks der staatlichen und nichtstaatlichen BWI-Akteure hat eine starke Machtkonzentration auf der Verwaltungsebene und eine klare Trennung zwischen den beiden Gruppen aufgezeigt. Die nichtstaatlichen Akteure spielen eine marginale Rolle. Dies wird zum einen darauf zurückgeführt, dass für die Einflussnahme zwar günstige Bedingungen herrschen, diese aber nicht von allen nichtstaatlichen Akteuren genügend wahrgenommen werden, zum anderen auf die mangelnde Transparenz seitens der Verwaltung und eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ungenügende Informationsvermittlung.

Wichtigster Einflusskanal der Eidgenossenschaft ist der Einsitz in den 24-köpfigen Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank. Hauptinstrument sind dabei die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen, in denen die Schweiz ihre Position bzw. die ihrer Stimmrechtsgruppe vertritt. Die Erhebung von Dupont/Sciarini nennt mehrere Faktoren, die für einen Erfolg der Schweiz in den BWI verantwortlich sein können: die Vorbereitung klarer und glaubwürdiger Stellungnahmen, langjährige Erfahrung in der spezifischen Thematik und frühzeitige Besetzung dieses Themas, die Fähigkeit zur Bildung von Allianzen, aber auch eine enge Zusammenarbeit mit der BWI-Administration. Mangelnder Erfolg wird auf die Unfähigkeit zurückgeführt, Allianzen zu bilden und auf das Vertreten von Positionen, die die «grossen» Länder nicht teilen. Eine qualitative und quantitative Steigerung der Stellungnahmen für die Sitzungen des Exekutivdirektoriums sowie ein verstärktes Engagement in den Administrationen von Währungsfonds und Weltbank können den Einfluss der Schweiz günstig beeinflussen. Letzlich entscheidet aber die Realpolitik über den Erfolg oder Misserfolg einer schweizerischen Position.

Der Nutzen, den die Schweiz aus ihrer Mitgliedschaft zieht, ist mehrdimensional. Er wird vor allem bei den Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, in der Kommunikationsmöglichkeit, im Reputations- und damit Imagegewinn und im ausserpolitischen Beitrag der Eidgenossenschaft an die internationale Solidarität gesehen. Zudem profitiert die Schweiz von den öffentlichen Gütern, welche die BWI her- und bereitstellen, trägt aber auch das ihrige dazu bei. Einen Nutzen ergibt die Mitgliedschaft

ferner für die Wirtschaft und den wissenschaftlichen Bereich. Wichtig sind hier vor allem die Bereiche Zusammenarbeit, Wissens- und Informationstransfer und Aufträge. Einschneidende Nachteile der Mitgliedschaft wurden von den Befragten keine gesehen.

Bericht

Einleitung

Ausgangslage und Auftrag

Im Mai 1992 wurde die Schweiz mittels Volksentscheid Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen (BWI). Die BWI gliedern sich in den mit der internationalen Währungspolitik betrauten Internationalen Währungsfonds (IWF) einerseits und die für die Entwicklungsfinanzierung zuständige Weltbankgruppe¹ (kurz: Weltbank) andererseits. Diese beiden Institutionen wurden 1944/45 von 38 Staaten mit der Absicht gegründet, kapitalarme Länder zu unterstützen, eine Stabilität des internationalen Währungs- und Finanzsystems herzustellen und vor allem den Nach-Kriegs-Wiederaufbau zu fördern. Heute sind über 180 Länder Mitglied der BWI.

Der Währungsfonds verfolgt das Ziel, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik und damit stabile Währungsverhältnisse zu fördern. Es soll zudem die Ausweitung und ein ausgewogenes Wachstum des Welthandels erleichtert und bei der Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems mitgewirkt werden. Um diese Ziele zu erreichen, gewährt der IWF Kredite an Mitgliedsländer, welche Zahlungsbilanzschwierigkeiten haben, er überwacht und berät die Mitgliedsländer in währungs-, wirtschafts- und finanzpolitischen Belangen (Artikel-IV-Konsultationen), und er unterstützt die Weltwirtschaft mit Empfehlungen für eine verbesserte wirtschaftspolitische Zusammenarbeit.²

Die Hauptziele der Weltbank liegen in der Bekämpfung der Armut und der Erhöhung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern. Sie ist eine der grössten Institutionen der Entwicklungsfinanzierung und unterstützt in dieser Funktion Entwicklungsländer in Form von Kreditprogrammen. Die Institutionen der Weltbankgruppe mobilisieren finanzielle Mittel, um in den Entwicklungs- und Schwellenländern produktive Investitionen und damit die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und die Armut zu vermindern. Zudem ist sie auch eine Wissensbank, welche die Erkenntnisse der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aufarbeitet und mit anderen Akteuren teilt.³

Bei ihrem Beitritt zu den BWI erlangte die Schweiz die Leitung einer Stimmrechtsgruppe und dadurch je einen von 24 Sitzen im Exekutivdirektorium der beiden Organisationen.⁴ Die von der Schweiz vertretene Gruppe besitzt im IWF einen Stimmenanteil von rund 2,88 Prozent – davon werden 1,62 Prozent allein von der Schweiz gehalten. Die finanzielle Verpflichtung der Schweiz im Rahmen ihrer ordentlichen Beiträge beläuft sich im IWF auf 4,6 Milliarden US-Dollar (Juli 2002) und in der Weltbank auf 4,5 Milliarden US-Dollar (Mai 2001). Dieses Kapital ist nur

¹ Im Bericht wird stets von Weltbank gesprochen. Gemeint ist damit die ganze Weltbankgruppe: Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), Internationale Finanz-Corporation (IFC) und Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (MIGA), International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Formell gehören nur IBRD und IDA zur «Weltbank».

² Vgl. dazu auch www.imf.org

³ Vgl. dazu auch www.worldbank.org

⁴ Mitglieder der schweizerischen Stimmrechtsgruppe sind: Aserbaidschan, Kirgisische Republik, Polen, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und seit 2000 auch das ehemalige Jugoslawien.

zu einem Teil einbezahlt. Dazu kommen zusätzliche Beiträge (z.B. Kofinanzierungen von Weltbankprojekten, Finanzierung von IWF-Spezialfonds). Konkret haben sich für den Bund finanzielle Verpflichtungen ergeben, die sich im Zeitraum zwischen 1992–2001 für den IWF auf 0,117 und für die Weltbank auf 1,57 Milliarden Franken belaufen haben.⁵

Mehr als zehn Jahre nach dem Beitritt ist der Zeitpunkt für eine erste Bilanz zu diesem sowohl in politischer wie auch in finanzieller Hinsicht bedeutenden Engagement der Schweiz gekommen. Es stellt sich namentlich die Frage, wie die Schweiz ihre Mitgliedschaft bei den BWI nutzt, um ihre aussen-, aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Ziele und Interessen zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund hat die Subkommission EFD/EVD der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerates der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) am 28. August 2002 den Auftrag erteilt, eine entsprechende Evaluation durchzuführen. Darin sollen nicht die BWI selber und deren Politik untersucht werden, sondern allein Fragen zur Mitgliedschaft der Schweiz in diesen Institutionen.

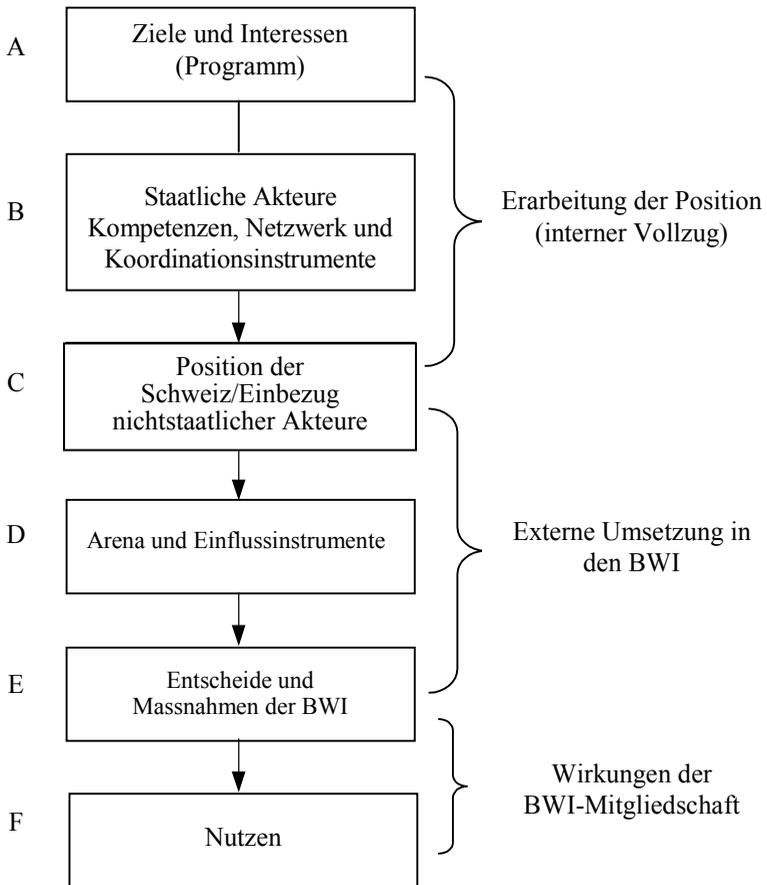
Wirkungsmodell, Fragestellung und Aufbau des Berichts

Die Logik der Fragestellung und die entsprechenden Untersuchungsfragen der Evaluation ergeben sich aus einem Wirkungsmodell zur Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI. Abbildung 1 zeigt dieses Wirkungsmodell. Im Folgenden wird das Modell kurz beschrieben und als Hintergrundfolie für die Darstellung der zu behandelnden Untersuchungsfragen benutzt.

⁵ Angaben nach: EDA, Politische Abteilung III. In diesen Zahlen nicht berücksichtigt ist die Beitrittsleistung (Quote der Sonderziehungsrechte) für die Mitgliedschaft des IWF. Die Schweizerische Nationalbank ist verpflichtet, die Quote der Sonderziehungsrechte zu garantieren, wobei es sich um einen Austausch von Währungsreserven handelt. Die Totale stehen unter dem Vorbehalt, wie er im Bericht der GPK des Ständerates zur Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods geäußert wird (Absatz 2.5.1: Kosten der schweizerischen Mitgliedschaft).

Wirkungsmodell zur Mitgliedschaft der Schweiz bei den BWI

Abbildung 1



Das Modell stellt die Umsetzung und die Wirkungen der BWI-Mitgliedschaft in stark vereinfachter Form dar. Es konzentriert sich auf den zentralen, von der entsprechenden Gesetzgebung unterstellten Wirkmechanismus. Es versteht die Umsetzung der BWI-Mitgliedschaft als schrittweisen Prozess, welcher sich in Form entsprechender Zwischenergebnisse und Ergebnissen manifestiert. Diese als Kästchen dargestellten Ergebnisse sind beobachtbar. Jedes von ihnen bildet einen möglichen Gegenstand für die Evaluation und bietet somit Ansatzpunkte für entsprechende Untersuchungsfragen.

Den Ausgangspunkt bildet das Programm der BWI-Mitgliedschaft. Es handelt sich dabei um die bestehenden rechtlichen Grundlagen, namentlich um das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom

4. Oktober 1991.⁶ Auf dieser Ebene stellen sich namentlich Fragen nach dem Inhalt und der Kohärenz der von der Schweiz mit der BWI-Mitgliedschaft verfolgten Ziele mit Blick auf deren Konkretisierung.

In den ersten beiden Schritten zur Umsetzung des Programms geht es darum, ein Netzwerk der zuständigen Stellen aufzubauen, welches unter Nutzung geeigneter Koordinationsinstrumente gemeinsame Positionen der Schweizer Politik bei den BWI zu erarbeiten hat (Zwischenergebnisse B und C). Hier stellt sich die Frage, wer tatsächlich welche Rolle bei der Formulierung dieser Position gespielt hat und welche Koordinationsinstrumente dabei genutzt wurden (B). Auf der nächsten Stufe des Wirkungsprozesses stellen sich Fragen nach Inhalt der Positionen und deren Erarbeitung (C).

Im darauf folgenden Umsetzungsschritt versucht die Schweiz, ihre Position im IWF bzw. in der Weltbank zu vertreten. Hier geht es ähnlich wie beim internen Vollzug darum, die nötigen Netzwerke aufzubauen und Instrumente zur wirkungsvollen Darstellung und Vermittlung der eigenen Position zu entwickeln (Zwischenergebnis D). Die Evaluation fragt hier entsprechend nach der Beschaffenheit der aktivierten Netzwerke und nach den eingesetzten (Einfluss-) Instrumenten.

Das nächste relevante Zwischenergebnis sind die Entscheide der BWI, vor allem der Exekutivdirektorien von Währungsfonds und Weltbank (Zwischenergebnis E). Die Beeinflussung dieser Entscheide ist eine der wichtigen Wirkungen, welche sich die Schweiz von ihrer Mitgliedschaft bei den BWI erhofft. Die Evaluation fragt deshalb im Rahmen von Fallbeispielen auf dieser Stufe nach dem Mass des Schweizer Einflusses. Auf dieser Basis kann auch die Frage nach der Wirksamkeit des Netzwerks und der eingesetzten Instrumente einerseits sowie des Einflusses externer, vor allem institutioneller Rahmenbedingungen andererseits ansatzweise beantwortet werden. Die Frage des Einflusses der Schweiz ist jüngst in einer NFP-Studie untersucht worden, weshalb sie in dieser Analyse nicht zentral behandelt wird.⁷

Die Beeinflussung der BWI-Entscheide ist kein Selbstzweck. Vielmehr steht sie im Dienst der übergeordneten aussen-, aussenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Interessen der Schweiz (Ergebnis F). Die Evaluation fragt deshalb auf dieser Ebene nach dem Nutzen, welche die Schweiz im Hinblick auf die genannten Interessen aus der Mitgliedschaft bei den BWI zieht. Dabei sind auch allfällige (positive und negative) Auswirkungen der Mitgliedschaft bei den BWI einzubeziehen.

In Tabelle 1 sind die Untersuchungsgegenstände und -fragen der vorliegenden Evaluation zusammengefasst und gemäss dem Wirkungsmodell dargestellt. Im Bericht sind die zu beantwortenden Fragen jeweils zu Beginn der entsprechenden Kapitel genannt. Der Tabelle kann ferner der Aufbau des vorliegenden Berichtes entnommen werden.

⁶ SR 979.1

⁷ Vgl. Schmidchen, Susanne 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42. Zürich.

Untersuchungsgegenstände und Untersuchungsfragen

Tabelle 1

Untersuchungsgegenstand	Untersuchungsfragen
Ziele und Interessen (Kapitel 1)	A. Welche Ziele und Interessen verfolgt die Schweiz im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei den BWI?
Staatliche Akteure, Kompetenzen und Koordinationsinstrumente (Kapitel 2)	B. Wie ist das Behördenarrangement aufgebaut, welche Kompetenzen besitzen die einzelnen Stellen und welche Instrumente werden im Rahmen der internen Koordination eingesetzt?
Position der Schweiz/ Einbezug nichtstaatlicher Akteure (Kapitel 3)	C. Welche inhaltliche Position hat die Schweiz für die Verhandlungen in den BWI formuliert? Wie werden die nichtstaatlichen Akteure bei der Positionsfindung einbezogen? Inhaltliche Positionen der Schweiz werden (konkret) erst in den Fallbeispielen (Kapitel 4) dargestellt.
Arena und Einflussinstrumente (Kapitel 4.1)	D. Über welche Instrumente verfügt die Schweiz, um in den BWI Einfluss auszuüben? Welche Instrumente hat sie dabei genutzt und in welchem Rahmen/in welchen Arenen?
Entscheide und Massnahmen der BWI (Kapitel 4.2)	E. Wie wirksam sind die Instrumente und Vollzugsstrategien, die die Schweiz im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei den BWI einsetzt?
Nutzen der Mitgliedschaft (Kapitel 5)	F. Welchen Nutzen zieht die Schweiz aus der Mitgliedschaft bei den BWI?

Die wichtigsten Ergebnisse aus den Kapiteln 1 bis 5 werden im 6. Kapitel in einem Fazit festgehalten.

Vorgehen und Methoden

Der vorliegende Bericht basiert auf einer Zusammenarbeit der PVK mit dem Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI) der Universität Genf und dem Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Chavannes-près-Renens. Die PVK hat Prof. Dr. Cédric Dupont vom IUHEI und Prof. Dr. Pascal Sciarini vom IDHEAP ein Expertenmandat erteilt, das die Beantwortung der Fragen B–E beinhaltete. Um Aussagen zu den staatlichen Akteuren, den Kompetenzen und Koordinationsinstrumenten in der BWI-Politik machen zu können, haben die Experten einschlägige Dokumente analysiert und mit Leitfadenterviews Informationen generiert. Bezüglich des Einflusses der Schweiz in den BWI wurden drei Fallstudien erarbeitet. Auf der Basis von 20 Interviews haben die Experten eine Auswertung der erhobenen Daten ausgeführt und mit Methoden der Netzwerkanalyse gearbeitet. Interviewt wurden Personen aus den hauptsächlich betroffenen Diensten der Bundesverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sowie nichtstaatliche Akteure (Interessengruppen, politische Parteien). Näheres zu den verwendeten

Methoden ist der Einleitung und den jeweiligen Kapiteln des Expertenberichtes zu entnehmen. Dieser bildet als separater Band den Anhang zum vorliegenden Bericht.⁸ Die Untersuchungsergebnisse der Experten sind in Kapitel 2–4 zusammengefasst wiedergegeben.

Die PVK hat ihrerseits die Fragen A und F beantwortet. Dabei hat sie sich bei Teil A auf eine Analyse der relevanten Dokumente gestützt; zur Frage des Nutzens der schweizerischen Mitgliedschaft bei den BWI hat sie eine Erhebung bei 31 Personen aus der Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, aus NGO (Nichtregierungsorganisation) und dem Ausland durchgeführt. Im Rahmen der von den Experten geführten Interviews wurden ebenfalls die Fragen aus Teil F gestellt.⁹ Näheres zu Vorgehen und Methode ist in Kapitel 5 dargelegt.

Über das Verhältnis der Schweiz zu den BWI vor ihrem Beitritt wird im Rahmen dieser Untersuchung nicht näher eingegangen.¹⁰ Ebenso können Organisation, Aufgaben und Strukturen der BWI hier nicht detailliert dargestellt werden.¹¹

1 **Ziele und Interessen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI**

Fragen A

Welche Ziele und Interessen verfolgt die Schweiz im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei den BWI? In welchen rechtlichen Grundlagen sind die Ziele und Interessen festgehalten? Sind die Ziele der Mitgliedschaft in sich und im Hinblick auf die gesamte Schweizer Aussenpolitik kohärent?

Die Ziele der Schweiz im Rahmen ihrer Mitgliedschaft bei den BWI bilden den Hauptgegenstand dieses Kapitels. Dabei geht es nicht darum, welche Ziele und Interessen die mit der Umsetzung der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI betrauten Stellen tatsächlich vertreten, sondern welche Politik diese Stellen *gemäss den gesetzlichen Vorgaben* verfolgen sollten. Konkret stellen sich die folgenden Teilfragen:

- In welchen rechtlichen Grundlagen sind die Ziele und Interessen festgehalten? Diese Frage verlangt eine Abgrenzung der relevanten, rechtlich ver-

⁸ Dupont, Cédric/Pascal Sciarini/Denis Knubel/Steve Donzé 2003: La Suisse dans les institutions de Bretton Woods: évaluation du statut de membre (acteurs, compétences, influence). Rapport d'expertise à l'intention de l'Organe parlementaire du contrôle de l'administration. 7 mai 2003.

⁹ Vgl. Anhang 1 (Liste der befragten Personen) und Anhang 4 des Expertenberichtes.

¹⁰ Es kann hier aber auf eine Studie verwiesen werden, die sich mit dieser Vorgeschichte befasst. Vgl. Dupont, Cédric/Alexandre Swoboda 2000. Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berne: FNS, NFP Synthesis 46.

Vgl. auch Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991, BBl 1991 II S. 1193ff, S. 1224ff und S. 1232ff.

¹¹ Eine Einführung in die Mechanismen der BWI und zur schweizerischen Mitgliedschaft Schweiz findet sich auch in: Cottier, Thomas/Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul/Luzius Wildhaber 2001: Praxis des Völkerrechts. 3. Auflage. Bern, S. 941–958.

bindlichen Grundlagen, welche den Kern des politischen Programms der BWI-Mitgliedschaft bilden (Ziff. 1.1).

- Welche Ziele sind in diesen rechtlichen Grundlagen festgehalten? Dies ist die Kernfrage des vorliegenden Kapitels; sie wird in Ziffer 1.2 beantwortet. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, ob die Ziele der Mitgliedschaft im Hinblick auf die Schweizer Aussenpolitik kohärent sind. Ein Exkurs ist der Konkretisierung der Ziele im Vollzug gewidmet. Schliesslich kommen die institutionellen Bestimmungen zum Vollzug zur Sprache.

1.1 Rechtliche Grundlagen

In einem ersten Schritt hat die PVK die rechtlichen Grundlagen identifiziert, welche den Kern des politischen Programms der BWI-Mitgliedschaft bilden. Es gibt kein allgemeingültiges Kriterium zur Abgrenzung relevanter, zum Programm der BWI-Mitgliedschaft gehörender bzw. nicht gehörender Erlasse. Aufgrund des Legalitätsprinzips und aus einer politikanalytischen Sichtweise drängt es sich aber auf, vom *Parlament* verabschiedete Gesetze sowie vom *Bundesrat* erlassene Verordnungen als konstitutiv für das Programm und die Ziele der BWI-Mitgliedschaft einzustufen. Papiere und Beschlüsse der untergeordneten Ebene (Departemente, Ämter etc.) und von den Departementen verlangte Entscheide des Bundesrates hingegen werden in dieser Untersuchung lediglich als Konkretisierung des Programms im Vollzug betrachtet, nicht aber als Bestandteil des Programms selbst. Geht man von diesem Kriterium aus, so ergibt sich folgende Liste *relevanter Programmgrundlagen*:

Vom Parlament behandelte gesetzliche Grundlagen:

- Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom 4. Oktober 1991, Stand am 26. November 2002 (SR 979.1).
- Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991 (BBl 1991 II 1153).
- Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 7. Dezember 1998 (BBl 1999 II 1749).
- Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, Artikel 9 (SR 946.201).

Als wenig relevant bezüglich der Ziele im Rahmen der Mitgliedschaft bei den BWI hat die PVK *die rechtlichen Grundlagen* der finanziellen Beteiligung der Schweiz im Rahmen des IWF und bilateraler Unterstützungsmassnahmen für internationale Stützungsaktionen zugunsten anderer Währungen eingestuft (Teilnahme der Schweiz an den Kreditvereinbarungen des IWF).¹² Bezüglich der Ziele der Schweiz ist darin nichts festgehalten, das über die in Botschaft und Gesetz genannten Grundsätzen hinausgehen würde.

¹² Ab 1964 beteiligte sich die Schweiz im Rahmen eines Assoziierungsabkommens an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen (1962 zwischen IWF und den G-10 abgeschlossen); als Vollmitglied trat es ihnen erst 1983 bei. Das Abkommen wurde mehrmals verlängert bzw. erweitert. Die entsprechenden Botschaften und Bundesbeschlüsse sind im Literaturverzeichnis in Anhang 3 erwähnt.

Vom Bundesrat verabschiedete gesetzliche Programmgrundlagen:

- Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 29. März 2000 (OV-EDA, SR 172.211.1).
- Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement vom 13. Februar 2001 (OV-EFD, SR 172.215.1).
- Organisationsverordnung für das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vom 14. Juni 1999 (OV-EVD, SR 172.216.1).
- Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977 (SR 974.01).

Diese Verordnungen des Bundesrates regeln Organisationsfragen und sind bezüglich der Kompetenzausgestaltung in der BWI-Politik bedeutsam. Auf sie wird erst in Kapitel 2.1 genauer eingegangen.

1.2 Ziele und Interessen der Mitgliedschaft bei den BWI

Welche Ziele die Schweiz gemäss den aufgeführten rechtlichen Grundlagen im Rahmen ihrer BWI-Mitgliedschaft verfolgen soll, wird im Folgenden unter zwei Perspektiven analysiert. In Entsprechung zum Wirkungsmodell (Abb. 1) werden zuerst die *Ziele* behandelt, welche die Beeinflussung der Programme und Massnahmen von IWF und Weltbank betreffen (Ziff. 1.2.1). Diese Ziele sind kein Selbstzweck, sondern stehen im Dienst von Schweizer *Interessen*, welche die Mitgliedschaft überhaupt erst begründen (Ziff. 1.2.2). In der dritten Ziffer (1.2.3) folgen einige Erwägungen zu den Zuständigkeiten im Vollzug.

1.2.1 Ziele bezüglich der Beeinflussung der BWI-Politik

Im Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI sind die Ziele der Mitgliedschaft sehr allgemein formuliert. Verlangt wird lediglich, dass bei den Stellungnahmen und Entscheidungen, welche die Entwicklungsländer betreffen, für die schweizerische Position in Weltbank und Währungsfonds die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen seien (Art. 6). Das hiermit angesprochene Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 betont im Grundsatz den Solidaritätsgedanken der Schweizer Entwicklungspolitik und zielt vor allem auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsgruppen in den ärmsten Ländern sowie auf die Befähigung der Partnerländer zu einer selbständigen Entwicklung aus eigener Kraft (Art. 2 und 5).

Diese Grundsätze und Ziele der Entwicklungspolitik scheinen auch in der *Botschaft* zum Bundesgesetz über die Mitwirkung bei den BWI durch, welche die Ziele der Mitgliedschaft näher erläutert. Die Botschaft unterscheidet zwischen den Zielen der Mitgliedschaft im IWF einerseits und in der Weltbank andererseits.

Bezüglich *IWF* hält der Bundesrat in seiner Botschaft aus dem Jahr 1991 zunächst fest, dass die Geld-, Währungs- und Wirtschaftspolitik des IWF derjenigen der Schweiz entspricht. Der IWF will demnach die Ausweitung und ein ausgewogenes

Wachstum des Welthandels erleichtern und auf diese Weise zur Förderung eines hohen Beschäftigungsgrades und Realeinkommens sowie zur Entwicklung des Produktionspotentials aller Mitgliedsländer beitragen.

Um dieses oberste Ziel der Wirtschaftspolitik zu erreichen, unterstützt die Schweiz in den IWF-Gremien die folgenden ordnungs-, geld- und entwicklungspolitischen Teilziele:¹³

- Angestrebt wird eine Politik, die auf marktwirtschaftlichen Strukturanpassungen in allen Mitgliedsländern, nicht nur in den Entwicklungsländern abzielt (ordnungspolitisches Ziel).
- Innerhalb der Anpassungsprogramme sollen Massnahmen ergriffen werden, welche die Überbewertung einer Währung beseitigen, die Geldmengenerweiterung unter Kontrolle bringen und das Haushaltsdefizit einschränken (geldpolitisches Ziel).
- Die Schweiz wird die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungspolitik bei den Stellungnahmen zu Programmen in den Entwicklungsländern vertreten (entwicklungspolitisches Ziel). Die vom IWF unterstützten Programme sollen sozial- und umweltverträglich gestaltet sein und nicht zu Lasten der ärmsten Bevölkerungsschichten gehen. Diese entwicklungspolitische Zielsetzung wird auch in der Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern von 1998 bekräftigt.¹⁴

Gemäss der Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung bei den BWI verfolgt der Bundesrat mit der Mitgliedschaft in der *Weltbank* ähnlich wie beim IWF ordnungs- und entwicklungspolitische Teilziele.¹⁵ Allerdings wird, durchaus der Aufgabenteilung innerhalb der BWI entsprechend, bei der Weltbank das entwicklungspolitische Ziel stärker betont. Hingegen fehlen explizite geld- und währungspolitische Zielsetzungen. Die Ziele in der Übersicht:

- Es soll die Schaffung von marktmässigen Bedingungen gefördert werden. Diese sollen eine wichtige Voraussetzung für den Zugang aller zu produktiven Ressourcen schaffen und damit eine dauerhafte Entfaltung der Wirtschaft ermöglichen (ordnungspolitisches Ziel).
- Explizit erwähnt werden die angestrebten sozialpolitischen Ziele. Die Bekämpfung der Armut soll besondere Beachtung geniessen und alle Bevölkerungsschichten sollen am wirtschaftlichen Aufbau teilhaben können. Dabei sollen namentlich auch die Frauen einbezogen werden (sozialpolitisches Ziel).
- Zudem soll sich die Schweiz als Mitglied für eine stärkere Beachtung der Umweltaspekte in den Programmen der Weltbank einsetzen (umweltpolitisches Ziel).
- Ausdrücklich wird schliesslich auf die Wahrung der Menschenrechte als Ziel der Schweizer Politik in der Weltbank hingewiesen.

¹³ Vgl. BBl 1991 II 1244 f.

¹⁴ Vgl. BBl 1999 II 1806 f.

¹⁵ Vgl. BBl 1991 II 1245 f.

Bezüglich der *Frage nach der Kohärenz* des BWI-Programms im Hinblick auf die Schweizer Ziele im Währungsfonds einerseits und in der Weltbank andererseits ist in den rechtlichen Grundlagen also ein Bemühen um Kohärenz sichtbar. Bezüglich IWF werden nebst aussenwirtschaftspolitischen auch entwicklungs- und umweltpolitische Zielsetzungen angesprochen, umgekehrt sollen im Rahmen der Weltbankpolitik neben entwicklungspolitischen auch die aussenwirtschaftlichen Ziele der Schweiz zum Zuge kommen. Die unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Zieldimensionen erscheint angesichts der Aufgabenstellung der beiden Institutionen sachgerecht. Wollte man hierin Inkohärenzen sehen (z.B. zwischen im IWF vertretenen geldpolitischen und in der Weltbank verfolgten sozialpolitischen Zielen), wären diese eher in der gegebenen Konstruktion und Aufgabenstellung der BWI-Institutionen als in einem inkohärenten politischen Programm der Schweiz zu suchen. Es ist offensichtlich, dass zwischen den aufgeführten Forderungen Zielkonflikte auftreten können, etwa zwischen der Wahrung der Interessen der schweizerischen Exportwirtschaft und der Achtung der Menschenrechte oder zwischen wirtschaftspolitischen Anpassungsprogrammen im Rahmen von IWF-Interventionen und den sozial- und umweltpolitischen Zielen der Mitgliedschaft. Wird dieser Befund in den Rahmen der gesamten schweizerischen Aussenpolitik gestellt, zeigt sich indessen eine hohe Übereinstimmung der Mitgliedschaftsziele mit den Leitlinien der Schweizer Aussenpolitik, wie sie im aussenpolitischen Bericht von 1993 und in Artikel 54 und 101 der Bundesverfassung formuliert sind. Das weist darauf hin, dass es sich hierbei nicht allein um ein Sonderproblem der BWI-Mitgliedschaft handelt. Vielmehr widerspiegeln sich die Zielkonflikte, die der gesamten schweizerischen Aussenpolitik eigen sind.

1.2.2 **Interessen der Schweiz an der BWI-Mitgliedschaft**

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI macht keine Aussagen zu den übergeordneten Interessen der Schweiz an der BWI-Mitgliedschaft. Deshalb muss auch hier auf die Botschaft zurückgegriffen werden, um die vom Bundesrat verfolgten Interessen zu identifizieren.¹⁶ Darin werden einerseits eher allgemeine, andererseits aber auch recht konkrete Interessen aufgeführt:

- Die Schweiz hat ein solidarisches Interesse an einer nachhaltigen, globalen Entwicklung (wirtschaftliche Entwicklung unter Wahrung der Menschenrechte, sozialer und ökologischer Ziele). Hierfür leisten gemäss Botschaft beide Institutionen einen Beitrag, wobei insbesondere die Rolle der im Rahmen der Weltbank möglichen multilateralen Entwicklungsfinanzierung akzentuiert wird.¹⁷
- Stark betont wird das Interesse der Schweizer Exportwirtschaft an einer Mitgliedschaft bei den BWI. Demnach stellen IWF und Weltbank ein

¹⁶ Vgl. BBl 1991 II 1236 ff.

¹⁷ Vgl. dazu auch den im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976 (SR 974.0) an erster Stelle genannten Grundsatz der Schweizer Entwicklungspolitik zum Solidaritätsprinzip. Zur Begründung der multilateralen Hilfe werden namentlich die folgenden Aspekte erwähnt: Solidaritätsprinzip, Berücksichtigung der Entwicklungsländer in Programmgestaltung, Unabhängigkeit von Einzelinteressen des Geberlandes, Bündelung von spezifischem technischem und organisatorischem Wissen.

Kollektivgut her (Rahmenbedingungen für den internationalen Handel), von dem alle Länder profitierten, die Schweiz als offene und stark exportabhängige Volkswirtschaft aber in einem besonderen Masse. Die Botschaft legt hier grosses Gewicht auf die Feststellung, dass man in Zukunft nicht nur bezahlen, sondern auch mitbestimmen will. Damit wird impliziert, dass die Mitgliedschaft und Mitbestimmung der Schweiz eine bessere Politik der BWI und damit auch bessere Bedingungen für die Schweizer Exportwirtschaft fördern.

- Zumindest implizit wird auch auf das grundsätzliche Interesse der Schweiz an ihrer internationalen Reputation verwiesen. Darauf sei die Schweiz angesichts des Globalisierungstrends und der vor diesem Hintergrund notwendigerweise aktiveren Aussenpolitik mehr und mehr angewiesen. Dabei wird explizit auf das abnehmende Verständnis für das schweizerische Abseitsstehen und den Sonderfall Schweiz hingewiesen.
- Im Hinblick auf die Mitgliedschaft bei der *Weltbank* macht die Botschaft ein direktes wirtschaftliches Interesse der Schweizer Exportwirtschaft an Aufträgen aus Weltbankprojekten geltend. Ohne Beitritt seien solche Aufträge in Zukunft nicht mehr zu erwarten.
- Bezüglich des Beitritts zum *Währungsfonds* weist die Botschaft auf den Vorteil, den die Mitgliedschaft im Hinblick auf Zugang zu und Nutzung von Informationen des IWF bietet. Viele Quellen für Informationen und Analysen, welche die Wirtschaftslage der Mitgliedsländer des IWF, die Weltkonjunktur sowie die internationale Währungs- und Finanzprobleme betreffen, sind nur Mitgliedern zugänglich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auf Ebene der Gesetze, Verordnungen und Bundesbeschlüsse nur wenige konkrete substantielle Ziele für die Mitgliedschaft der Schweiz bei den BWI formuliert werden. Die Konkretisierung und Operationalisierung wird damit implizit auf die Umsetzung verlagert und an die zuständigen Verwaltungsstellen delegiert. Deshalb werden im folgenden Exkurs verschiedene Dokumente besprochen, die als Konkretisierung der Rechtsgrundlagen im Vollzug zu betrachten sind und die sich aber auch z.T. zu den Zielen präziser äussern.

Exkurs: Berichte des Bundesrates und Konkretisierung der Ziele im Laufe des Vollzugs

In seinen jährlich erscheinenden *Berichten zur Aussenwirtschaftspolitik* widmet der Bundesrat seinem Engagement im IWF und im Rahmen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung (u.a. Weltbank) jeweils ein separates Kapitel. Dargestellt werden dabei die Aktivitätsschwerpunkte der jeweiligen Institutionen im Berichtsjahr und allenfalls die von der Schweiz vertretenen Positionen. Es finden sich darin aber keine Hinweise auf neue Ziele und/oder eine veränderte Gewichtung bestehender Zielsetzungen. Dies gilt auch für die *aussenpolitischen Berichte*; in ihnen werden die BWI zudem nur sehr cursorisch behandelt. Dieser Befund lässt sich als ein Festhalten an den bestehenden Zielsetzungen interpretieren.

Eine Konkretisierung der Ziele wurde indes in zwei Grundlagenpapieren vorgenommen.

- *Bericht über das internationale Finanzsystem und die Position der Schweiz (1999)*: Im Oktober 1999 veröffentlichte der Bundesrat einen Bericht über

das internationale Finanzsystem und die Position der Schweiz, der seine im März 1999 verabschiedeten zehn Grundsätze für die längerfristige Politik im IWF erläutert.¹⁸ Es sind dabei *keine grundlegenden Neuorientierungen* im Hinblick auf die hier im Zentrum stehende Schweizer Politik im IWF zu erkennen. Namentlich wird die übergeordnete Zielsetzung bestätigt, den IWF bei der Förderung eines stabilen und funktionsfähigen internationalen Finanz- und Währungssystems zu unterstützen. Dabei wird vor dem Hintergrund der Finanzkrisen der neunziger Jahre (Asien, Russland) konkretisiert, wie der IWF sein Mandat zur Prävention solcher Krisen besser wahrnehmen könnte. Als weiterer Punkt wird die Transparenz aufgegriffen: Sie wird auch im Hinblick auf die internen Prozesse und Entscheide des IWF gefordert, wobei die Veröffentlichung der Diskussionsergebnisse des IWF-Exekutivdirektoriums hierbei eingeschlossen ist. Schliesslich wird auch die verstärkte Berücksichtigung der sozial- und umweltpolitischen Dimension im Rahmen der IWF-(Anpassungs-)Programme betont, wie z.B. die Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsaspekts und die Good Governance. Diese Punkte entsprechen Anliegen, welche im Rahmen von zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, vor allem im Gefolge der Finanzkrisen, vorgebracht wurden. Diese Vorstösse thematisieren vorwiegend die Transparenz und Evaluation der IWF-Tätigkeiten einerseits sowie die umwelt- und sozialpolitischen Folgen der IWF-Strukturanpassungsprogramme andererseits.¹⁹

- *Bericht der Arbeitsgruppe «Sicherung des Einflusses der Schweiz in den IFIs» Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen. Bericht an den Vorsteher des EFD, Bern, 2. Februar 2001.* Die wichtigste Ergänzung programmatischer Natur nimmt der Bundesrat im Juni 2001 vor. Aufgrund dieses Grundsatzpapiers nimmt er erstmals zu den im Rahmen der BWI-Mitgliedschaft anzuwendenden Instrumentellen Stellung. Er beschliesst, dass die in einem Aussprachepapier des EDA, des EFD und des EVD enthaltenen, *schwergewichtig instrumentellen Empfehlungen* zur Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen umzusetzen sind.²⁰ Folgende der 24 Empfehlungen seien hier erwähnt: Die *bilaterale Zusammenarbeit mit gleich gesinnten Ländern* soll gestärkt wer-

¹⁸ Bericht des Bundesrates vom 4. Oktober 1999: Das internationale Finanzsystem und die Position der Schweiz. http://www.efv.admin.ch/d/internat/iwv_int/pdf/finanzsy.pdf.

Der Bericht wurde unter der Leitung der EFV gemeinsam mit dem seco, der DEZA, der Abteilung V der Politischen Direktion und der SNB erarbeitet.

In seiner Pressemitteilung vom 29. März 1999 bezeichnet der Bundesrat diese Grundsätze als Orientierungshilfe, als Richtschnur für die internationale Finanzpolitik der Landesregierung und erwähnt, dass sie auch der Information des Parlaments und der Öffentlichkeit dienen sollen. Vgl. Grundsätze der schweizerischen Politik im Internationalen Währungsfonds vom 26. März 1999. http://www.efv.admin.ch/d/internat/iwv_int/pdf/grundsatz.pdf.

¹⁹ In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen kommen diese Anliegen zum Ausdruck. Bezüglich Transparenz und guter Regierungsführung vgl. z.B. Postulat Meier Josi (93.3688), Postulat Steinemann (94.3239), Postulat Pelli (00.3121), Postulat Langenberger (00.3175). Bezüglich Umweltpolitik vgl. z.B. Interpellation Frick (97.3536), Dringliche Einfache Anfrage Grüne Fraktion (99.1066), Interpellation Frick (00.3173). Die mangelnde Transparenz des IWF und eine entsprechende institutionelle Reform wird seit spätestens Mitte der 90er Jahre auch auf internationaler Ebene thematisiert, nicht zuletzt aufgrund von Kritiken aus dem eigenen Haus und der Tatsache, dass in der Schwesterinstitution (Weltbank) gewisse Reformen in dieser Richtung eingeleitet wurden (z.B. systematische Evaluation, Transparenz der Entscheidungsprozesse).

²⁰ EDA, EFD, EVD, 13. Juni 2001: Aussprachepapier Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen. Bern.

den, wobei je nach Interessenlage auch neue Partner gesucht werden sollen. Zusätzlich soll auch dem bilateralen Dialog mit den USA und anderen G7- und Schwellenländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. *Um die Stimmrechtsgruppe zu stärken* sollen die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit den Ländern der Gruppe verstärkt werden (Aufstockung der Mittel) sowie ein jährlicher Gedankenaustausch mit den für IWF- und Weltbankfragen zuständigen Vertretern aus den Hauptstädten der Schweizer Stimmrechtsgruppe organisiert werden. Zur Steigerung der *Qualität der schweizerischen Einflussnahme* sollen die Zusammenarbeit mit Universitäten verstärkt, der Dialog mit Vertretern des Schweizer Finanzsektors gesucht, die Karrieren von Schweizer Vertretern in den internationalen Institutionen gefördert und für die Vertretung in den Exekutivdirektorien auch Kandidaten ausserhalb der Bundesverwaltung und der Nationalbank berücksichtigt werden. Weiter wird eine Jahresplanung mit der Formulierung entsprechender Prioritäten für die Politik im IWF gefordert. Diese Empfehlungen betreffen wichtige Interventionspunkte. Ihre Umsetzung wird im Rahmen dieses Berichtes nicht analysiert, weil dies zum Zeitpunkt des Untersuchungsbeginns als verfrüht erachtet wurde.

Mit diesen Ergänzungen konkretisiert der Bundesrat die Ausgestaltung seines BWI-Programms.

1.2.3 **Bedeutung der institutionellen Bestimmungen bezüglich Zielsetzungen**

In einem Teil der wissenschaftlichen Literatur wird die Bedeutung der institutionellen Bestimmungen in politischen Programmen betont.²¹ Oft würde die Definition konkreter Ziele an den Vollzug delegiert und allenfalls indirekt über institutionelle Bestimmungen und die Definition des Behördenarrangements gesteuert. Diese *indirekte Steuerung* habe im Hinblick auf die Outputs und Wirkungen einer Politik aber durchaus «substantielle», den inhaltlichen Kern der Politik gestaltende Bedeutung. Deshalb wird diese Problematik hier kurz andiskutiert; abgerundet wird das Kapitel mit den Bestimmungen zu Konsultationen und Kompetenzen des Parlaments.

Die in den Rechtsgrundlagen dargestellten substantiellen Zielsetzungen zur schweizerischen BWI-Politik sind, wie oben beschrieben, eher allgemein und abstrakt formuliert und lassen den zuständigen Stellen im Vollzug einen relativ grossen Interpretationsspielraum. Dazu kommt, wie Kapitel 2.1 aufzeigen wird, dass die BWI-spezifischen gesetzlichen Grundlagen bezüglich der Bestimmung der verwaltungsinternen Zuständigkeiten eher knapp sind. Die Hauptkompetenzen sind auf drei Ämter aus drei verschiedenen Departementen und auf die SNB verteilt. Mit Ausnahme der Zuordnung der Weltbank zum *seco* und zur DEZA einerseits und der detaillierter geregelten Koordination zwischen dem EFD und der SNB im Bereich des IWF andererseits werden keine spezifischen Vorgaben formuliert. Es ist damit Sache der Vollzugsstellen, basierend auf den geltenden allgemeinen – nicht BWI-

²¹ Knoepfel/Larrue/Varone (2001) greifen auf das Schalenmodell von Knoepfel/Weidner (1982) zurück, welches sich im Rahmen der Analyse politischer Programme bewährt hat. Vgl. Knoepfel, Peter/Corinne Larrue/Frédéric Varone 2001: *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève.

spezifischen – Grundsätzen, eine geeignete Koordinationsstrategie zu entwickeln, umzusetzen und bei allfälligem Klärungsbedarf (z.B. im Konfliktfall) an den Bundesrat zu gelangen. Mit anderen Worten: Wenn sich Politikziele im Vollzug wie im vorliegenden Fall widersprechen können und keine erkennbare Zielhierarchie rechtlich vorgegeben ist, bleibt der Umgang mit Konfliktfällen dem politischen Prozess im Rahmen des Vollzugs überlassen.²²

In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Mitwirkung an den BWI wird im Weiteren betont, dass für wichtige, entwicklungspolitisch relevante Fragen *parlamentarische und ausserparlamentarische Konsultationen* stattfinden sollen.²³ Offen bleibt, in welcher Form dies zu geschehen hat. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass nebst den Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, mit der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit (heute: Kommission Ming) und der Konsultativen Kommission für Aussenwirtschaftspolitik zwei ausserparlamentarische Gremien bestehen, deren Aufgabe die Behandlung von Fragen der multilateralen Entwicklungsfinanzierung bzw. der Aussenwirtschaftspolitik ist.²⁴

Das *Parlament* hat sich zudem nach mehreren Vorstössen²⁵ und im Gefolge einer gutgeheissenen parlamentarischen Initiative die Kompetenz erteilt, bei IWF-Kapitalerhöhungen nicht nur (vorgängig) informiert zu werden, sondern auch mitzubestimmen. Dies hatte zur Folge, dass das BWI-Beitrittsgesetz in diesem Punkt abgeändert wurde.²⁶ Der Bundesrat ist somit nur noch *im Rahmen der bewilligten Kredite* ermächtigt, völkerrechtliche Verträge über Kapitalerhöhung der IBRD, der IDA und der IFC der Weltbankgruppe abzuschliessen. Für zusätzliche Kredite ist die Zustimmung der Bundesversammlung notwendig.

2 Akteure, Kompetenzen und Koordination

Fragen B

B1 Wie sind die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Bundesorganen aufgeteilt und wie wird diese Aufteilung umgesetzt?

B2 Gibt es grössere Koordinationsprobleme, unter denen die Effizienz der schweizerischen Politik leiden könnte? Wenn ja, wo liegt die Ursache und wie sind diese Probleme zu beheben?

Das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI und die entsprechende Botschaft sehen eine Verteilung der Zuständigkeiten auf drei Bundesämter in drei Departementen sowie auf die SNB vor. Bei den Departementen handelt es sich

²² Vgl. Goetschel, Laurent/Magdalena Bernath/Daniel Schwarz 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich. S. 193.

²³ Vgl. BBl 1991 II 1244.

²⁴ Vgl. dazu Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Art. 25 (SR 974.01) bzw. Bundesgesetz über ausserwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, Art. 9 (SR 946.201).

²⁵ Siehe Postulat Vollmer (95.3627), Dringliche Einfache Anfrage Gysin (98.1089), Parlamentarische Initiative Gysin (98.418).

²⁶ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, Änderung vom 22.6.2001, BBl 2001 III 2928.

um das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Nachfolgend sind die Ergebnisse des Expertenberichts zu diesen Fragen zusammengefasst.

2.1 Kompetenzverteilung

2.1.1 Gesetzlicher und administrativer Rahmen

Kompetenzen im IWF-Bereich

Gemäss Artikel 1 einer im September 1992 verabschiedeten Vereinbarung²⁷, die im Bundesgesetz von 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vorgesehen war, erfordern die von der Schweiz im IWF vertretenen Positionen die Genehmigung des EFD und der SNB. In den Artikeln 2 und 3 der Vereinbarung wird die jeweilige Federführung festgelegt: das EFD und insbesondere die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) sind im Allgemeinen, vor allem bei politischen Fragestellungen federführend, während die SNB für technische Fragen zuständig ist. Die Vertretung der Schweiz im IWF ist ziemlich symmetrisch geregelt.²⁸ Es ist etwas paradox, doch scheinen die internen Spannungen zwischen SNB und EFD vor dem Beitritt der Schweiz somit ein «Gentlemen's agreement» zwischen den beiden Hauptbeteiligten begünstigt zu haben.

Drei weiteren staatlichen Akteuren kommen «Restkompetenzen» zu. Die Politische Direktion (PD) des EDA wird einbezogen, weil sie die Kohärenz der Aussenpolitik zu gewährleisten hat.²⁹ IWF-Angelegenheiten liegen zwar teilweise ausserhalb dieses Bereichs; die anderen Ämter sind jedoch verpflichtet, die PD/EDA anzuhören, und diese ist an der Behandlung gewisser Fragen beteiligt. Dazu ist in erster Linie die Abteilung V Wirtschaft und Finanzfragen der PD/EDA ermächtigt. Die DEZA und das seco können ihrerseits auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe Kompetenzen geltend machen. Nach der einschlägigen Verordnung (1977) ist «die multilaterale Finanzhilfe eine gemeinsame Aufgabe der DEZA und des seco» (Art. 8).³⁰

Kompetenzen im Weltbankbereich

Hierzu enthält das Gesetz von 1991 keine spezifische Bestimmung. In seiner Botschaft bemerkt der Bundesrat jedoch, die multilaterale Finanzhilfe sei eine gemeinsame Aufgabe der DEZA und des seco.³¹ Das in Artikel 8 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe definierte System

²⁷ Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Schweizerischen Nationalbank über die Durchführung der Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds, 16. September 1992; Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, Artikel 4 Absatz 1.

²⁸ Der Präsident der SNB ist zwar Gouverneur, aber die Schweizer Delegation wird normalerweise vom Vorsteher des EFD (Vizegouverneur) geleitet. Der Exekutivdirektor wird nach einem Rotationssystem zwischen der EFV und der SNB ernannt (Art. 7).

²⁹ Dieser Grundsatz ist sowohl in der Organisationsverordnung des EDA (SR 172.211.1, Art. 1, 7) wie auch in einer Weisung des Bundesrates über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung vom 29. März 2000 verankert.

³⁰ Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

³¹ Vgl. BBl 1991 II 1246.

ist allerdings recht komplex.³² Kurz nach dem Beitritt zu den BWI entstand deshalb das Bedürfnis, die Sachlage zu klären. Bei der Erarbeitung eines ersten interdepartementalen Dokuments (1993–1995) wird kein entscheidender Fortschritt erzielt, aber im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform NOVE (1997)³³ erfolgte eine thematische Aufgabenteilung bei gleichzeitiger Bestätigung der 1977 festgelegten Grundsätze.³⁴ Die Überprüfung dieser Lösung Ende 1999 führt im Juni 2000 dank einer umfassenden Aufarbeitung zum Erlass detaillierter Bestimmungen (NOVE DUE). In Bezug auf die internationale Vertretung der Schweiz wird der Ist-Zustand bestätigt.³⁵ Auch NOVE DUE bringt keine endgültige Lösung: das Rotationsprinzip für den Exekutivdirektor ist nirgends festgeschrieben³⁶ und es verbleiben Grauzonen.

Die Rolle der Akteure mit «Restkompetenzen» im Bereich der Weltbank ist ebenfalls nicht eindeutig definiert. Die Politische Direktion V hat hier ähnliche Zuständigkeiten wie beim IWF³⁷, d.h. ein vage formuliertes Beteiligungsrecht. Gleichzeitig erarbeitet die EFV, zusammen mit der DEZA und dem seco, die «Gesamtkonzeption» der Entwicklungspolitik (Verordnung von 1977, Art. 4). Darauf wird weder in den NOVE-Unterlagen noch in den Organisationsverordnungen der Departemente hingewiesen. Schliesslich kommt ein fünftes Amt punktuell zum Zug: Das BUWAL hat im Rahmen einzelner internationaler Programme gewisse Kompetenzen, insbesondere bei der globalen Umweltfazilität (GEF) der Weltbank.³⁸

Kompetenzen bei den gemeinsamen Fragen

Die Tätigkeiten des IWF und der Weltbank überschneiden sich immer öfter. Es fehlen jedoch spezifische Bestimmungen sowohl über die Verantwortlichkeiten als auch über die Federführung für die BWI.

³² Während dieser Bereich in den Absätzen 1 und 2 als «gemeinsame Aufgabe der DEZA und des seco» bezeichnet wird, sind in den Absätzen 3 und 4 besondere Zuständigkeiten erwähnt: «Die DEZA koordiniert den Gesamtbereich der multilateralen Finanzhilfe» (Abs. 3); der Bundesrat überträgt für die verschiedenen Institutionen einem der Ämter die Koordination (Abs. 4).

³³ Zu den NOVE-Reformen: vgl. http://www.admin.ch/ch/d/rvr/schlussbrochure_d.pdf. Die Reform gliederte sich in drei Phasen: NOVE, NOVE DUE und NOVE TRE.

³⁴ Offenbar wurde auch das Szenario einer Zusammenfassung aller Aufgaben bezüglich Entwicklungszusammenarbeit und Transitionshilfe unter demselben Dach (DEZA) geprüft.

³⁵ Der Vorsteher des EVD ist Gouverneur und leitet die Schweizer Delegation, der Vorsteher des EDA ist nur Vizegouverneur.

³⁶ Man einigt sich diesbezüglich bei der Wahl des dritten Exekutivdirektors, aber der Grundsatz wird nicht als allgemeingültig verankert.

³⁷ Die Entwicklungshilfe gilt hinsichtlich Kohärenz der Aussenpolitik als «sachlicher Geltungsbereich». Die PD/EDA (V) trägt daher nicht die Hauptverantwortung.

³⁸ Siehe Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (SR 172.018). Die GEF (*Global Environment Facility*) wird gemeinsam vom Entwicklungsprogramm und vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen und von der Weltbank getragen.

2.1.2

Beurteilung der Kompetenzteilung durch die Akteure

Im Rahmen ihrer Untersuchung haben die Experten den wichtigsten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die sich in der Schweiz mit den BWI beschäftigen, die Gelegenheit geboten, sich zur Aufteilung der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung, im BWI-Bereich insgesamt sowie bei den IWF- und Weltbankdossiers im Einzelnen zu äussern (insgesamt 20 Interviews³⁹). Die Ergebnisse zeigen im *IWF-Bereich* einen deutlich höheren durchschnittlichen *Zufriedenheitsgrad* als in demjenigen der *Weltbank*. Es kommt auch eine klare Trennung zwischen zwei Gruppen von Akteuren zum Ausdruck: einerseits die «liberalen» Akteure – seco, SNB, EFV, Economiesuisse (EcoCH), Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und FDP –, die sich insgesamt als zufrieden bezeichnen, andererseits die «drittweltorientierten» Akteure – DEZA, Erklärung von Bern (EvB), Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Hilfswerke, SP und Grüne Partei –, die viel kritischer sind.⁴⁰

Bei der *Gesamtbetrachtung* wurde die Aufsplitterung der Kompetenzen hervorgehoben, von den einen («drittweltorientiert») allerdings als schlecht funktionierendes System, von den anderen («Liberalen») hingegen als ein politisch notwendiges Übel bezeichnet. Zudem beklagten sich die nichtstaatlichen Akteure über die mangelnde Transparenz bei der Aufteilung der Kompetenzen. In Bezug auf die Rolle der PD/EDA V bei den BWI-Angelegenheiten insgesamt wurde allgemein unterstrichen, sie zeige kaum Präsenz und habe wenig Gewicht, was der Mehrheit der Gesprächspartner, denen das Organigramm so schon komplex genug erscheint, aber willkommen ist.

Im eigentlichen *IWF-Bereich* wird die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EFV und der SNB als angemessen beurteilt, und zwar auch von den Hauptbetroffenen. Geteilt waren die Meinungen dagegen über die Rolle der Nebenakteure, zum Beispiel der DEZA.⁴¹ Im *Weltbankbereich* bemängelten die Gesprächspartner die Unklarheiten bei der Aufteilung der Kompetenzen zwischen DEZA und seco und erachteten zum Teil die Rechtsgrundlage von 1976/1977 als äusserst mangelhaft. Mehrere der befragten Personen begrüsst zwar die Auswirkungen von NOVE, beanstandeten jedoch die weiterhin bestehenden Grauzonen. Das Rotationsprinzip beim Exekutivdirektor wird bezeichnenderweise sehr unterschiedlich wahrgenommen. Weiter wurde in den Gesprächen auf die Verschlimmerung der Lage durch unterschiedliche Sensibilitäten hingewiesen und gelegentlich auf die Machtkämpfe der beiden Ämter. Die heute guten Beziehungen seien vor allem der Persönlichkeit einiger Mitarbeitenden zuzuschreiben. Schliesslich hoben «drittweltorientierte» Akteure die Asymmetrie zwischen seco und DEZA hervor; das erstere setze sich bei Meinungsverschiedenheiten regelmässig durch.⁴²

³⁹ Vgl. Dupont/Sciarini et al., Annexe 4, Personen unter «questionnaire général».

⁴⁰ Mit «liberal» sind die Akteure gemeint, die das Schwergewicht auf die Einsetzung und Stärkung marktwirtschaftlicher Mechanismen legen. «Drittwelt-orientiert» werden die Akteure genannt, weil sie den sozialen Aspekten der Entwicklung zentrale Bedeutung beimessen. Diese Aufteilung in zwei Gruppen wird in Kapitel 2.2 begründet.

⁴¹ Mehrere Gesprächspartner sind froh, dass die DEZA im Hintergrund bleibt. Andere erachten dies als unannehmbar; ihrer Ansicht nach ist die DEZA nicht in der Lage, ihren gesetzmässigen Auftrag zu erfüllen (Art. 6 des Beitrittsgesetzes).

⁴² Im Gegensatz dazu scheint die Rolle der Nebenakteure kein Thema zu sein. Entweder sind die betroffenen Ämter zufrieden (EFV) oder diese Frage wird praktisch nie aufgeworfen (BUWAL).

2.1.3 Empfehlungen der Akteure

Im *IWF-Bereich* betreffen die Empfehlungen ausschliesslich die Rolle der DEZA. Diese wünscht, besser in die Entscheidungsfindung eingebunden zu werden. Andere Gesprächspartner verlangten eine Stärkung des EDA. In Bezug auf die *Weltbank* unterscheiden sich die Empfehlungen deutlicher. Sie reichen von einer klareren Trennung der beiden Bereiche⁴³ über eine Zusammenfassung des *seco* und der DEZA im selben Departement bis zur Zuteilung sämtlicher Kompetenzen an ein einziges Amt.⁴⁴

Bei der Beurteilung der BWI-Regelung *insgesamt* regten einige Akteure die Schaffung eines interdepartementalen Büros an. Mit beispielsweise drei Sektionen (IWF, Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken) könnte ein solches Organ die politische Kohärenz begünstigen und Synergien schaffen. Es wurden aber auch Bedenken geäussert (Platz der SNB in diesem Gefüge, Verschiebung statt Lösung der Konflikte, politische Machbarkeit).

2.2 Analyse der Konflikt- bzw. Konvergenzstruktur innerhalb des Netzes

Eine eindeutige Zuteilung der Kompetenzen ist ein wichtiges Element für das gute Funktionieren eines Systems. Es ist aber nicht das einzige und garantiert nicht, dass die Akteure tatsächlich gut zusammenarbeiten. Nebst der Koordinationsfähigkeit spielt das Profil der Konflikte und der Übereinstimmungen zwischen den einzelnen Akteuren eine wichtige Rolle, d.h. ob deren Ansichten zu den BWI-Dossiers übereinstimmen oder nicht.

Zur Bestimmung der Konflikt- bzw. Konvergenzstruktur des Netzes wurden die Gesprächspartner gebeten, jene Akteure zu nennen, mit denen sie in IWF- und Weltbankfragen einig oder uneinig sind. Die Auswertung dieser Interviews ermöglichte es, die Akteure unterschiedlichen Gruppen zuzuordnen.

Sowohl im IWF- als auch im Weltbankbereich sind drei Gruppen von Akteuren zu erkennen: 1. staatliche Akteure (ausser DEZA), SNB, Freisinnig-demokratische Partei (FDP) und Wirtschaftsvertreter; 2. DEZA, Entwicklungshilfeorganisationen sowie Sozialdemokratische Partei (SP) und Grüne Partei und 3. Akteure mit speziellem Profil: Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) und Schweizerische Volkspartei (SVP). Zwischen den beiden ersten Gruppen zeigen sich gegenseitig Divergenzen; da sie – mandats- oder interessensgemäss – unterschiedliche Positionen vertreten. Auf diese Analyse geht die oben erwähnte Unterscheidung von «liberalen» und «drittweltorientierten» Akteuren zurück. Bei den Weltbankgeschäften widerspiegeln sich die Divergenzen in der Auseinandersetzung zwischen *seco* und DEZA. Im IWF-Bereich sind alle Schlüsselpositionen bei einer, der «liberalen» Gruppe angesiedelt, weshalb Konflikte hier nicht augenfällig sind.

⁴³ Monopol der DEZA für IDA-Angelegenheiten und Monopol des *seco* für die Beziehungen mit IFC und MIGA.

⁴⁴ Diejenigen Gesprächspartner, die sich zum «glücklichen Auserwählten» einer Zuordnung auf ein Amt äusserten, bezeichneten die DEZA. Gerechtfertigt kann das dadurch werden, dass die Weltbank die eigentliche internationale Entwicklungsagentur ist und die DEZA ihr Schweizer Gegenstück.

2.3 Koordination innerhalb der Bundesverwaltung

2.3.1 Gesetzlicher und administrativer Rahmen

Neben den in der Bundesverwaltung üblichen Koordinationsinstrumenten (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren und Konferenz der Generalsekretäre), wurden im BWI-Bereich zusätzlich besondere Instrumente geschaffen.

Koordination im IWF-Bereich

In diesem Bereich drängte sich keine besonders formelle Regelung auf, weil die EFV hier als einziges Koordinationsorgan zwischen der Verwaltung und der SNB fungiert.⁴⁵ Früher verfassten die drei hauptbeteiligten Ämter und die SNB verschiedene Texte gemeinsam.⁴⁶ Die Arbeitsteilung zwischen IWF- und Weltbankbereich setzte erst 1994 ein.⁴⁷ Parallel dazu wurde im Rahmen von Koordinationssitzungen eine *interdepartementale Koordinationsgruppe IWF* gegründet.⁴⁸ Die guten Beziehungen zwischen den Hauptakteuren und die durch das Internet möglich gewordene Kommunikation machten diese jedoch bald überflüssig. Heute wird ein informelles Koordinationsverfahren praktiziert: Auf Grund der Agenda des IWF teilen die EFV und die SNB die zu verfassenden Stellungnahmen unter sich auf. Die EFV übermittelt die Liste den anderen Ämtern, die eine Anhörung verlangen können. Das Schlussdokument muss in der Folge von der EFV und der SNB genehmigt werden.

Koordination im Weltbankbereich

Bezüglich der Weltbankgeschäfte ist die Koordination komplexer. Zwar wurden von 1977 bis NOVE DUE⁴⁹ gewisse Grundprinzipien beibehalten; zusätzlich kamen aber nach und nach interdepartementale Mechanismen zum Tragen. Ausserdem wurde das im Gesetz und in der Verordnung über die Entwicklungszusammenarbeit (1976/1977) vorgesehene interdepartementale Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) geschaffen.⁵⁰ Unter dem Vorsitz der DEZA beschäftigte es sich mit allgemeinen Fragen, die nicht speziell die BWI betrafen. Das IKEH wurde im Übrigen seiner Aufgabe nicht gerecht und gab seine Tätigkeit Ende der achtziger Jahre auf. Obwohl bei der Aufgabenteilung (1994–1995) eine *interdepartementale Arbeitsgruppe Weltbank* entstand, musste für eine erneute Festschreibung der Koordination NOVE abgewartet werden. Im Rahmen der Reform wurden 1997 das IKEH wieder belebt, die *Amtsdirektoren (seco, DEZA)* mit der *strategischen Planung* beauftragt und auf *Abteilungsstufe* drei *Steuerungsausschüsse* geschaffen (Südhilfe, multilaterale Hilfe, Osthilfe). Obwohl diese

⁴⁵ Art. 2 Abs. 3 der Vereinbarung von 1992. Art. 10 der Organisationsverordnung des EFD.

⁴⁶ 1993/94 redigierten sie ein Dokument über die Grundsätze für die Tätigkeit der Schweiz in den BWI. Zudem wurden den Koordinationsbüros und den Botschaften Weisungen zur gesamten BWI-Politik erteilt.

⁴⁷ DEZA und seco arbeiten weiterhin an einem Dokument zur Weltbank, EFV und SNB an einer «IWF-Plattform».

⁴⁸ Die EFV, die SNB und die betroffenen Ämter behandeln dort die wichtigsten Dossiers («IWF-Plattform»).

⁴⁹ Insbesondere Art. 8 Abs. 3 und 4 der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Diese werden in Bezug auf das «Koordinationsamt» (seco) präzisiert.

⁵⁰ 1998 wurde das IKEH in Interdepartementales Komitee für Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (IKEZ) umbenannt. In diesem Ausschuss sind die EFV, die DEZA, das seco und manchmal andere Ämter vertreten.

Mechanismen durchaus spielten, fügte NOVE ihnen zwei Koordinationsgruppen auf Sektionsebene hinzu: eine für Weltbankangelegenheiten und eine für den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung/regionale Entwicklungsbanken. Die alltägliche, informelle Koordination und Anhörung wird jedoch ähnlich wie im IWF-Bereich gehandhabt.

Koordination bei den gemeinsamen Geschäften

Bei den gemeinsamen Geschäften kann kaum von Koordinationsmechanismen die Rede sein. Manchmal finden vor den wichtigsten internationalen Zusammenkünften gemeinsame Sitzungen statt, der Hauptanteil der Koordinationsarbeit erfolgt aber informell oder *ad hoc*.⁵¹

2.3.2 Beurteilung der Koordination durch die Akteure

Von den beiden zentralen IWF-Akteuren wird die Koordination in ihrem Bereich als befriedigender beurteilt als es die zwei Hauptakteure bezüglich des Weltbankbereichs tun. Bei den IWF-Angelegenheiten wurden mit Ausnahme der Tatsache, dass die SNB nicht in die politischen Prozesse einbezogen ist und den bisweilen sehr kurzen Anhörungsfristen keine grösseren Probleme genannt. Hingegen sind bei der Koordination zwischen DEZA und seco grundsätzliche Streitigkeiten sowie Schwierigkeiten organisatorischer und technischer Art⁵² zu verzeichnen, obwohl sich die Situation dank des guten Willens des Personals und dem Abklingen der grundlegenden Divergenzen verbessert hat. Die *Nebenakteure* erachten das informelle Anhörungssystem als befriedigend, auch wenn die Stellungnahmen manchmal angemahnt werden müssen. Die Beziehungen zwischen Bern und den *Büros der Exekutivdirektoren* werden dagegen sehr positiv beurteilt; manche Gesprächspartner innerhalb und ausserhalb der Verwaltung fragen sich höchstens, ob die Exekutivdirektoren gegenüber der Berner Stellen unabhängig genug sind. In den genannten Büros bedauert man, dass es schwierig ist, mit der mittleren Ebene der Abteilungen⁵³ Kontakte zu knüpfen und bewertet die von der Zentrale gebotene Unterstützung unterschiedlich. Die Beziehungen zwischen den beiden Büros in Washington schliesslich sind ausgezeichnet und ermöglichen vor Ort eine gewisse Koordination.

Unter den im BWI-Bereich besonders geschaffenen Koordinationsinstrumenten wird die Rolle der *IWF-Koordinationsgruppe* und des IKEZ gering geschätzt. Der *Steuerausschuss multilaterale Hilfe* wird günstiger beurteilt, aber einige Gesprächspartner bedauerten die Beeinträchtigung seiner Arbeit durch die Streitigkeiten zwischen DEZA und seco. Bei den *üblichen Koordinationsmechanismen* der Bundesverwaltung messen die Akteure der Ämterkonsultation und dem Mitberichtsverfahren sowie den strategischen Gesprächen zwischen Amtsdirektoren Bedeutung bei, bemerken allerdings, die alltägliche, informelle Koordination sei oft am wirksamsten.

⁵¹ Dies ist bei der Arbeitsgruppe «Sicherung des Einflusses der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen» der Fall, die in den Jahren 2000–2001 unter der Leitung der EFV einen interdepartementalen Bericht ausgearbeitet hat.

⁵² Ressourcenmangel bei der DEZA, Schwierigkeit, an einem Ort zusammenzukommen und kurze Fristen.

⁵³ Die Kontakte auf strategisch/diplomatischer (höherer) Ebene und auf operationeller (unterer) Ebene sind befriedigend.

Die zunehmende *Verflechtung von IWF- und Weltbankdossiers* führt angesichts der unbefriedigenden Lage zu einem vermehrten Koordinationsbedarf. Mehrere der befragten Personen machten eine Asymmetrie aus, weil sich das IWF-System fast regelmässig durchzusetzen suche. Trotz einer Verbesserung in den Beziehungen zwischen dem seco und der EFV sei die Qualität der Koordination von einem Jahr zum anderen sehr unterschiedlich.

Zusammenfassend zeigt die Analyse der Kompetenzverteilung und der Koordination innerhalb des Staatsapparats in Bezug auf die BWI eine Asymmetrie zwischen IWF- und Weltbankbereich. Im ersteren wurden die Kompetenzen und die Koordinationsaufgaben schon anlässlich des Beitritts der Schweiz zu den BWI klar, wenn auch grob, umschrieben. Diese institutionelle Regelung ist heute noch in Kraft und wird als befriedigend eingestuft. Dazu mag beigetragen haben, dass die aufzuteilenden Themen relativ einfach sind und zwischen der EFV und der SNB Einverständnis herrscht. Im Weltbankbereich ist die Situation wesentlich problematischer. Einerseits brachten erst die Projekte NOVE und NOVE DUE das seco und die DEZA dazu, sich auf eine detaillierte Regelung zu einigen. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung ist durch die Vielfältigkeit und Komplexität der Weltbankdossiers gegeben, aber auch durch die grundsätzlichen Meinungsdivergenzen und die Machtkämpfe von seco und DEZA. Andererseits bleibt die Situation trotz einer genaueren Kompetenzteilung im Weltbankbereich kritischer als im IWF-Bereich.

Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem seco und der DEZA zeugen von der allgemeineren Konfliktlinie in Bezug auf die BWI, welche die sogenannten «liberalen» und die «dritteltorientierten» Akteure trennt. Diese beiden Gruppen unterscheiden sich nicht nur in ihren Sensibilitäten, sondern auch in ihrer Wertung der Art und Weise, in der die Beziehungen zu den BWI in der Schweiz institutionell geregelt sind.

Um die Kompetenzkonflikte zwischen seco und DEZA ein für allemal zu lösen, aber auch angesichts des rechtlichen Vakuums bei den immer zahlreicher werdenden Fragen, die gleichzeitig den IWF und die Weltbank betreffen, wurde die Idee eines interdepartementalen Bretton-Woods-Büros lanciert. Dupont/Sciarini zufolge ist der kurzfristige Nutzen eines solchen Büros nicht erwiesen (Gefahr weiterer DEZA – seco Konflikte in einem grösseren Rahmen) und die politische Machbarkeit ist mit Vorsicht zu beurteilen (Definition der Beziehungen mit der SNB). Dennoch könne man sich vorstellen, dass ein gemeinsamer institutioneller Rahmen die Beziehungen – und die Koordination – zwischen seco und DEZA längerfristig verbessern und vielleicht sogar zur Herausbildung einer «gemeinsamen Identität» beitragen könnte.

Fragen C

Wie und in welchem Masse berücksichtigt die Bundesverwaltung die Ansichten der anderen internen Akteure (Parlament, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftliche Experten) bei der Erarbeitung der schweizerischen Positionen in den Bretton-Woods-Institutionen? Welchen Einfluss haben die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure allgemein auf die Erarbeitung der Positionen?

3.1 Zusammenarbeits- und Machtstruktur

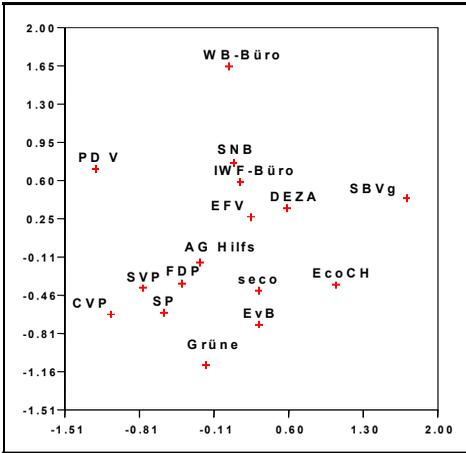
Auf Grund von Fragen zur Zusammenarbeit zwischen den – staatlichen und nicht-staatlichen – Akteuren im Bereich der BWI haben Dupont/Sciarini in einem ersten Schritt das für die Ausarbeitung der schweizerischen Politik im IWF und in der Weltbank zuständige politische Netz dargestellt. Die in den Interviews befragten Personen wurden gebeten, aufgrund einer umfassenden Liste jene Stellen und Organisationen zu bezeichnen, mit denen sie eng zusammenarbeiten, d.h. mit denen sie häufig Kontakt haben. Als weitere Antwortmöglichkeit standen keine bzw. punktuelle Zusammenarbeit zur Auswahl.

Abbildung 2 zeigt den Zentralitätsgrad der Akteure und die funktionale Differenzierung innerhalb des Netzes auf. Nach dem Grundsatz der Zentralität befinden sich *im Zentrum der Grafik* diejenigen Akteure, die allen anderen am nächsten stehen, d.h. die mit allen anderen Akteuren eng zusammenarbeiten. Nach dem Grundsatz der funktionalen Differenzierung sind diejenigen Akteure nahe beieinander, die am häufigsten zusammenarbeiten.⁵⁴

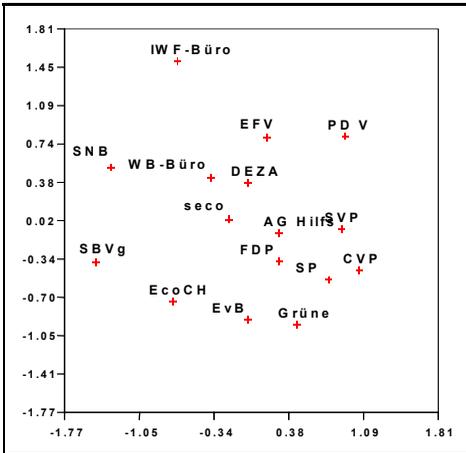
⁵⁴ Siehe insbesondere Laumann, Edward O./David Knoke 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Netz der Zusammenarbeit, IWF (oben) und Weltbank (unten)⁵⁵

Abbildung 2



Kruskal-Koeffizient⁵⁶: 0.059



Kruskal-Koeffizient: 0.049

Quelle: Dupont/Sciarini et al. 2003

⁵⁵ Technisch gesehen kommt man zu den beiden Abbildungen auf Grund von Zusammenarbeitsmassen (0 für keine Zusammenarbeit, 1 für punktuelle und 2 für intensive Zusammenarbeit) als Proximitätsmessungen zwischen Akteurpaaren. Diese Zusammenarbeits- bzw. Proximitätsmatrix wird dann einem Multidimensional scaling unterzogen, das in der Software UCINET verfügbar ist. Da die Messungen in Ordnungszahlen erfolgen, wird hier ein nichtmetrischer Darstellungsmodus verwendet.

⁵⁶ Der Kruskal-Koeffizient gibt an, welche Qualität die grafische Darstellung des Netzwerks hat. Je näher er bei null liegt, desto besser ist die Qualität der Darstellung (bei einer vollständiger Übereinstimmung nimmt er den Wert null an). Siehe insbesondere Laumann / Knoke; John Scott 1991: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage.

Im Zentrum der beiden Grafiken befinden sich diejenigen Akteure, die mit allen anderen Akteuren eng zusammenarbeiten. Im IWF-Netz nehmen die EFV, das IWF-Büro und überraschenderweise die DEZA und die Arbeitsgemeinschaft Schweizer Hilfswerke einen zentralen Platz ein. Das seco steht im Zentrum des Weltbanknetzes; etwas davon entfernt sind die DEZA, das Weltbank-Büro und die Arbeitsgemeinschaft Schweizer Hilfswerke angesiedelt.

Hinsichtlich der funktionalen Differenzierung, also der Häufigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Akteuren, zeigt Abbildung 2 eine auffällige Zweiteilung auf: In den beiden Grafiken sind die staatlichen Akteure im oberen Teil zu finden; die privaten Akteure hingegen im unteren. Es existiert also tendenziell eine Trennung zwischen den öffentlichen und den privaten Akteuren. Insbesondere sind die politischen Parteien relativ weit vom Zentrum entfernt. Am besten ins Netz integriert scheint die Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke zu sein.

Die Tabelle 2 vervollständigt das von der Grafik 2 gezeigte Bild. Sie weist erstens die «*Reputation*» (2. und 5. Spalte) aus, d.h. die Macht, die ein Akteur nach Ansicht der befragten Personen besitzt. Ein Akteur hat Reputation, wenn er von den anderen als einer der drei wichtigsten Akteure des Netzes genannt wird. Zweitens zeigt die Tabelle die so genannte «*Betweenness-Zentralität*» (3. und 6. Spalte). Diese stützt sich – wie Abbildung 2 – auf die Zusammenarbeit zwischen Akteuren. Nach diesem Konzept ist ein Akteur zentral, wenn er sich «*zwischen*» den anderen Akteuren des Netzes befindet, d.h. wenn die Beziehungen vieler anderer Akteure zwangsläufig über ihn laufen.⁵⁷ Die Gesprächspartner waren zwar nicht sehr zahlreich (17 bzw. 18); sie decken aber das Netz, so wie die Akteure es selber beschrieben haben, vollständig ab.

⁵⁷ Dieses Mass kann als Indikator der Abhängigkeit eines Akteurs von einem anderen betrachtet werden, wenn dieser letztere ein obligatorisches Zwischenglied für die Beziehungen mit den anderen Akteuren des Netzes ist («*broker*», «*gate-keeper*»). Es unterscheidet sich also von der Messung in der Abbildung 2. Der *Betweenness*-Wert (*n* *Betweenness*) kann von 0 (keine Zentralität) bis 100 (alle Verbindungen laufen über einen Akteur) betragen. Siehe insbesondere Lin C. Freeman 1979: *Centrality in Networks* (I). *Conceptual Clarification*. In: *Social Networks* 1, S. 215–239.

Messung von Reputation und «Betweenness»-Zentralität, IWF-Bereich (links) und Weltbankbereich (rechts)

Tabelle 2

IWF	Weltbank		IWF	Weltbank	
	Reputation (Anzahl der Erwähnungen als einer der drei wichtigsten Akteure, N = 17)*	Betweenness Zentralität		Reputation (Anzahl der Erwähnungen als einer der drei wichtigsten Akteure, N = 18)*	Betweenness Zentralität
EFV	17	11.7	seco	18	13.0
SNB	16	4.4	DEZA	17	4.3
seco	11	1.1	WB-Büro	6	21.1
IWF-Büro	4	11.8	EFV	5	1.4
DEZA	4	7.4	EvB	1	0.2
AG Hilfsw.	1	4.0	SVP	0	2.1
EvB	0	2.4	AG Hilfsw.	0	1.6
EcoCH	0	2.3	SP	0	1.5
FDP	0	2.1	FDP	0	1.5
SP	0	2.0	EcoCH	0	1.0
SVP	0	1.9	SBVg	0	1.0
Grüne	0	0.8	Grüne	0	0.9
CVP	0	0.4	SNB	0	0.2
SBVg	0	0.3	CVP	0	0.2
PD V	0	0.2	PD V	0	0.1
WB-Büro	0	0.0	IWF-Büro	0	0.0

* Einzelne Befragte haben sich nicht an die Vorgabe, die drei wichtigsten zu nennen, gehalten, sondern vier oder nur zwei Nennungen gemacht. Deshalb entspricht die Summe aller Nennungen nicht N x 3.

Quelle: Dupont/Sciarini et al. 2003

Die Verteilung der Reputation (Tabelle 2) entspricht der formellen Kompetenzteilung eher als das Ergebnis von Abbildung 2: EFV und SNB, die in IWF-Angelegenheiten die meisten Kompetenzen haben, werden fast einstimmig unter den in diesem Bereich drei wichtigsten Akteuren genannt. Dasselbe gilt für das seco und die DEZA bei den Weltbankgeschäften.

Kombiniert man die Resultate aus Abbildung 2 und Tabelle 2, lässt sich die Zusammenarbeits- und Machtstruktur im BWI-Bereich besser umschreiben. Dabei werden vier Arten von Akteuren unterschieden:

1. Akteure, die im Netz zentral sind und als einflussreich angesehen werden. Zu dieser Kategorie gehören im Wesentlichen die EFV im IWF-Bereich sowie das seco und, in geringerer Masse, die DEZA im Weltbankbereich.
2. Akteure, die im Netz relativ zentral sind, aber keine entsprechende Macht besitzen. Dies gilt für die Arbeitsgemeinschaft Schweizer Hilfswerke und die DEZA im IWF-Bereich; diese beiden Akteure sind im Netz aktiv, haben darin aber keine grosse Macht. Aus anderen Gründen trifft dies auch für die

beiden Exekutivbüros zu. Diese befinden sich selbstverständlich im Zentrum der institutionellen Struktur, hängen aber, zumindest teilweise, von der in Bern beschlossenen Linie ab; ausserdem wird ihre Bedeutung, vielleicht wegen ihrer geringen Sichtbarkeit in der Schweiz, unterschätzt.

3. Im Gegensatz dazu werden zum Teil Akteure, die im Zusammenarbeitsnetz keinen zentralen Platz innehaben, als sehr wichtig eingestuft. Dies ist insbesondere bei der SNB im IWF-Bereich der Fall. Angesichts ihrer grossen Zuständigkeiten in diesem Bereich und ihrer gemäss der Vereinbarung vom 16. September 1992 privilegierten Beziehungen zur EFV unterhält sie wenig direkte Kontakte mit anderen Akteuren. Ähnlich, aber weniger ausgeprägt, ist die Lage des seco in IWF-Angelegenheiten.⁵⁸
4. Einzelne Akteure werden bezüglich ihrer Integration im Netz wie auch ihrer Macht als «randständig» wahrgenommen. Es handelt sich dabei um die meisten nichtstaatlichen Akteure und insbesondere um die politischen Parteien.

3.2 Interventionskanäle und (Selbst-)einschätzung des Einflusses der nichtstaatlichen Akteure

Aus der Analyse des internen politischen Netzes ergibt sich eine starke Machtkonzentration auf Verwaltungsebene sowie eine klare Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (vgl. Abb. 2). Diese letzteren verfügen dennoch über verschiedene Kanäle, um ihren Standpunkt bei der Verwaltung einzubringen. Sie nutzen dafür oft informelle Kontakte mit Kaderangestellten der Verwaltung, ohne jedoch institutionelle Gremien wie etwa die Ming-Kommission oder die Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments zu vernachlässigen. Die nichtstaatlichen Akteure haben insgesamt das Gefühl, dass sie von der Verwaltung angehört werden, zweifeln aber daran, dass ihre Meinung berücksichtigt wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die nichtstaatlichen Akteure zwar nicht völlig an den Rand gedrängt werden, dass sie aber offenbar die Tätigkeit der Verwaltung wenig beeinflussen. Diese Feststellung ist allerdings zu nuancieren und zu differenzieren: Der Einfluss der Drittweltorganisationen (Arbeitsgemeinschaft Schweizer Hilfswerke, EvB) ist sehr viel kleiner als ihre Aktivität im betreffenden Bereich. Umgekehrt sind die wirtschaftsnahen Kreise (SBVg, EcoCH) kaum aktiv, scheinen aber in der Verwaltung ein festes Beziehungsnetz zu haben. Den politischen Parteien schliesslich wird im Wesentlichen eine Beobachterrolle zugeschrieben. Weswegen sie derart im Hintergrund bleiben ist unklar; auch die Parlamentarier sind darüber geteilter Meinung. Eine erste Gruppe meint, es herrschten zwar für eine Einflussnahme günstige Bedingungen, diese würden aber von den Parteien nicht genügend wahrgenommen, vor allem wegen struktureller Defizite, Mangel an Ressourcen und fehlender Sachkenntnis. Eine andere Gruppe verweist auf die mangelnde Transparenz seitens der Verwaltung und die sowohl quantitativ als auch qualitativ ungenügende Informationsvermittlung.

⁵⁸ Dies rührt wahrscheinlich von der sichtbaren Rolle dieses Amtes im Zusammenhang mit der Zahlungsbilanzhilfe her.

4 Beurteilung des schweizerischen Einflusses

Zur Beurteilung des Einflusses der Schweiz in den BWI haben Dupont/Sciarini in einem ersten Schritt die vorhandenen Einflusskanäle und Instrumente inventarisiert. Deren Nutzung und Wirksamkeit wurden anschliessend einerseits generell beurteilt und andererseits aufgrund von drei Fallbeispielen. Schliesslich haben die Experten Überlegungen zum institutionellen Rahmen und dem Einfluss der Schweiz angestellt. Auch die PVK hat in ihre Erhebung eine Frage betreffend Einfluss bzw. Nutzenoptimierung aufgenommen; deren Ergebnisse sind in Kapitel 4.2.3 dargelegt.

4.1 Kanäle und Instrumente der schweizerischen Politik in den BWI

4.1.1 Kanäle und Instrumente

Frage D1

Über welche Kanäle und Instrumente verfügt die Schweiz, um ihren Einfluss in den Bretton-Woods-Institutionen auszuüben?

Die Schweiz als Mitglied des IWF verfügt über einen Stimmenanteil von 1,6 Prozent und hat einen ständigen Sitz in den wichtigsten Vertretungsorganen: in den Gouverneursräten von IWF und Weltbank, im Internationalen Währungs- und Finanzausschuss (IWF), im Entwicklungsausschuss (Weltbank) und in den Exekutivdirektorien IWF und Weltbank. Der Sitz in den Exekutivdirektorien erlaubt es der Schweiz, regelmässige privilegierte Kontakte vor allem mit den höheren Stufen der BWI-Verwaltungen zu pflegen und an den diversen Arbeitsgruppen im Umfeld der Räte teilzunehmen. Ausserhalb dieser Gremien steht ihr zudem ein wesentlich breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung: Finanzierung von Studien und Berichten, Organisation von und Beteiligung an Konferenzen und Seminarien, technische Hilfe, gezielte Beiträge zu Treuhandfonds und andere Mitfinanzierungen von IWF-Projekten.

4.1.2 Nutzung der verschiedenen Kanäle und Instrumente

Frage D2

Wie hat die Schweiz ihre Positionen in den BWI vertreten, d.h. welcher Instrumente hat sie sich in welchem Umfang bedient? Wie hat die Schweiz insbesondere ihre Stimmrechtsgruppe als strategische Plattform genutzt?

Die Tätigkeit der Schweiz im Rahmen der BWI besteht im Wesentlichen aus schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen in den Exekutivdirektorien des IWF und der Weltbank. Die Schweiz arbeitet zwar auch im Vorfeld der Räte, indem sie privilegierte Arbeitsbeziehungen mit der Verwaltung der beiden Institutionen sowie mit den anderen Exekutivdirektoren unterhält. Diese sind aber nach Ansicht der befrag-

ten Personen weder in der Wichtigkeit noch in der Intensität der Aktivität an den Ratssitzungen gleichzusetzen. Die Untersuchung zeigt allgemein die Häufigkeit der konzertierten Aktionen auf, d.h. Fälle, in denen die Schweiz mit anderen Ländern gemeinsame (formelle Allianzen) oder kompatible Positionen (informelle Allianzen) zu entwickeln sucht. Absprachen erfolgen meist im Rahmen von Kleinstkoalitionen, vor allem mit Ländern, die nicht zur Stimmrechtsgruppe gehören. Die Heterogenität der Stimmrechtsgruppe begrenzt die Möglichkeiten eines strategischen Einsatzes.

4.2 **Wirksamkeit der Instrumente und Einfluss der Schweiz**

Frage E1

Wie wirksam waren die von der Schweiz eingesetzten Instrumente und Strategien? Inwiefern hat die Schweiz gelernt, durch die Wahl der Instrumente und durch eine angemessene Strategie ihren Einfluss zu mehren?

4.2.1 **Gesamtbeurteilung**

Die Antworten im Rahmen der Befragungen von Dupont/Sciarini ergeben ein positives Gesamtbild der schweizerischen Politik für die Hauptthemen in den Bereichen IWF und Weltbank.⁵⁹ Den Befragten wurde dabei eine Liste von je sieben Themen für IWF und Weltbank zur Beurteilung vorgelegt. Die Themen waren aufgrund der Jahresberichte der Exekutivdirektoren ausgewählt worden und wurden unter der Frage beurteilt, ob es der Schweiz gelungen ist oder nicht, mit ihrer Position die BWI-Politik zu beeinflussen.

Unter den 14 Themen fanden sich echte Erfolge (multilaterale Entschuldung, Fragen der Verwaltungsführung der BWI), aber auch durchgezogene Ergebnisse (Beteiligung des Privatsektors an der Krisenbewältigung, Neuöffnung der Ressourcen der Internationalen Entwicklungsorganisation, IDA-13). Die Gesprächspartner hoben drei Erfolgsbedingungen hervor: Vorbereitung klarer und glaubwürdiger Positionen, langjährige Erfahrung und Fähigkeit zur Bildung von Allianzen. Umgekehrt wurde mangelnder Erfolg auf die Unfähigkeit zurückgeführt, Allianzen zu bilden und auf das Vertreten isolierter Positionen oder solcher, die von denjenigen der Grossmächte entfernt sind.

⁵⁹ Beim IWF standen folgende Themen zur Beurteilung: Systeme zur Krisenprävention, Beteiligung des Privatsektors und multilaterales System zur Krisenbewältigung, Fragen bezüglich Quotenanteilen, Konsolidierung der Finanzsysteme, Konditionalität bei der Kreditvergabe, Erleichterung der multilateralen Schuldenlast der armen Länder, Gute Regierungsführung. Themen bezüglich der Weltbank: allgemeiner Rahmen für Entwicklung und Armutsbekämpfung, sektorielle Politiken auf den Gebieten Wasser, Ausbildung und Gesundheit, Neuöffnung der IDA-Ressourcen, Erleichterung der multilateralen Schuldenlast der armen Länder, Reformen des öffentlichen Sektors, Umweltpolitiken, Gute Regierungsführung.

4.2.2 Beurteilung anhand von drei Fallstudien

Um die Rolle der Schweiz bei den BWI konkreter zu erfassen, haben die Experten drei Fallstudien erarbeitet. Die ausgewählten Themen waren in den Gesprächen als sehr wichtig unter den Aktivitäten der BWI eingestuft worden. Ausgewählt wurden je ein Thema zu IWF und Weltbank und eines, das beide Institutionen betraf.

a) Fallstudie 1: Beteiligung des Privatsektors an der Bewältigung von Finanzkrisen

Seit 1996 versucht der IWF einen Mechanismus zur Koordination der Aktionen privater Gläubiger bei Finanzkrisen zu schaffen, um eine rasche und geordnete Restrukturierung der Schulden zu ermöglichen. Die Debatte, die durch den von der IWF-Verwaltung im Jahre 2002 unterbreiteten Vorschlag zur Einführung eines statutarischen Mechanismus für die Schuldenrestrukturierung (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM) wieder aufgenommen wurde, wurde an den Frühjahrssitzungen 2003 des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses erneut vertagt.

Das Fazit über die Rolle der Schweiz beim wichtigen Dossier Reform des internationalen Finanzsystems und den Platz, den der Privatsektor in diesem Zusammenhang einnehmen sollte, ist gemischt. Einerseits war die Schweiz an der Debatte beteiligt, durch die der Reformprozess im Exekutivrat des IWF lanciert wurde. Sie hatte zuvor Kommissionen eingesetzt und Studien veranlasst. Die daraus gewonnenen Kenntnisse versetzten sie in die Lage, der internationalen Gemeinschaft ihr Fachwissen in Finanzfragen zur Verfügung zu stellen. Die Schweiz verfolgte anschliessend die Entwicklung des Dossiers, sobald die IWF-Verwaltung sich damit zu beschäftigen begann, und beteiligte sich aktiv an den Diskussionen über neue Instrumente und Mechanismen. Andererseits gesteht die heutige Konsenslösung zum Mechanismus für die Schuldenrestrukturierung (SDRM) dem Mechanismus nach Meinung der Schweiz nicht das Gewicht zu, welches ihm beigemessen werden sollte. Trotz der versuchten Bildung von Allianzen und der Intensivierung bilateraler Kontakte vermochte die Schweiz nicht zu verhindern, dass das von mehreren Grossmächten, vor allem von den USA hart bekämpfte Projekt aufgeschoben wurde.

b) Fallstudie 2: 13. Neuöffnung der Ressourcen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA-13)

Die Finanzressourcen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA), dem wichtigsten Geldgeber für nicht rückzahlbare Hilfe an einkommensschwache Länder, werden alle drei Jahre neu geöffnet. In zwischenstaatlichen Verhandlungen werden der Umfang und die Verteilung der Finanzlast bestimmt und die strategischen Orientierungen festgelegt.

Die Verhandlungen zur 13. Neuöffnung der IDA-Ressourcen (Februar 2001–Juli 2002) endeten, wie im oben beschriebenen Fall, mit einem für die Schweiz gemischten Ergebnis. Die Einigung über den globalen Finanzrahmen entspricht dem von ihr im Verhandlungsprozess befürworteten Volumen. Zudem ist es der Schweiz gelungen, die IDA-Politik bei der Berechnung der Darlehenskriterien im Sinne einer vermehrten Transparenz und Progression zu beeinflussen. Dennoch bleibt ein unbefriedigender Aspekt: die beträchtliche Erhöhung des Spendenanteils bei der Finanzierung der Tätigkeiten von 3 Prozent bei IDA-12 auf 18–21 Prozent bei IDA-13. Die Schweiz war bis zum Kompromiss, der von der G-7 herbeigeführt wurde, nie

über 10 Prozent hinausgegangen. Der besondere Verlauf der Verhandlungen – ohne Kontrolle durch das Exekutivdirektorium der Weltbank – war für die kleinen Geldgeberländer ungünstig. Zum Ausgleich der Machtasymmetrie erwiesen sich Allianzen als unumgänglich. Dabei wurde die Anfälligkeit der europäischen Allianz offenbar, der auch die Schweiz angehörte und die innerhalb der G-7 auseinanderbrach.

c) Fallstudie 3: Entschuldungsinitiative für die ärmsten Länder

Die Entschuldungsinitiative für die ärmsten Länder (HIPC), die 1996 vom IWF und von der Weltbank gemeinsam lanciert wurde, ist heute ein globales Instrumentarium zur Verringerung der Schulden der 42 ärmsten Ländern. Die 1999 ausgebaut und erweiterte Initiative bindet die Gewährung von Hilfe an die Verpflichtung der Empfängerländer zu makroökonomischen Anpassungen und Politiken zur Armutsbekämpfung.

Die Analyse der Entschuldungsinitiative zeigt, dass die Schweiz am Tisch der Grossen mitreden kann, und zwar dank einer frühen Positionierung und engen Kontakten mit dem Personal der BWI. Sie hat es geschafft, gleichzeitig klar Stellung zu beziehen und im Exekutivdirektorium Kompromisslösungen zu den Positionen diverser Mitgliedergruppen vorzuschlagen; dadurch spielte sie bei der Erarbeitung der Initiative eine zentrale Rolle. Die Leitung einer gemischten Stimmrechtsgruppe⁶⁰ sowie die Tatsache, dass keine uneingestanden Absichten (hidden agenda) bestanden, verliehen ihr eine im Vergleich zu den wichtigeren Ländern, vor allem den ehemaligen Kolonialmächten, grössere Glaubwürdigkeit. Die Qualität ihrer Analysen machte die Schweiz zum bevorzugten Gesprächspartner des BWI-Personals. Die starke Politisierung der HIPC-Initiative seit 1999 verdrängte allerdings ihre Forderung, die Reformprogramme der für einen Schuldenabbau in Frage kommenden Länder müssten gewissen Qualitätsanforderungen genügen.

Die Lehren aus der Gesamtuntersuchung lassen sich nach Ansicht von Dupont/Sciarini im Lichte der drei Fallstudien verfeinern und nuancieren. Die Schweiz wurde öfters angehört, wenn sie sich frühzeitig an den Debatten im Exekutivdirektorium beteiligte, vor allem wenn es ihr gelang, eine Thematik vor anderen Ländern zu besetzen. In diesem Sinn hat sich die Arbeit im Vorfeld bei den Mitarbeitenden der BWI als sehr wertvoll erwiesen. Die Fallstudien zeigen aber auch, dass die Schweiz im Laufe der Bearbeitung der Dossiers an Gewicht verliert. Schwer zu bestimmen ist der Einfluss ihrer Allianzenbildung.

4.2.3 Schweizerische Strategien und Nutzenoptimierung

In der Erhebung der PVK, die in Kapitel 5 genauer beschrieben wird, wurde die Frage gestellt, ob die Schweiz innerhalb der BWI auf die richtige Strategie und die richtigen Themen setze, um ihren Nutzen zu optimieren. Einige der 31 Interviewten konnten diese Frage nur sehr allgemein beantworten, da sie selber nicht direkt in die einzelnen Geschäfte involviert waren oder es nicht mehr sind oder weil sie mit den BWI eher indirekt oder im Rahmen einer Einzelinstitution zu tun hatten. Entsprechend erfolgten die Äusserungen unter thematischen oder auch zeitlichen Einschränkungen.

⁶⁰ Gemischt in dem Sinne, dass sich die Stimmrechtsgruppe sowohl aus Geber- als auch Nehmerländern zusammensetzt.

Im Allgemeinen werden die von der Schweiz verfolgten Strategien gutgeheissen. Zwei Drittel der Interviewten beantworteten die Frage, ob die richtige Strategie verfolgt werde mit einem Ja. Es wurde gesagt, dass die Schweiz *eine konsistente Position vertrete, die ihr Profil und Glaubwürdigkeit* gebe. Auch die ausländischen Interviewpartner unterstrichen diesen Punkt. Einige nicht behördliche Vertreter fanden es schwierig zu beurteilen, ob die richtige Strategie verfolgt werde, da dies zu wenig transparent gemacht werde oder man zu wenig Einblick habe. Ein Interviewter beurteilte die in einzelnen Bereichen gewählten Strategien als gut, in anderen als fragwürdig. Eine weitere Äusserung lautete, wohl seien die richtigen Strategien eingeschlagen worden, jetzt stelle sich aber die Frage nach der Intensität. Auch könne die Effizienz der Schweizer Tätigkeiten in den BWI-Bereichen verbessert werden. In einem Interview wurde konkret der Vorwurf erhoben, beim Beitritt sei versprochen worden, die Schweiz werde sich im Rahmen der BWI für die ärmsten Bevölkerungsschichten einsetzen; dieses Versprechen sei nicht eingelöst worden. In einem anderen wurde zur BWI-Politik der Schweiz angemerkt, dass heute die strategischen Ziele und Themen, die die Schweiz besetzen wolle, nicht klar bestimmt seien. Als Grund wurde die komplizierte Verwaltungsstruktur genannt, die eine strategische Ausrichtung nicht erleichtere. Eine solche sei aber notwendig, da die von den BWI behandelten Vorlagen in die Tausende gingen.

Mehrmals wurde geäussert, dass die Schweizer Regierung und Verwaltung zwar die richtigen Strategien in den BWI verfolgen würden, dass die Mitgliedschaft in der Schweiz aber zu wenig ernst genommen würde. Dies sei zum Teil darauf zurückzuführen, dass der eigene nationale langfristige Nutzen nicht als solcher gesehen und kommuniziert werde und dass die Information der Parlamentsmitglieder und der Öffentlichkeit nicht optimal sei. Die Verwaltung würde die BWI-Arbeit der Öffentlichkeit zu wenig und zu wenig kompakt vorstellen und propagieren. Zur Optimierung der Strategien wird nebst einer besseren Informationspolitik auch ein interner Dialog vorgeschlagen. Von NGO-Seite wird gefordert, dass die Schweiz mehr Konstanz bezüglich Themen und Zeithorizont zeigen müsse.

Von verschiedenen Seiten wird gelobt, dass die Schweiz ihren Beitritt mit einem Exekutivitz verbunden hat und die Strategie mit der Zusammenstellung der Stimmrechtsgruppe ein guter Schachzug war. Die verschiedenen Befragten sind sich aber auch bewusst, dass die Arbeit in einer gemischten Gruppe nicht nur immer einfach ist, sondern auch ihre Nachteile haben kann.

Als Beispiele einer guten Strategieverfolgung wurden unter anderem die Zielvorgaben der nachhaltigen Entwicklung, der Einsatz für rechtliche und makroökonomische Rahmenbedingungen, die KMU- und Gewerbeförderung sowie die HIPC-Initiative und das Eintreten für grössere Transparenz bei den BWI genannt. Kritische Bemerkungen gab es bezüglich der BWI-Politik «Good Governance». Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die geforderten Reformen auch der Kultur und den Traditionen der jeweiligen Länder entsprechen.

Frage E2

Inwiefern wurde der Einfluss der Schweiz durch den institutionellen Rahmen eingeschränkt oder im Gegenteil erleichtert? Gibt es ein zentrales Element, dessen allfällige Änderung grosse Auswirkungen auf die Rolle der Schweiz in den BWI hätte?

Dupont/Sciarini haben diese Fragen aufgrund ihrer Informationen aus den Fallsbeispielen, den Interviews und der Literatur beantwortet.

Die Beteiligung an den Arbeiten der Exekutivdirektorien im Währungsfonds und in der Weltbank ist das Hauptinstrument, mit dem die Schweiz ihren Einfluss in diesen Institutionen bisher geltend machen konnte. Sie hat über diesen Kanal ihre Fähigkeit bewiesen, klare und glaubwürdige Positionen zu vertreten und sich bei den wichtigen Ländern und beim Personal der BWI, vor allem auf den höheren Stufen, Gehör zu verschaffen. In diesem Sinn wäre ein allfälliger Verlust des Einsitzes der Schweiz eine grosse Herausforderung für ihre Politik in den BWI. Obwohl dieses Szenario mittelfristig nicht sehr wahrscheinlich ist⁶¹, prüften Dupont/Sciarini dennoch die gegebenenfalls erforderlichen Anpassungen. Die Schweiz müsste in einem solchen Fall ihre Ideen mittels unilateraler oder bilateraler Pilotaktionen umsetzen und versuchen, diese Aktionen über Allianzen oder Netzwerkverbindungen auf der multilateralen Ebene einzubringen. Koalitionen eingehen und sich mit gleich gesinnten Nationen von Fall zu Fall absprechen gehören heute schon zu den wichtigsten Einflussinstrumenten in den BWI. Die Schweiz ist seit ihrem Beitritt auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewiesen. Bei einem Sitzverlust müsste sie diese intensivieren und neue Beziehungen aufbauen. Sie wäre aber in einer weniger guten Ausgangsposition für Gespräche und Verhandlungen. Bei der Diskussion über einen allfälligen Sitzverlust sind indes in einem ersten Schritt weniger einschneidende Alternativen zu betrachten. Sollte ein Land der heutigen schweizerischen Stimmrechtsgruppe wirtschaftlich erstarken, könnte eine Lösung für die Schweiz darin bestehen, einen der beiden Exekutivdirektorensitze zu behalten und den anderen an dieses Land abzugeben. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, eine Stimmrechtsgruppenleitung nach einem Rotationssystem einzuführen, wie dies heute in der Stimmrechtsgruppe der skandinavischen Staaten praktiziert wird.

In den Gesprächen zu den Fallbeispielen wurde der Modus der Entscheidungsfindung in den BWI oft angesprochen. In den Exekutivdirektorien wird meistens in einem Konsensverfahren entschieden; zahlreiche Interviewte vertraten deswegen die Ansicht, die Schweiz habe praktisch bei jedem Geschäft immer eine Rolle zu spielen und diese Einflussgelegenheit wahrzunehmen. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse muss jedoch festgehalten werden, dass das Konsensverfahren wohl garantiert, dass man angehört wird, dass es aber gleichzeitig notwendig ist, andere Staaten zu mobilisieren, um signifikante, direkte Ergebnisse zu erhalten. Dazu muss die Kapazität vorhanden sein, andere Akteure, etwa ein oder zwei Schlüsselländer (z.B. Grossbritannien), für eigene Schwerpunktthematiken zu gewinnen. Dupont/Sciarini

⁶¹ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe «Sicherung des Einflusses der Schweiz in den IFIs», S. 5.

halten fest, das Konsensverfahren sei zweifellos eine Chance, diese aber auch zu nutzen stelle für die Schweiz eine beträchtliche Herausforderung dar.

Die Fallstudien haben ein weiteres wichtiges Einflussinstrument sichtbar gemacht: Mit einer vorgelagerten Arbeit bei den Verwaltungen der beiden Institutionen, d.h. noch bevor ein Thema in die Exekutivdirektorien getragen wird, kann die Schweiz einen gewissen Einfluss auf die in den BWI behandelten Fragen ausüben. Dupont/Sciarini kommen zum Schluss, dass die Schweiz bezüglich der verschiedenen Anährungsformen an die Verwaltung bisher keinen grossen systematischen Einsatz gezeigt hat. Insbesondere hat sie bisher nicht versucht, sich koordiniert und institutionalisiert in die von den Administrationen der BWI organisierten Aktivitäten (z.B. Seminare und Konferenzen) einzubringen. Auch habe sie nicht mit Nachdruck angestrebt, eigene Staatsangehörige in Schlüsselpositionen der BWI-Verwaltung zu platzieren. Die Schweiz habe, mit anderen Worten, nicht wirklich eine beständige und mehrschichtige Präsenz im Verwaltungsleben der BWI entwickelt.⁶²

Trotz den erwähnten Verbesserungsmöglichkeiten der Schweiz im institutionellen Rahmen bleibt für Dupont/Sciarini eines klar: Der potenzielle Einfluss der Schweiz muss aufgrund der strukturellen Dimensionen der Machtverteilung relativiert werden. Die Realpolitik, die Kräfteverhältnisse zwischen den grossen und den kleineren Mächten entscheiden letztlich über Erfolg oder Misserfolg einer schweizerischen Position. Der multilaterale institutionelle Filter der BWI hebt die Asymmetrie zwischen starken und schwächeren Ländern nicht auf. Das heisst, die grossen BWI-Mitglieder haben mehr Gestaltungsmöglichkeiten und Einfluss. Die Schweiz kann sich und ihre Position nicht einbringen oder durchsetzen, wenn die starken Länder gemeinsam oder in gewissen Fällen sogar individuell eine andere Ansicht vertreten. Um in einer solchen Situation wahrgenommen zu werden, muss die Schweiz sich mit originellen und sichtbaren Aktionen bemerkbar machen. Der Einfluss der grossen Mächte, dies haben die Fallbeispiele aufgezeigt, beschränkt sich nicht auf die intergouvernementalen Kreise (G-7, G-8), sondern dringt auch täglich in die Verwaltungen der BWI ein.

5 Nutzen der Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI

Fragen F

Welchen Nutzen zieht die Schweiz aus der Mitgliedschaft bei den BWI? Wer sind die Nutzniesser und wie lässt sich ein Nutzen nachweisen? Konnten die in der Botschaft genannten Interessen der Schweiz an der Mitgliedschaft realisiert werden? Gibt es Nachteile für die Schweiz, die ihr aus der Mitgliedschaft bei den BWI entwachsen?

⁶² Aufgrund der Aussprache über die Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen hat der Bundesrat am 15. Juni 2001 die zuständigen Departemente beauftragt, Massnahmen zu ergreifen, um den bisher geringen Anteil schweizerischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Kader in den Institutionen zu erhöhen. Vgl. EFD, Medienmitteilung vom 15. Juni 2001.

Anhand der Fallbeispiele in Kapitel 4.2.2. konnte aufgezeigt werden, wie die Schweiz Einfluss auf die Entscheidungen der BWI ausübt und wo deren Grenzen sind. Nicht beantwortet werden dort aber die Fragen nach dem allgemeinen Nutzen der Mitgliedschaft und nach den direkten oder indirekten Wirkungen der Mitarbeit der Schweiz in den BWI. Der erwartete Nutzen einer Mitgliedschaft der Schweiz bei den BWI ist in der Botschaft des Bundesrates verschiedentlich angesprochen worden; manchmal direkt, manchmal indirekt. Nach über zehn Jahren Mitgliedschaft hat die PVK nun untersucht, ob sich hierzu Aussagen generieren lassen. Konnte der erwartete Nutzen realisiert werden? Oder resultieren aus der Mitgliedschaft Nachteile für die Schweiz, an die beim Beitritt nicht gedacht worden ist?

Um den Nutzen einschätzen zu können, hat die PVK zum einen die Literatur ausgewertet und zum anderen 31 Interviews auf der Basis eines Frageleitfadens geführt. Die Hauptfragen des Fragenkatalogs sind ebenfalls von Dupont/Sciarini im Rahmen ihrer Interviews gestellt und protokolliert worden (16 Interviews). Die PVK hat in der Regel Telefoninterviews durchgeführt; drei Befragte haben die Fragen schriftlich beantwortet und zwei haben im direkten Gespräch Auskunft gegeben.⁶³

Die zu Befragenden wurden aufgrund verschiedener Kriterien ausgewählt; ein Ausgangspunkt war dabei die Mitgliedschaft in der Beratenden Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit oder der Konsultativen Kommission für Aussenwirtschaftspolitik. Daneben wurden ehemals oder gegenwärtig in die BWI-Politik Involvierte aus der schweizerischen und der deutschen Verwaltung, Konsulenten, Personen aus dem Hochschulbereich und der Wirtschaft ausgewählt. Die Befragten haben zu Beginn der Interviews jeweils angemerkt, auf welche Institutionen sich ihre Antworten beziehen (BWI, IWF, Weltbank). Den Befragten wurden vier offene Fragen und eine geschlossene gestellt. Die Auswertung erfolgte sowohl gesamthaft als auch bezüglich Gruppen: Behörden (11 Interviews), Wirtschaft (9), Arbeitnehmerorganisationen (2), Wissenschaft (8), NGO (6), politische Parteien (4) sowie Konsulenten (4) und Ausland (3). In den nachfolgenden Kapiteln wird angegeben, wenn einzelne Gruppen in ihren Einschätzungen deutlich voneinander abweichen.

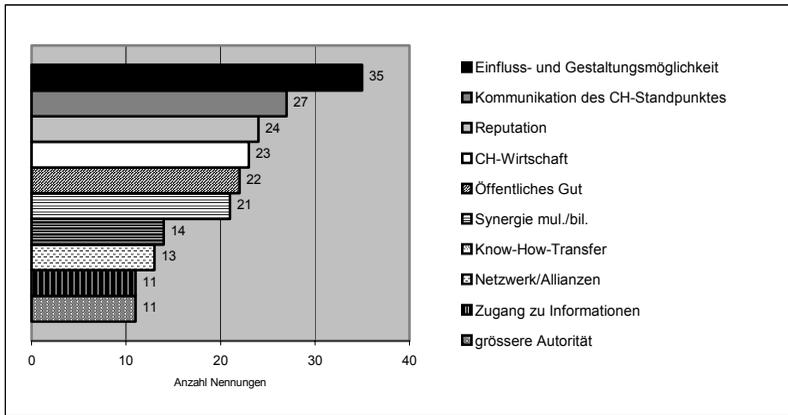
5.1 Nutzen der Mitgliedschaft

Mit der Eingangsfrage hat die PVK erhoben, welchen Nutzen die Schweiz aus der Mitgliedschaft bei den BWI ziehen kann (Frage 1a). In den 47 Interviews wurden insgesamt 233 Argumente genannt. Abbildung 3 gibt eine Übersicht über die meistgenannten Nutzensarten.

⁶³ Vgl. Anhang 1.

Die meistgenannten Nutzensarten (N = 233)

Abbildung 3



Quelle: Erhebung der PVK

Am häufigsten (35-mal) haben die Befragten als Nutzen die *Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten* genannt, welche die Schweiz durch ihren BWI-Beitritt erhalten haben. Schon vor ihrem Beitritt hat die Schweiz in verschiedenen Formen die BWI mitfinanziert, hatte aber nur einen Beobachterstatus inne. Als Mitglied hat sie sich die Möglichkeit geschaffen, die BWI-Politik effektiv mitzugestalten und eigene Erfahrungen und Ideen einzubringen. Verschiedentlich wurde auch betont, dass die Schweiz einen grösseren Einfluss auf die BWI hat, als dies ihre geringe Stimmrechtsquote vermuten liesse. Diesen Einfluss hat die Schweiz primär aufgrund ihres Sitzes im Exekutivdirektorium und ihrer Glaubwürdigkeit.

Eng mit der ersten Nutzenkategorie ist die zweite verbunden, die *Kommunikation des schweizerischen Standpunktes* (27 Nennungen). Mit ihrer Mitgliedschaft und ihrem Einsitz in den Exekutivdirektorien von IWF und Weltbank hat die Schweiz ein Forum erhalten, in dem sie ihre Positionen vertreten kann. Dank ihrer Glaubwürdigkeit, so hoben einzelne Interviewte hervor, würden die Anregungen und Standpunkte der Schweiz auch angehört und in den Entscheidungsprozess einbezogen.

24 Befragte waren der Ansicht, dass die *Reputation der Schweiz* sich dank der Mitgliedschaft bei den BWI erhöht hat. Die anderen Mitgliedstaaten hätten wahrgenommen, dass die Eidgenossenschaft in diesen Institutionen präsent sei, glaubwürdige Positionen vertrete und sich als zuverlässiger Partner anderer Länder etabliert habe. Das werde allgemein geschätzt und trage zu einem Anstieg des schweizerischen Images bei.

Laut den Befragten ist die Mitgliedschaft bei den BWI für die *schweizerische Wirtschaft* in verschiedenen Belangen von Nutzen (23 Nennungen). Diese profitiert konkret von den Tätigkeiten der BWI, sei es die Exportwirtschaft durch Aufträge im Rahmen von Weltbankprogrammen oder der Finanzplatz Schweiz durch Aufnahmen von Anleihen durch die BWI. Davon hat die Schweiz aber nicht erst dank dem Beitritt zu dem BWI profitiert, diese wirtschaftliche Nutzensarten haben schon

vorher bestanden.⁶⁴ Je ein Vertreter der Wirtschaft und der Arbeitnehmerorganisationen haben explizit darauf hingewiesen, dass sich durch die Mitgliedschaft die Teilnahme an Weltbankausschreibungen vereinfacht habe; durch die z.T. grossen Weltbankaufträge würden in der Schweiz Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten und könnten Unternehmensgewinne realisiert werden, was letztlich der ganzen schweizerischen Volkswirtschaft zugute komme (Steuereinnahmen). Die schweizerische Wirtschaft profitiert laut den Interviewten auch generell von den öffentlichen Gütern, die die BWI bereitstellen, z.B. von der Stabilisierung der internationalen Finanzordnung und dem Eintreten für eine verbindliche internationale Rechtsordnung.

Eng mit diesem wirtschaftlichen Argument verbunden und oben schon angesprochen ist ein Nutzen, der von 22 Befragten eigens betont wurde. Die Schweiz trage im Rahmen ihrer Mitgliedschaft und den Zielen der BWI zur Her- oder Bereitstellung *öffentlicher Güter* bei. Per Definition⁶⁵ können alle von einem öffentlichen Gut profitieren; die Schweiz ist nicht ihr alleiniger Nutzniesser und die Schweiz würde auch ohne ihre Mitgliedschaft davon Nutzen ziehen.⁶⁶ Als öffentliche Güter sind weltweite, stabile Finanz- und Währungsverhältnisse zu betrachten, die ein Hauptziel der Tätigkeit des IWF darstellen. Durch die erhöhte weltwirtschaftliche Stabilität würden sich auch die Wachstumschancen der weltweiten Wirtschaft vergrössern, was der Export orientierten Schweiz mit ihrem grossen Finanzsektor erheblichen Nutzen bringe. Armutsbekämpfung vermindere letztlich auch den Migrationsdruck und die Flüchtlingsströme.

21 Nennungen entfielen auf die Kategorie *Synergien zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit*. Der Nutzen für die Schweiz liegt vor allem im Bereich der Entwicklungsarbeit. Ein bilaterales Projekt in einem Entwicklungsland kann von der Präsenz eines Weltbankprojektes profitieren. Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit können nicht die gleichen Effekte erzielt werden, wie sie auf der multilateralen Ebene realisiert werden. Beide können aber von einander profitieren und sich ergänzen, war die Meinung dieser Interviewpartner.

Von vierzehn Befragten wurde der Nutzen *des Know-How-Transfers* betont. Das Wissen und die Erfahrungen von Schweizer Institutionen und Personen können an die BWI weitergegeben werden und deren Arbeit optimieren. Aber auch durch alle anderen Mitgliedsstaaten und durch die Erfahrungen der BWI selber kommt in diesen Institutionen ein grosses Expertenwissen zusammen. Die BWI streben in ihren Tätigkeitsfeldern eine «best practice» an. Dieses Wissen können die einzelnen Mitglieder auch wieder in ihren Ländern und in ihrer bilateralen Zusammenarbeit nutzen. Für die Wissenschaft, so wurde bezüglich des Weltbankinstitutes betont, ist

⁶⁴ Laut den BWI-Regeln ist es nicht möglich, dass ein Nicht-Mitglied sich an den Auftragsausschreibungen beteiligen kann. Die Schweiz konnte sich aber schon vor ihrem Beitritt an Weltbank-Projekten beteiligen, da sie ein Abkommen hatte, welches ihr den Zugang zu den Ausschreibungen erlaubte. Als Gegenleistung konnte die Weltbank zu günstigen Konditionen auf dem Schweizer Finanzplatz Kapital aufnehmen. Die Schweiz beteiligte sich auch an IDA-Aufstockungen, um ihre Zulassung zu den Ausschreibungen nicht zu gefährden.

⁶⁵ Ein öffentliches Gut (Kollektivgut) ist durch zwei Eigenschaften charakterisiert: 1. Nicht-Rivalität im Konsum, d.h. der Konsum des Gutes durch eine Person reduziert nicht die Menge des Gutes, die durch eine andere Person konsumiert werden kann. 2. Nicht-Ausschliessbarkeit, das bedeutet, dass es ist nicht möglich oder zu kostspielig ist, Personen vom Konsum des Gutes auszuschliessen, die nicht dafür bezahlt haben.

⁶⁶ In diesem Fall würde sich aber die Frage nach der Rechtfertigung des Trittbrettfahrens der Schweiz stellen, fügte eine Befragte an.

der internationale Dialog zudem ein wichtiger und anregender Austausch, der die Forschung weiterbringt, indem er etwa die eigenen Positionen hinterfragt.

Netzwerkbildung und das Eingehenkönnen von Allianzen wurden 13-mal als Nutzen für die Schweiz bezeichnet, der aus der Mitgliedschaft bei den BWI resultiert. Um die eigenen Ziele auf dem internationalen Parkett zu erreichen, genügt es nicht, dass eine Nation bloss ihre Standpunkte und Ideen aufzeigt, sondern sie muss strategisch vorgehen können, sich mit Gleichgesinnten zusammenschliessen und sich mit diesen gemeinsam für ein Anliegen einsetzen. Vor allem durch Allianzen kann in den Betätigungsfeldern der BWI viel erreicht werden. Netzwerke und persönliche Kontakte sind aber nicht nur in den Bereichen der BWI behilflich, sondern können auch für Anliegen in anderen multinationalen Gremien und Institutionen eingesetzt werden (z.B. UNO) oder bilateralen Beziehungen dienen.

Der *Zugang zu Informationen* der BWI wurde von elf Interviewten als Nutzen erwähnt. Als Mitglied habe man Anrecht auf alle Informationen; vor dem Beitritt habe man nur beschränkten Zugang gehabt, wurde angemerkt. Man sei nicht mehr auf den Goodwill oder informelle Kontakte oder spezielle Vereinbarungen angewiesen. Auch erhalte man die Informationen rascher.

Ein weiterer Nutzen für die Schweiz liegt – nach Ansicht von 11 Befragten – in der *grösseren Autorität*, mit welcher die BWI auftreten können. Im Unterschied zu bilateralen Verhandlungen können die BWI durch ihr Gewicht und ihren Einfluss die Vertragskonditionen bestimmen. Auch können, wie das in bilateralen Verhandlungen vorkommt, Länder nicht gegeneinander ausgespielt werden. Wegen der Höhe des investierten Geldes und der Dimensionen der Projekte können die BWI autoritärer auftreten als die Schweiz allein; sie erhalten daher mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Ein Schweizer Franken kann sich in den BWI bezüglich seiner Auswirkungen multiplizieren. Standards von Schweizer Projekten in Entwicklungs- und Transitivonsländern werden leichter akzeptiert, wenn sie sich auf die BWI berufen können.

Zahlreiche Nutzensaspekte wurden von den Befragten weniger als zehnmal bis bloss einmal genannt. Diese Kategorien wurden nicht in Abbildung 3 aufgenommen, sollen hier aber abschliessend erwähnt werden. Neunmal wurde die Meinung vertreten, die *Aussenpolitik* ziehe ganz generell einen Nutzen aus der Mitgliedschaft, fünfmal wurde die *Aussenwirtschaftspolitik* erwähnt, ohne den Nutzen genauer auszuführen. Als weiteren Nutzen der Mitgliedschaft wurden die Arbeitsmöglichkeiten für Schweizerinnen und Schweizer in den BWI eingebracht. Vor dem Beitritt konnten Schweizerinnen und Schweizer zwar bei der Weltbank arbeiten, nicht aber beim IWF. Die Erfahrungen, die die Einzelnen in den Büros in Washington oder in den BWI-Verwaltungen machen, sind nicht nur für ihre persönliche Karriere von Vorteil, sondern bringen auch der Schweiz einen Nutzen, wenn diese Leute ihre erworbenen Qualifikationen und ihre internationalen Kenntnisse in der Schweiz einbringen (in der Verwaltung, der Wirtschaft etc.). Von einzelnen Befragten wurden Argumente genannt, die sich über eine weite Bandbreite erstrecken, von einem besseren Verständnis für internationale Probleme bis hin zu einer besseren Koordination zwischen der DEZA und dem seco. Ein Interviewter wies auf den Nutzen hin, der die Mitgliedschaft im Falle einer schweren ökonomischen Krise in der Schweiz bringen würde: dann würden auch der Schweiz IWF-Interventionen zugute kommen, insbesondere hätte sie Anspruch auf ihre Sonderziehungsrechte.

Die PVK hat Personen aus unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern befragt, um eine möglichst breite Palette von Nutzensaspekten der schweizerischen Mitgliedschaft

bei den BWI zu erhalten und Unterschiede zwischen den Gruppen ausweisen zu können. In den zahlenmässig grössten Gruppen – Verwaltung (11 Personen), Wirtschaft (9) und Wissenschaft (8) – sind unterschiedliche Schwerpunkte ansatzweise feststellbar. In der Verwaltung ist das Argument der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeit mit 10 Nennungen mit Abstand das meistgenannte. In den beiden anderen Gruppen wird dieses Argument zwar auch häufig genannt (je sechsmal), doch rangiert es in der Gruppe Wirtschaft gleichauf mit dem Nutzen für die Schweizer Wirtschaft und der Reputation. Der Gruppe Wissenschaft verleiht die fünfmalige Nennung der Kategorie *Know-How-Transfer* ein eigenes Profil (in den anderen Gruppen jeweils höchstens zwei Nennungen). Dieses Ergebnis zeigt auf, dass je nach Tätigkeitsfeld andere Nutzensschwerpunkte hervortreten.

Obschon die konkreten Nutzniesser sich z.T. direkt aus den Nutzenargumenten ableiten lassen, wurde in der Erhebung der PVK noch speziell nach diesen gefragt (Frage 1b). Die schweizerische Wirtschaft mit ihren verschiedenen Zweigen wie Exportindustrie, Zulieferfirmen, Banken und Versicherungen wurde am häufigsten als Profiteurin genannt. Sehr oft haben die Interviewten die Nehmerländer der BWI als Nutzniesser eingestuft. Insbesondere die Staaten der schweizerischen Stimmrechtsgruppe hätten durch die Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft Vorteile gewinnen können, da diese deren Interessen einerseits in den Exekutivdirektorien vertritt und andererseits, weil die Schweiz die Länder mit bilateralen «Sonderleistungen» unterstützt (z.B. Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern). Aber auch die Schweiz profitiert von dieser Zusammenarbeit, denn nur dank der vereinigten Stimmrechtsquoten der Länder ihrer Stimmrechtsgruppe hat sie sich – als stimmenstärkste Nation – einen Sitz im Exekutivdirektorium sichern können. Für die Schweiz ist die Mitgliedschaft zudem auf volkswirtschaftlicher Ebene nutzbringend. Sie profitiert erstens von weltweiten stabilen Finanz- und Verhältnissen und zweitens von der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen der schweizerischen Privatwirtschaft und den BWI. Ausserdem ist die Schweiz dank der Mitgliedschaft in sehr wichtigen internationalen Institutionen präsent; ihr Image als Sonderfall und Einzelgängerin wurde abgeschwächt und sie hat sich durch ihre Mitarbeit in den BWI profiliert. Die Aussenpolitik wird als Nutzniesserin aufgeführt, da sie mit dem Beitritt zu den BWI ein neues Instrument erhalten hat. Aber auch die BWI profitieren von der schweizerischen Mitgliedschaft. Ein finanzstarkes Mitglied mit einer stabilen volkswirtschaftlichen Situation – wie die Schweiz eines ist – trägt zur Unterstützung der BWI-Tätigkeiten bei. Die Schweiz wird im Weiteren als zuverlässiger und glaubwürdiger Partner geschätzt, da sie – auch in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende einer gemischten Stimmrechtsgruppe – verschiedentlich als Vermittlerin zwischen den Entwicklungs- und Transitionsländern und den Industriestaaten auftritt. Schliesslich wird auch die internationale Staatengemeinschaft als Nutzen ziehend betrachtet. Sie profitiert zum einen dadurch, dass einzelne Nehmerländer finanziell gewinnen, zum anderen weil andere Staaten mit der Schweiz eine Verbündete haben, um ihre Politik durchzubringen und ihre Allianzen zu verstärken.

Als Nutzniesser der Mitgliedschaft wurde ausserdem die (*Bundes-*)*Verwaltung* erwähnt. Die Verwaltung gewinnt in dem Sinne, dass die BWI-Mitgliedschaft interessante Aufgaben mit sich brachte, für die zusätzliche Stellen geschaffen werden mussten, um die mit dem Beitritt verbundenen Verpflichtungen und Tätigkeiten wahrnehmen zu können. Die BWI-Dossiers eröffnen ein attraktives Arbeitsfeld. Im Weiteren wurden die NGO als Profiteurinnen angesprochen. Die schweizerischen

NGO erhielten durch den Beitritt der Schweiz theoretisch einen einfacheren Zugang zu den BWI und somit könnte eine Zusammenarbeit unkomplizierter sein. Viele schweizerische NGO arbeiten aber nicht mit der Weltbank zusammen, weil für sie deren Projekte zum Teil zu gross sind oder weil sie mit ihren bilateralen Projekten ausgelastet sind. Die im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen schweizerischen Konsultenbüros wurden als Nutzniesser der BWI-Mitgliedschaft der Schweiz eingeschätzt. Der Know-How-Transfer und die Netzwerke sind aber nicht nur für die NGO und Konsulten gewinnbringend, sondern auch für die Wissenschaft, welche vor allem im Rahmen des Weltbankinstituts⁶⁷ in den Wissensaustausch eingebunden ist.

5.2 Realisierung der Interessen und Nutzen im Lichte der Botschaft zum Beitritt

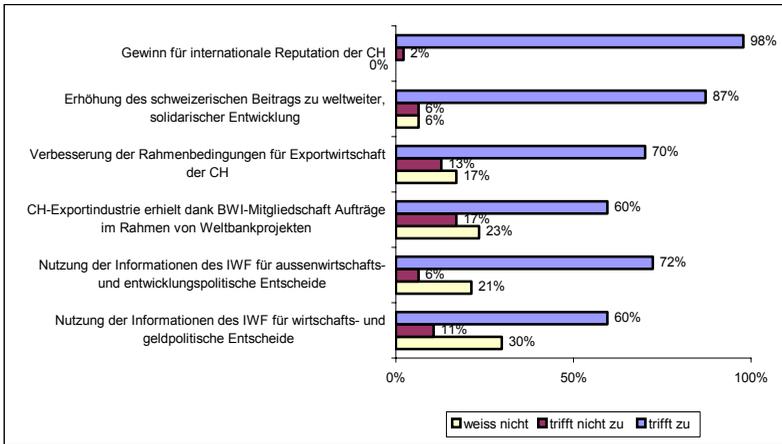
Nach der offenen Eingangsfrage überprüfte die PVK mit einer geschlossenen Frage, ob die vom Bundesrat deklarierten Interessen an der Mitgliedschaft realisiert werden konnten (vgl. Kapitel 1.2.2). Dazu wurden einzelne in der Botschaft gemachte Aussagen des Bundesrates reformuliert.⁶⁸ Die Frage wurde insgesamt 47 Personen bzw. Stellen gestellt. Die Befragten sollten in Frage 2 zum Vorhandensein eines Nutzens in einem bestimmten Bereich Stellung nehmen (Antwortkategorien: trifft zu, trifft nicht zu, weiss nicht). Einzelne, schon in Ziffer 5.1 beschriebene Nutzenkategorien werden hier noch einmal aufgegriffen. Aus Abbildung 4 geht hervor, in welchen Bereichen die Befragten einen Nutzen lokalisiert haben.

⁶⁷ Das Weltbankinstitut will das Wissen und die Erfahrungen, welche die Weltbank macht, austauschen. Es entwickelt und veranstaltet Ausbildungskurse und Seminare, welche u.a. auf Armutsreduktion oder wirtschaftliche Möglichkeiten ausgerichtet sind (<http://www.worldbank.org/wbi/>).

⁶⁸ Die Aussagen beziehen sich primär auf S. 1154–1156 sowie auf S. 1228 und 1235–1239. Auf die Einschätzung eines weiteren Nutzenaspekts wurde wegen dessen hypothetischen Charakters verzichtet: Als weiterer Nutzen wurde in der Botschaft nämlich die Sicherheit für die Schweiz erwähnt, von IWF-Mitgliedern in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht diskriminiert zu werden (Artikel XI, Ziff. 2 des Abkommens hält fest, dass Devisengeschäfte mit Nichtmitgliedern oder Personen auf deren Hoheitsgebiet Beschränkungen unterworfen werden dürfen).

Nutzen der Mitgliedschaft für die Schweiz (N=47)

Abbildung 4



Quelle: Erhebung der PVK

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft festgehalten, dass die Reputation der Schweiz leiden würde, wenn die Eidgenossenschaft den BWI nicht beitrete. Fast einstimmig vertraten die Befragten die Ansicht, die *internationale Reputation der Schweiz* profitiere von der schweizerischen Mitgliedschaft bei den BWI; nur ein Vertreter aus der Gruppe Parteien war gegenteiliger Ansicht. Auf eine sehr hohe Zustimmung traf auch die Auffassung, dass die Schweiz mit der Mitgliedschaft bei den BWI *ihren Beitrag zu einer weltweiten, solidarischen Entwicklung* erhöht habe. Der grössere Beitrag der Schweiz muss aber nicht zwangsläufig zu einer Erhöhung der weltweiten Entwicklung führen, da die Arbeit der BWI von vielen Faktoren beeinflusst wird. 70 Prozent vertraten im Weiteren die Ansicht, die Mitgliedschaft bei den BWI verbessere die *Rahmenbedingungen für die schweizerische Exportwirtschaft*, beispielsweise bezüglich der Stabilität und der Zahlungsfähigkeit potenzieller Importländer.

In seiner Botschaft hat der Bundesrat argumentiert, nur als Mitglied der Weltbank sei der *Zugang der schweizerischen Exportwirtschaft zu Aufträgen aus Weltbank- und IDA-Projekten gesichert*.⁶⁹ Zwei Drittel der Befragten bejahten denn auch die Aussage, die Schweiz habe *dank ihrer Mitgliedschaft* in den letzten zehn Jahren Aufträge im Rahmen von Weltbankprojekten erhalten. Dabei wurde oft betont, dass dieser Nutzen nicht im Vordergrund stehe. 23 Prozent der Befragten enthielten sich einer Beurteilung (weiss nicht). Immerhin 17 Prozent – primär Vertreter aus den Gruppen Wirtschaft, Wissenschaft und Konsulenten – verneinten diese Aussage; meist mit der Begründung, schweizerische Unternehmen hätten schon vor dem Beitritt an Ausschreibungen der Weltbank teilnehmen können und wären für Beschaffungen berücksichtigt worden.

⁶⁹ Vgl. auch anschliessenden Exkurs: Nachweis des Nutzens.

Die Informationen des IWF sind ein weiterer Nutzensaspekt gewesen, den der Bundesrat in seiner Botschaft ins Feld geführt hat. Mit dem Beitritt würde die Schweiz über eine zum Teil nur Mitgliedländern zugängliche Quelle für ausgezeichnete Informationen und Analysen verfügen (bezüglich Wirtschaftslage der Mitgliedländer des IWF, Weltkonjunktur sowie internationalen Währungs- und Finanzproblemen).⁷⁰ Ob diese Quelle auch benutzt worden ist und benutzt wird, konnte von einem vergleichsweise hohen Anteil der Befragten (21 bzw. 30 Prozent) nicht beurteilt werden, weil sie davon keine Kenntnis hatten. Fast drei Viertel der Befragten nahmen indessen an, dass zumindest die Länderinformationen des IWF als wesentliche Grundlage für *aussenwirtschafts- und entwicklungspolitische Entscheide* der Schweiz verwendet würden. Einige relativierten ihre Antwort mit dem Hinweis, dass die Berichte wohl oft nur zur Kenntnis genommen, aber nicht weiterverwendet würden. Bezüglich der Nutzung von IWF-Informationen für *wirtschafts- und geldpolitische Entscheide*, die die nationale Ebene betreffen, zeigten sich die Befragten etwas skeptischer (Zustimmung 60 Prozent). Zu den Nutzensaspekten der Informationen wurde verschiedentlich angefügt, dass sich der Zugang zu IWF-Informationen im Laufe der neunziger Jahre dank Internet und erhöhter Transparenz des IWF erweitert habe; dieses Argument würde heute nicht mehr so stark ins Gewicht fallen wie noch 1991. Gerade die Schweiz habe sich in den BWI für erhöhte Transparenz eingesetzt und diesbezüglich ein Signal gesetzt, indem sie ihren ersten Länderbericht publik gemacht habe. Ein Befragter aus der Finanzwelt meinte, zu Informationen des IWF sei man ohnehin auch schon vor dem Beitritt gekommen, wenn man sie angefordert habe.

Die Auswertung der Frage 2 zeigt auf, dass für die Mehrheit der Interviewten nicht der direkte finanzielle und monetäre Nutzen im Vordergrund steht, sondern ein immaterieller, kaum quantifizierbarer Nutzen für sie die Mitgliedschaft in den BWI rechtfertigt. Im folgenden Exkurs hat die PVK trotzdem versucht, konkrete Nutzenachweise zu eruieren.

Exkurs: Nachweis des Nutzens

Um eine gewisse Objektivierung der subjektiven Nutzeneinschätzungen zu erreichen, wurde in den Interviews die Frage gestellt, aufgrund welcher Tatsachen sich die genannten Nutzungsarten nachweisen lassen (Frage 1c).

Die grosse Mehrheit der Befragten äusserte sich nur mit Vorbehalten zu dieser Frage. Bis auf wenige Ausnahmen fanden es alle schwierig und zum Teil sogar bedenklich, den Nutzen der BWI anhand von konkreten Zahlen oder Fakten zu messen. Eine befragte Person meinte: «Es ist gefährlich nach dem konkreten Nutzen eines öffentlichen Gutes zu fragen, da dieser nur sehr schwierig zu quantifizieren ist.» Der Nutzen des öffentlichen Gutes «stabile Finanzarchitektur» beispielsweise werde durch das *Nichteintreten von negativen Ereignissen* generiert. Man könne dies nur schwer, wenn überhaupt messen. Man könnte höchstens einschätzen, welche Werte durch Krisen verloren gehen. Viele der in Frage 1a genannten Nutzen sind als «weiche Faktoren» zu charakterisieren; anhand von Zahlen und empirischen Untersuchungen lassen sich solche nicht oder nur mit sehr grossem Aufwand ausweisen.

⁷⁰ Vgl. BBl 1991 II 1237

Als Möglichkeit, den Nutzen der schweizerischen Mitgliedschaft bei den BWI nachzuweisen, wurde öfters angeregt, das *Volumen der von der Weltbank an schweizerische Unternehmen vergebenen Aufträge* zu ermitteln. Zugleich wiesen aber einige Befragte daraufhin, dass dieser Indikator aus verschiedenen Gründen nur eine beschränkte Aussagekraft besitze oder falsch interpretiert werden könnte. Trotz solcher Bedenken hat die PVK versucht, den Nutzen der Mitgliedschaft bezüglich der schweizerischen Wirtschaft dergestalt auszuweisen. Systematische Statistiken, welche Firmen (Industrie- wie Dienstleistungssektor) Aufträge in welchen Höhen erhalten haben und wie viel Geld in welches Mitgliedsland durch eine Projektvergabe zurückfließt, konnten bei der Weltbank nur für die Jahre ab 1995 beschafft werden. Es ist deshalb nicht möglich, einen Vergleich zwischen den in die Schweiz fließenden Geldern vor und nach dem Beitritt zu machen. Zu Vergleichszwecken hat die PVK auch andere Länder in ihre Analyse einbezogen.

Die Ergebnisse dieser Auswertung sind in Anhang 2 tabellarisch dargestellt. In absoluten Zahlen hat die Schweiz im Vergleich zu 1995 in den letzten beiden Jahren erheblich weniger Geld aus Weltbank-Projekten erhalten (1995: rund 90 Millionen US-Dollar; 2001: 54 Millionen US-Dollar; 2002: 23 Millionen US-Dollar). Dieser Rückgang hat aber keinen Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz, auch die anderen untersuchten Länder haben solche Schwankungen und einen Rückgang zu verzeichnen. Am Auftragsbudget der Weltbank gemessen ist der Anteil in etwa gleich geblieben. Der Rückgang der absoluten Zahlen hängt damit zusammen, dass für Projekte weniger Gelder direkt von der Weltbank vergeben werden. Ein Wandel ihrer Politik hat dazu geführt, dass die Weltbank im Rahmen von Länderprogrammen die Auftragsvergabe oft den einzelnen Ländern überlässt. Somit sind diese Zahlungen nicht in der Weltbankstatistik erfasst. Im Weiteren geben internationale Unternehmen ihre Offerte jeweils durch ihre lokalen Tochterfirmen ein; diese beziehen bei Bedarf technisches Know-How und Güter vom Mutterhaus. Bei der Herstellung und Lieferung der Güter sind zudem einzelne Schwellenländer, z.B. China, wettbewerbsfähiger geworden, indem sie kostengünstiger als Industriestaaten Aufträge erfüllen können. Diese Entwicklung spricht auch für die Wirksamkeit der BWI, streben diese doch wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum in den Entwicklungs- und Schwellenländern an. Das Beitrittsargument des Bundesrats, dass die Exportwirtschaft sich so den Zugang zu Weltbankaufträgen sichern könne, kann mit den vorliegenden Zahlen weder bestätigt noch widerlegt werden.

Im Zusammenhang mit dem Nachweis von konkretem Nutzen ist zudem auf drei Studien zu verweisen. In der Studie von Schmidtchen⁷¹ wurde anhand einer Machtanalyse der Einfluss der Schweiz in den BWI-Exekutivdirektorien untersucht. Forster⁷² und Pult analysierten die direkten und indirekten Auswirkungen der bilateralen und der multilateralen Entwicklungshilfe auf die Schweizer Wirtschaft. Dabei wurde festgestellt, dass jeder Franken, der von der Schweiz für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (u.a. im Rahmen der Weltbank) ausgegeben wird, das Bruttoinlandprodukt um Franken 1.70 bis 1.95 steigen lässt. In der Untersuchung von

⁷¹ Vgl. Schmidtchen (2001) und Schmidtchen, Susanne (2000): Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration, Behauptung. Synthesebericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 (Aussenpolitik). Bern. Synthesis 45.

⁷² Vgl. Forster Jacques/Guido Pult 2000: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Hrsg. DEZA. Bern. S. 9.

Egger⁷³ konnten indirekte Auswirkungen festgestellt, wenn auch nicht beziffert werden (u.a. Folgeaufträge, Zusammenführung von Geschäftspartnern aus der Schweiz und aus Entwicklungsländern, Türöffnerfunktion, Erfahrungszuwachs auf Seiten schweizerischer Firmen).

Positiv für die Schweiz zu bewerten sind die Teilnahme an und die Durchführung von internationalen Gesprächen, Konferenzen und verschiedenen Foren; sie könnten statistisch erfasst werden. Ein weiterer konkreter Indikator für den Nutzen der Mitgliedschaft sind die *Beschäftigungsmöglichkeiten* in den BWI für Schweizerinnen und Schweizer. Dabei sind IWF und Weltbank gesondert zu betrachten. Während für eine Stelle bei der Weltbank die Mitgliedschaft des eigenen Landes nicht erforderlich war, ist diese beim IWF Voraussetzung. Aus diesem Grund haben schon vor dem Beitritt Schweizerinnen und Schweizer bei der Weltbank gearbeitet, in den 70er Jahren waren es 20–30 Personen; heute werden es nicht viel mehr sein. Durch den Beitritt hat die Schweiz aber bezüglich IWF eine Job- und Karrieremöglichkeit für Landsleute geschaffen. Seit 1993 haben ca. 40 Schweizerinnen und Schweizer in verschiedenen Positionen und unterschiedlich lange beim IWF gearbeitet (die erhaltenen Statistiken lassen keine genaueren Auswertungen zu). Um die geringe Vertretung von schweizerischen Landsleuten in internationalen Organisationen zu verstärken, sind in der Bundesverwaltung verschiedene Massnahmen ergriffen worden.⁷⁴

Im Kontext dieses Exkurs und aufgrund diesbezüglicher Erfahrungen der PVK kann abschliessend festgestellt werden, dass es schwierig und z.T. nicht möglich ist, an aussagekräftiges Datenmaterial und vollständige Statistiken, die für eine zuverlässige Auswertung verwendet werden könnten, zu kommen. Das hat verschiedenen Gründe: einzelne liegen auf Seiten der BWI, andere mögen mit der komplizierten Struktur des Vollzugs in der Schweiz zusammenhängen.

5.3 Nachteile der Mitgliedschaft bei den BWI

In einer weiteren Frage standen die Nachteile der Mitgliedschaft der Schweiz bei den BWI im Zentrum. Bezeichnend für die Antworten auf diese Frage ist, dass das Gros der Befragten eingangs betonte, es gebe keine oder wenn ja, nur kleine, nicht gravierende Nachteile, die der Schweiz aus dieser Mitgliedschaft erwachsen würden.

Neunmal wurde als Nachteil angeführt, dass die Schweiz durch die Mitgliedschaft *Position beziehen* müsse, dass eine Mitgliedschaft Verpflichtungen mit sich bringe, die einzuhalten seien und die vielleicht nicht immer im Interesse der Schweiz liegen würden. Dabei wurde oft das Mittragen von Entscheiden angesprochen, gegen welche die Schweiz sich gestellt hatte, die aber von den BWI-Exekutivdirektoren dennoch gefällt wurden. Für solche Entscheide der BWI könne die Schweiz dann auch verantwortlich gemacht werden. Vereinzelt wurde dies als Souveränitätsverlust

⁷³ Vgl. Egger Monika 2000: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Auftrag der DEZA. Genf, Neuenburg.

⁷⁴ Das seco strebt mit einer vorübergehenden Detachierung von Personal an die Finanzierungsorganisationen (Secondments) u.a. an, das eigene Personal besser auszubilden, aber auch das Interesse dieser Organisationen für Schweizer Personal zu wecken. Vgl. Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 20. November 2002. 02.086. S. 273.

der Schweiz angesehen, zumeist aber weniger als Nachteil denn als logische Folge, als Konsequenz dieser Mitgliedschaft eingestuft. Ebenfalls häufig fanden die *Kosten* Erwähnung, wobei meist angemerkt wurde, dies sei ein zu vernachlässigender Nachteil. Die Kosten seien bezüglich Vorteile und Nutzen sehr gering, zudem habe sich die Schweiz schon vor 1992 finanziell bei den BWI engagiert und sich mit dem Beitritt kaum Mehrkosten aufgebürdet, sondern sich primär die Möglichkeit der Mitsprache verschafft.⁷⁵ Sechsmal wurden *Zielkonflikte* als Nachteil genannt, meist aber in einem hypothetischen Sinne: Die Möglichkeit von Zielkonflikten bestehe; auch könnten zum Teil schon existierende Zielkonflikte durch die Verschiebung der Konflikte von einer nationalen auf eine internationale Ebene verschärft werden. Zielkonflikte könnten auch im Zusammenhang der Verteilung der Mittel für bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit entstehen. Konflikte solle man aber nicht nur als Probleme sehen, sondern auch als Chancen in einer sachlichen Auseinandersetzung.

In fünf Interviews wurde die neoliberale Politik der BWI kritisiert und das Mittragen dieser Politik durch die Schweiz: «Die Schweiz stützt die abendländische Position.» Erwähnenswert ist, dass dieses Argument von verschiedenen Gruppen genannt wurde, nicht aber von den Vertretern der Verwaltung und der Wirtschaft. Im Weiteren fanden die folgenden Punkte Erwähnungen. Angesichts knapper Budgets und fester Beiträge an multilaterale Organisationen könnte die bilaterale Entwicklungshilfe des Bundes beschnitten werden. Die Anpassung an die Weltbankstandards könne durchaus auch im negativen Sinn geschehen. Ausserdem könne es – angesichts der vielfältigen Tätigkeiten der BWI – zu einer Verzettelung der Kräfte kommen, wenn man sich keine Schwerpunkte setze. Aber auch *mit* der Setzung von Prioritäten sei man immer noch breit aktiv. Durch das Engagement seien verschiedene Bereiche der Schweizer Politik komplexer geworden und hätten eine internationale Dimension angenommen, das Parlament sei aber immer noch sehr national ausgerichtet. Ein Interviewter sah einen möglichen Nachteil darin, dass die Transitionsländer in der Stimmrechtsgruppe im Hinblick auf die Entwicklungspolitik konservativere Ansichten haben als die Schweiz, was zu Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit führen könne.

5.4 Die Schweiz als Nichtmitglied

In gewissen Fällen kann es aufschlussreich sein und zu nützlichen Hinweisen führen, ein historisches Faktum gedanklich aufzuheben und nach alternativen Szenarien zu fragen. Deshalb hat die PVK in einer abschliessenden Frage die Vorstellungen darüber erhoben, was anders wäre, wenn die Schweiz nicht Mitglied bei den BWI wäre. Die Befragten knüpften meistens an den Antworten zu Frage 1a an und wendeten sie ins Negative oder bezogen sich auf die Aufhebung gewisser Nachteile (z.B. geringere Kosten).

⁷⁵ In der Botschaft (BBl 1991 II 1241) und in der Literatur werden weiter durch die Mitgliedschaft beim IWF verursachte *Opportunitätskosten* erwähnt: Minderverzinsung der Reservetranche im IWF im Vergleich zu den übrigen schweizerischen Währungsreserven in Devisen, die zu Geldmarktsätzen angelegt werden. Zudem: minderwertige Kreditqualität der Reservetranche (Gefahr, dass nicht zurückbezahlt wird). Vgl. Buomberger Peter, 1991: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Eidg. Personalrat (1991): Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institute. Bern. S. 84 f.

Achtmal wurde explizit erwähnt, dass die Schweiz ein Outsider in der Welt und isoliert wäre, wenn sie nicht den BWI beigetreten wäre. Auch anderen Antworten ist implizit zu entnehmen, dass man ein Nein zu den BWI als Absonderung von der internationalen Staatenwelt wahrgenommen hätte. Zwei Befragte bezweifelten, ob man heute in der UNO wäre, wenn 1992 der BWI-Beitritt abgelehnt worden wäre. Eine Nichtmitgliedschaft der Schweiz würde falsche Signale aussenden, war eine Antwort aus dem Ausland. Europa glaube, dass die Zukunft von einer «Global Governance» gesteuert werde. Die Schweiz würde durch ihr Abseitsstehen diese Politik nicht unterstützen. Eine Nichtmitgliedschaft der Schweiz wäre jedoch in jedem Fall ein Verlust für die internationale Staatengemeinschaft.

Neben dem Argument der Isolation wurde auch verschiedentlich erwähnt, dass die Schweiz weniger Einfluss hätte, gerade jener Einfluss, welchen man mit dem Exekutivdirektorensitz habe, dürfe nicht unterschätzt und auch nicht mit der Stimmrechtsquote gleichgesetzt werden. Nebst der mangelnden Einflussnahme würde der Schweiz eine wichtige Plattform zur Standpunktdarlegung fehlen. Die Schweiz würde weniger wahrgenommen, vielleicht sogar weniger ernst genommen. Es wurde weiter angefügt, dass die Schweiz an einem wichtigen Wissenstransfer nicht teilhaben würde, wenn sie nicht BWI-Mitglied wäre. Die Mitgliedschaft zwingt zum Überdenken der eigenen Position in der Entwicklungszusammenarbeit. Es bestehe eine Komplementarität der Perspektiven des Kleinstaats und der internationalen Kooperation. Zudem hätte man weniger oder gar keinen Zugang zu bestimmten Informationen, Kontakten und Aufträgen.

Es darf nicht vergessen werden, dass die Schweiz schon vor ihrem Beitritt bei den BWI sich an verschiedenen Finanzierungen der BWI beteiligt hatte. Ein Befragter meinte, dass es für die Schweiz vermutlich keine grossen Unterschiede gäbe, ob sie Mitglied sei oder nicht, solange sie in die Treuhandfonds einbezahle.

Einzelne Befragte beantworteten die Frage aus der Aussenperspektive: Was wäre anders bei den BWI, wenn die Schweiz nicht Mitglied geworden wäre? Ihre Vermutungen lauteten dahingehend, dass die Transparenz beim IWF vielleicht noch nicht so weit fortgeschritten und die HIPC-Initiative langsamer bzw. später eingeführt worden wäre. Den Entwicklungs- und Transformationsländer würde ein vergleichsweise stimmungswichtiger Fürsprecher im Exekutivdirektorium fehlen.

6 Fazit

Elf Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zu den BWI wird mit vorliegender Analyse eine Zwischenbilanz zu wichtigen Elementen dieser Mitgliedschaft gezogen. Die Untersuchung ging von der Frage aus, welche Ziele und Interessen die Schweiz beim Währungsfonds und bei der Weltbank verfolgt. Eine Analyse der relevanten rechtlichen Grundlagen hat aufgezeigt, dass sie in den IWF-Gremien hauptsächlich ordnungs-, geld- und entwicklungspolitische Teilziele anvisiert. Bei der Weltbank liegt der Akzent bei den ordnungs- und entwicklungspolitischen Zielen. Im Unterschied zu den Richtungsvorgaben beim IWF wird hier auf die Wahrung der Menschenrechte verwiesen, hingegen fehlt – der Aufgabenteilung innerhalb der BWI entsprechend – eine explizite Zielsetzung bezüglich der Geldpolitik. In der Botschaft über den Beitritt zu den BWI nennt der Bundesrat nebst diesen Zielen verschiedene

Interessen der Schweiz an der Mitgliedschaft.⁷⁶ Auf der Ebene der Gesetze, Verordnungen und Bundesbeschlüsse sind gesamthaft indes nur wenige konkrete substantielle Ziele formuliert. Die Konkretisierung und Operationalisierung wird damit in weiten Teilen implizit auf die Umsetzung verlagert und an die zuständigen Verwaltungsstellen delegiert. Die gesetzlichen Grundlagen sind bezüglich der Bestimmungen der verwaltungsinternen Zuständigkeiten knapp gehalten. Die Kompetenzen sind auf zahlreiche Ämter und Departemente verteilt. Mit Ausnahme der Zuordnung der Weltbank zum seco und zur DEZA einerseits und der detaillierter geregelten Koordination zwischen dem EFD und der SNB im Bereich des IWF andererseits werden keine spezifischen Vorgaben formuliert. Es ist damit Sache der Vollzugsstellen, basierend auf den geltenden allgemeinen – nicht BWI-spezifischen – Grundsätzen, eine geeignete Koordinationsstrategie zu entwickeln, umzusetzen und bei allfälligem Klärungsbedarf an den Bundesrat zu gelangen.

Im Rahmen des Expertenmandates (Dupont/Sciarini) wurden Fragen zu Akteuren, Kompetenzen und Koordination abgeklärt: Bedingt durch die vielschichtige Tätigkeit der BWI und ihres umfassenden Wirkungsfeldes beschäftigen sich mehrere z.T. sehr unterschiedliche Akteure in der Schweiz mit den BWI-Dossiers. Bei den *IWF-Tätigkeiten* sind neben dem schweizerischen Exekutivbüro in Washington das EFD, insbesondere die EFV und die SNB die Hauptakteure. Durch eine noch im Beitrittsjahr abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB wurde eine weitgehend klare Kompetenzverteilung vorgenommen. Neben den üblichen Koordinationsinstrumenten (Ämterkonsultationen, Mitberichte, etc.) hat sich bei den IWF-Geschäften unter den Hauptakteuren ein informelles Koordinationsverfahren etabliert. Für die *Weltbankgeschäfte* sind in der Schweiz die DEZA und das seco federführend. Eine differenzierte Kompetenzverteilung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene besteht bis heute nicht. Dies hat z.T. zu Kompetenzstreitigkeiten geführt und die Koordination erschwert; letztere ist bei den Weltbankgeschäften nämlich noch komplexer als bei den IWF-Dossiers. Den Spannungen wurde im Rahmen der Verwaltungsreformen NOVE und NOVE DUE begegnet. Die Notwendigkeit der Regelung durch die NOVE-Reformen ist durch die Vielfältigkeit und Komplexität der Weltbankdossiers gegeben, aber auch auf die auf *unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte* zurückgehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen DEZA und seco. Dupont/Sciarini stellen fest, dass die Reformen die Kompetenzverteilung und Koordinationsabsprachen wohl verbessert haben, aber die Problematik nicht vollständig behoben ist.

Unterschiedlich breit verankert sind die Ziele der IWF- und Weltbank-Dossiers im jeweiligen Arrangement der zugeordneten Institutionen. Während in der Weltbankpolitik durch die Präsenz von seco und DEZA die *Palette der angestrebten Ziele* auch *institutionell abgestützt* ist, sind die entwicklungs-, sozial- und umweltpolitischen Ziele in dem auf Finanzverwaltung und Nationalbank fokussierten Behördenarrangement der IWF-Vertretung a priori nicht sehr gut verankert. Die Aufgabenbereiche des Währungsfonds und der Weltbank werden aber immer komplexer und überschneiden sich in zunehmendem Mass. Deshalb werden z.B. die DEZA und das seco bei IWF-Geschäften auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe konsultiert. In Hinsicht auf Tätigkeiten, die IWF und Weltbank betreffen, fehlen in der Schweiz

⁷⁶ Darunter ein solidarisches Interesse der Schweiz an einer nachhaltigen, globalen Entwicklung, ein Interesse der Schweizer Exportwirtschaft an guten Rahmenbedingungen für den internationalen Handel, das Interesse der Schweiz an ihrer internationalen Reputation u.a.m.

jedoch spezifische Bestimmungen sowohl für die Verantwortlichkeiten als auch über die Federführung.

Zielkonflikte innerhalb des schweizerischen BWI-Programms entstehen jedoch nicht nur aufgrund der Kompetenzzuordnungen, sondern auch durch die sehr unterschiedlichen thematischen Schwerpunktsetzungen. So können etwa zwischen wirtschafts-politischen Anpassungsprogrammen im Rahmen von IWF-Interventionen und den sozial- und umweltpolitischen Zielen der Mitgliedschaft Konflikte auftreten. Diese Inkohärenzen beziehen sich aber nicht allein auf die BWI-Geschäfte, sondern stellen eine Problematik in der gesamten schweizerischen Aussenpolitik dar.

Im Weiteren ist im EDA die Politische Direktion V als Nebenakteurin von der BWI-Politik der Schweiz betroffen. Sie ist für die Sicherstellung der *Kohärenz der Aussenpolitik* zuständig. In diesem Rahmen wird sie bei BWI-Geschäften konsultiert. Ihr Einbezug ist aber suboptimal, weil sie einerseits nur auf wenige Personalressourcen zurückgreifen kann und andererseits oft sehr kurzfristig konsultiert wird. Sie wird denn auch als nicht in der BWI-Politik präsent wahrgenommen.

Zur Frage wie die Zusammenarbeit, die Koordination und die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren optimiert werden könnte, gibt es unterschiedliche Ansätze: Zu nennen ist eine *klare Festhaltung der Regelung im Gesetz und/oder in einer Verordnung* oder die *Schaffung eines interdepartementalen Büros*, in welchem primär die betroffenen Stellen im DEZA und im seco zusammengeschlossen wären. Ein gemeinsamer institutioneller Rahmen könnte, jedenfalls längerfristig, die Beziehungen und die Koordination zwischen allen Akteuren verbessern und identitätsbildend wirken, so die Ansicht von Dupont/Sciarini; kurzfristig sei der Nutzen eines solchen Büros aber nicht erwiesen, weil das Risiko vorhanden ist, dass bestehende Konflikte in einem grösseren Rahmen fortgesetzt würden.

Die Analyse des schweizerischen *Netzwerks in der BWI-Politik* hat eine starke Machtkonzentration auf der Verwaltungsebene und eine *klare Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren* aufgezeigt. Die nichtstaatlichen Akteure spielen eine marginale Rolle. Warum dem so ist, wird unterschiedlich wahrgenommen, auch von den nichtstaatlichen Akteuren selber. Eine Gruppe ist der Ansicht, dass für die Einflussnahme zwar günstige Bedingungen herrschen, diese aber würden – beispielsweise von den Parteien – nicht genügend wahrgenommen, während eine andere Gruppe auf die mangelnde Transparenz seitens der Verwaltung und eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ungenügende Informationsvermittlung verweist. In der Verwaltung wird beobachtet, dass die institutionalisierten Mitsprachekanäle von den nichtstaatlichen Akteuren kaum genutzt würden und dass ein geringes Interesse insbesondere an IWF-Fragen vorhanden sei. Obwohl einzelne Verwaltungsstellen in jüngerer Zeit versucht haben, eine höhere Transparenz zu erreichen, erleichtert das relativ komplizierte Behördenarrangement es nicht, dass die nichtstaatlichen Akteure die jeweilige Zuordnung der Zuständigkeiten erkennen.

Nebst dem schweizerischen Netzwerk sind in der Untersuchung von Dupont/Sciarini auch Fragen des *Einflusses der Schweiz* in den BWI behandelt worden. Die Eidgenossenschaft ist in den wichtigsten Organen von IWF und Weltbank vertreten und verfügt über ein breit gefächertes Instrumentarium, um Einfluss geltend zu machen. Hauptinstrument sind die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen in den Exekutivdirektorien. Einer der Ansatzpunkte für eine höhere Einflussnahme ist dementsprechend eine qualitative und quantitative Steigerung der Stellungnahmen.

Hinsichtlich des tatsächlichen Einflusses der Schweiz in ausgewählten Themenbereichen von IWF und Weltbank zeigt die Erhebung von Dupont/Sciarini ein insgesamt positives Gesamtbild. Als *Erfolgsfaktoren* werden die Vorbereitung klarer und glaubwürdiger Stellungnahmen genannt, langjährige Erfahrung in der spezifischen Thematik und die Fähigkeit zur Bildung von Allianzen. *Mangelnder Erfolg* wird hingegen auf die Unfähigkeit zurückgeführt, Allianzen zu bilden und auf das Vertreten von Positionen, die die «grossen» Länder nicht teilen. Aus den drei Fallstudien geht insbesondere hervor, dass die Schweiz Impulse geben konnte, wenn es ihr gelang, eine Thematik frühzeitig zu besetzen. Das bedingt, dass sie Themen aufgreift, noch bevor diese in den Exekutivdirektorien traktandiert sind, und sie dabei die Zusammenarbeit und Absprachen mit der BWI-Administration sucht. Ein verstärktes Engagement in den Verwaltungen von Währungsfonds und Weltbank kann, so Dupont/Sciarini, den Einfluss der Schweiz günstig beeinflussen. Letztlich entscheidet aber die Realpolitik über den Erfolg oder Misserfolg einer schweizerischen Position.

Weil in den BWI wichtige Weichen für die Zukunft gestellt werden, ist es im Interesse der Schweiz, eine starke Position in diesen Institutionen einzunehmen. Laut der von der PVK durchgeführten Erhebung und der Untersuchung von Schmidtchen⁷⁷ ist es für die Eidgenossenschaft deshalb sinnvoll, sich vor allem auf Geschäfte zu konzentrieren, bei denen die Übernahme einer Mediatorenrolle für alle Beteiligten gewinnbringend ist, Pionierleistungen erbracht werden müssen und bei denen Felderfahrungen bzw. eine Fokussierung auf die Armutsbekämpfung von Nutzen sind. Im Weiteren sind eine verstärkte Zusammenarbeit mit gleich gesinnten Nationen und der Ausbau von Allianzen zu begrüssen. Der Einfluss der Schweiz darf auch nicht nur an ihrer geringen Stimmquote gemessen werden: Durch ihren Einsitz in die relativ kleinen, 24-köpfigen Exekutivdirektorien kommt sie ungleich stärker zur Geltung. Wie prägnant die Schweiz sich einbringen kann, ist von den schweizerischen Exekutivdirektoren abhängig. Nebst fachlichem Wissen und Können hat auch die Persönlichkeit ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl zu sein.

Ein weiteres Element für die Optimierung des Einflusses ist die Festlegung einer geeigneten Strategie. Von der grossen Mehrheit der Interviewten wurde der Schweiz bezüglich ihrer Strategie und Schwerpunktsetzung ein gutes Zeugnis ausgestellt. Es ist wichtig, dass die Schweiz sich nicht verzettelt und dass sie Prioritäten setzt. Aus den Interviews geht hinsichtlich der innenpolitischen Dimension hervor, dass die Schweizer Regierung und Verwaltung zwar die richtigen Strategien verfolgt, die BWI-Mitgliedschaft in der Schweiz aber z.T. nicht entsprechend ihrer hohen Bedeutung wahrgenommen wird. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die Schweiz, fachlich betrachtet, mit ihren beschränkten Mitteln sehr viel aus ihrer BWI-Tätigkeit herausholt, aber die *Kommunikation* dieser Arbeit gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit suboptimal ist. Eine konsequentere Kommunikation der Aufgaben, der Strategien, der Hindernisse und der Erfolge der Schweiz im Rahmen ihrer Arbeit in Währungsfonds und Weltbank könnte in der Öffentlichkeit zu einem klareren Bild der BWI führen und das Interesse an der schweizerischen Politik in IWF und Weltbank wecken und festigen.

Die vom Bundesrat im Juni 2001 verabschiedeten *Empfehlungen zur Sicherung der Stellung der Schweiz in den BWI* sind u.a. der Intensivierung der Zusammenarbeit mit gleich gesinnten Ländern, der Hebung der Qualität der schweizerischen Ein-

⁷⁷ Vgl. Schmidtchen, 2001, S. 126.

flussnahme und der Verbesserung der Präsenz und der Sichtbarkeit der Schweiz gewidmet. Vor dem Hintergrund dieser Untersuchung kann bestätigt werden, dass wesentliche Interventionspunkte erkannt worden sind. Welche Wirkungen die Umsetzung dieser Empfehlungen entfalten, ist mittelfristig zu analysieren, d.h. in zwei bis vier Jahren.

Aus den Interviews zum Nutzen, den die Schweiz aus ihrer Mitgliedschaft bei den BWI zieht, geht hervor, dass dieser *mehrdimensional* ist. Er wird in erster Linie in der Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeit für die Schweiz gesehen und in der Gelegenheit zur Kommunikation des schweizerischen Standpunktes. Der Reputations- und Imagegewinn für die Schweiz wird prominent erwähnt, noch vor dem Nutzen für die Schweizer Wirtschaft. Stark betont wird in den Interviews zudem, dass die Schweiz von den von den BWI hergestellten öffentlichen Gütern profitiert, z.B. von einer stabilen Finanzarchitektur. Synergien zwischen multinationalem und bilateralem Bereich und Know-how-Transfer sind weitere Nutzensaspekte. Sie können nicht oder nur ansatzweise mit Fakten untermauert werden und sind daher nur schwer nachweis- oder quantifizierbar. Konkrete Nutzensnachweise, wie beispielsweise das Auftragsvolumen der Weltbank an Schweizer Unternehmen, zeigen bloss einen wenig aussagekräftigen Ausschnitt. Für eine sorgfältige quantitative Untersuchung genügt das vorhandene Zahlenmaterial nicht. Allfällige Nachteile der Mitgliedschaft werden im Vergleich zu den Vorteilen als gering eingeschätzt; sie betreffen u.a. die Mitverantwortung der Schweiz für fragliche Entscheide der BWI oder die Mitgliedschaftskosten. Die Nützlichkeit der schweizerischen Mitarbeit im Währungsfonds und in der Weltbank ist – elf Jahre nach dem Beitritt – nicht in Frage gestellt.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandprodukt
BBI	Bundesblatt
BWI	Bretton-Woods-Institutionen
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EcoCH	Economiesuisse
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EvB	Erklärung von Bern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
GEF	Globale Umweltfazilität
GPK	Geschäftsprüfungskommission
HIPC	Highly Indepted Poor Countries
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
IFC	Internationale Finanz-Coperation
IKEH	Interdepartementales Komitee für internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
IKEZ	Interdepartementales Komitee für Entwicklung und internationale Zusammenarbeit
IUHEI	Institut universitaire de hautes études internationales
IWF	Internationaler Währungsfonds
MIGA	Multilaterale Investitions-Garantie Agentur
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Nichtregierungsorganisation
NOVE	Erste Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform (1996–1999)
NOVE DUE	Zweite Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform (1997–2000)
PD/EDA	Politische Direktion
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNB	Schweizerische Nationalbank
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SVP	Schweizerische Volkspartei

Liste der befragten Personen

- Baltensperger, Ernst, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern
- Baumann, Ruedi, Nationalrat, Grüne Partei der Schweiz, Suberg
- Belser, Patrick, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Multilaterale Finanzierungs-
institutionen, seco, Bern
- Bernauer, Thomas, Prof. Dr., Zentrum für Internationale Studien der ETH Zürich
und der Universität Zürich
- Brugger, Ernst A., Prof. Dr., Präsident BHP – Brugger und Partner AG, Zürich
- Buomberger, Peter, Dr., Group Head Policy and Research, UBS, Zürich
- Bussmann, Werner, Dr., Evaluator, Bern
- Chappatte, Serge, Stv. Direktor, Sparte Entwicklungspolitik und multilaterale Zu-
sammenarbeit, DEZA, Bern
- Cippà, Roberto, Direktor, Ressort internationale Währungsbeziehungen, Schweizeri-
sche Nationalbank, ehemaliger Exekutivdirektor beim IWF, Zürich
- Cottier, Thomas, Prof. Dr., Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht der
Universität Bern
- Dhima, Giorgio, Dr., Chef der Sektion IWF und internationale Finanzierungsfragen,
EFV, Bern
- Eberlein, Christine, Mitarbeiterin der Erklärung von Bern, Zürich
- Forster, Jacques, Prof. Dr., Institut universitaire d'études du développement, Genève
- Frey, Claude, Nationalrat, Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
- Friedl, Richard, Dr., Senior Vice President, ABB Schweiz AG, Baden
- Gasser, Bernhard, Leiter der Task Force «Stimmrechtsgruppe», seco, Bern
- Gerber, Jean-Daniel, Direktor Bundesamt für Flüchtlinge, ehemaliger Exekutivdi-
rektor bei der Weltbank, Bern
- Gerosa, Roberto, Vorsitzender der Geschäftsleitung, Colenco Power Engineering
AG, Baden-Dättwil
- Gerster, Richard, Dr., Gerster Consulting, Richterswil
- Grieder, Christine, stv. Chefin der Sektion Bretton Woods, DEZA, Bern
- Gurtner, Bruno, Koordinator für Entwicklungspolitik, Arbeitsgemeinschaft der
Hilfswerke, Bern
- Gysin, Remo, Dr., Nationalrat, Sozialdemokratische Partei, Basel
- Hennet, Germain, Verantwortlicher für WTO-OECD-ICC, Sektor Internationale
Finanzmärkte, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel
- Hinrichs, Karsten, Unterabteilungsleiter Multilaterale und europäische Entwick-
lungszusammenarbeit, Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und
Zusammenarbeit, Bonn

Hofer, Walter, Chef der Sektion Bretton Woods, DEZA, Bern

Hoffmann, Stefan, Verantwortlicher für Wirtschaft, Sektor Internationale Finanzmärkte, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel

Huber, Klaus, Dr., Managing Partner, Swiss Emerging Markets Partners AG, Zürich

Huber-Berninger, Margit, Rechtsanwältin, Stiftung Praktischer Umweltschutz Schweiz Pusch, Zürich

Inderbinen, Paul, Dr., stv. Chef der Sektion IWF und internationale Finanzierungsfragen, EFV, Bern

Jaggy, Bernard, stv. Chef der Sektion Wirtschaft, Politische Abteilung V, EDA, Bern

Kaeser, Daniel, ehemaliger Exekutivdirektor beim IWF, Eppesses/VD

Kaufmann, Heinz, Ressortleiter, Zahlungsbilanzhilfen und Entschuldungsmassnahmen, seco, Bern

von Kleist, Rüdiger, stellvertretender Exekutivdirektor Deutschlands beim IWF, Washington

Krummenacher, Jürg, Direktor, Caritas Schweiz, Luzern

Leisinger, Klaus, Prof. Dr., Novartis-Stiftung für Nachhaltige Entwicklung, Basel

Linder, Wolf, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Margelish, Claude-Alain, Chef der Sektion Internationale Finanzmärkte, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel

Meyer, Matthias, Leiter der Task Force «Trade and Development», ehemaliger Exekutivdirektor bei der Weltbank, seco, Bern

Ming, Hans Peter, Dr., Präsident der Sika AG, Baar

Moor, Beda, Zentralsekretär, SMUV, Bern

Nobs, Beat, Dr., Chef der Abteilung Internationales, Buwal, Bern

Rohner, Martin, Ressortleiter, Multilaterale Finanzierungsinstitutionen, seco, Bern

Schlür, Ulrich, Dr., Nationalrat, Schweizerische Volkspartei, Flaach

Schmidtchen Pauli, Susanne, NADEL (Nachdiplomstudium für Entwicklungsländer), ETH Zürich

Schwarz, Umberto, Stv. Direktor, Ressort internationale Währungsbeziehungen, Schweizerische Nationalbank, Zürich

von Schwarzenberg, Friedrich-Karl, Dr., Präsident der Schweiz. Interessensgemeinschaft für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), Zollikon

Stahel, Fritz, Director, Economy & Policy Consulting der Crédit Suisse, Zürich

Stükelberger, Christoph, Prof. Dr., Zentralsekretär, Brot für Alle, Bern

Stutz, Vital G., Geschäftsführer, Angestellte Schweiz VSAM, Zürich

Touron, Louis-José, Chef der Sektion Wirtschaft, Politische Abteilung V, EDA, Bern

Veglio, Pietro, Exekutivdirektor bei der Weltbank, Washington

Walser, Rudolf, Dr., Leiter Wirtschaftspolitik, economicsuisse, Zürich
Walther, Pierre, Dr., EPM Walther Consultants, Bern
de Watteville, Dr., Jacques, Chef der Politischen Abteilung V, EDA, Bern
Weder, Beatrice, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik
und Internationale Makroökonomik an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz
Weder, Rolf, Prof. Dr., Europainstitut der Universität Basel
Zapfl, Rosmarie, Nationalrätin, Christlichdemokratische Volkspartei, Dübendorf
Zurbrügg, Fritz, Dr., Exekutivdirektor beim IWF, Washington
Zattler, Jürgen, Dr., Referatsleiter IWF, Bundesministerium für wirtschaftliche
Entwicklung und Zusammenarbeit, Bonn

Aufträge im Rahmen von Weltbankprojekten

in US\$ 000

Land	Schweiz		Österreich		Niederlande		Vereinigte Staaten von Amerika		Von der Weltbank finanzierte Projekte	
	in % vom Total	in % vom Total	Total	Total						
1995	45 232.2	0.43 %	89 622.0	0.85 %	51 768.0	0.49 %	720 349.8	6.84 %	10 538 028.3	
1996	111 292.3	0.93 %	77 068.7	0.65 %	133 034.8	1.11 %	556 545.9	4.66 %	11 938 290.5	
1997	95 652.6	0.84 %	82 570.4	0.72 %	114 149.8	1.00 %	376 619.1	3.29 %	11 452 496.7	
1998	73 757.9	0.67 %	61 491.6	0.56 %	64 238.4	0.58 %	314 938.3	2.87 %	10 989 311.1	
1999	77 513.3	0.64 %	72 534.8	0.60 %	40 302.7	0.34 %	469 580.2	3.90 %	12 026 946.4	
2000	58 418.1	0.74 %	50 856.4	0.65 %	44 760.1	0.57 %	220 422.5	2.80 %	7 878 516.6	
2001	52 074.2	0.73 %	54 094.5	0.76 %	86 813.1	1.21 %	162 115.7	2.26 %	7 164 516.7	
2002	28 737.9	0.45 %	22 825.9	0.36 %	27 223.3	0.43 %	118 502.5	1.87 %	6 332 403.2	

Quelle: Weltbank, Prior Review Contracts under Bank-financed Projects, Summary Report by Region & Supplier/OECD Country, Data as of 2/10/03.

Literaturverzeichnis

Bundesbeschlüsse und Botschaften im Zusammenhang mit Abkommen der Schweiz im Rahmen der Allgemeinen Kreditvereinbarungen des IWF und der Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen (Fussnote 12)

Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen vom 20. März 1975 (Stand am 30. November 1999), SR 941.13.

Bundesbeschluss über den Beitritt zu den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 14. Dezember 1983, SR 941.15.

Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 9. Juni 1988, SR 941.151.1.

Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 13. Dezember 1993 (Stand am 1. Juli 1995), SR 941.151.2.

Bundesbeschluss über die Verlängerung der Teilnahme der Schweiz an den Allgemeinen Kreditvereinbarungen des Internationalen Währungsfonds vom 25. Juni 1998, SR 941.151.3.

Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen des Internationale Währungsfonds vom 18. Dezember 1997 (Stand am 19. November 2002), SR 941.16.

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Neuen Kreditvereinbarungen vom 14. Mai 1997, BBl 1997 III 1013.

Bundesbeschluss über die Mitwirkung der Schweiz an internationalen Währungsmassnahmen. Änderung vom 18. Juni 1999.

Botschaft betreffend die Beteiligung der Schweiz an der verlängerten Erweiterten Strukturanpassungsfazität des Internationalen Währungsfonds (ESAF II) vom 29. Juni 1994, BBl 1994 III 1397.

Botschaft betreffend die Beteiligung der Schweiz am neuen Treuhandfonds des Internationalen Währungsfonds vom 10. September 1997, BBl 1997 IV 927.

Amtliche Berichte

Arbeitsgruppe «Sicherung des Einflusses der Schweiz in den IFIs», 2. Februar 2001: Sicherung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen. Bericht an den Vorsteher des EFD. Vertraulich.

Bericht des Bundesrates vom 4. Oktober 1999: Das internationale Finanzsystem und die Position der Schweiz.

http://www.efv.admin.ch/d/internat/iwf_int/pdf/finanzsy.pdf

Literatur

- Buomberger, Peter 1991: Der Beitritt der Schweiz zu den BWI – vier kritische Antithesen. In: Eidg. Personalamt 1991: Die Schweiz und die Bretton-Woods-Institute. Bern. S. 84 f.
- Cottier, Thomas/Manfred Wagner: Grundzüge der Weltwirtschaftsordnung. In: Müller, Jörg Paul/Luzius Wildhaber 2001: Praxis des Völkerrechts. 3. Auflage. Bern: Stämpfli Verlag AG, S. 941–958.
- Dupont, Cédric/Alexandre Swoboda 2000: Engagements institutionnels internationaux et processus politiques internes: l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Berne: FNS, NFP Synthesis 46.
- Egger, Monika 2000: Die qualitativen Auswirkungen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Auftrag der DEZA. Genf, Neuenburg.
- Forster, Jacques/Guido Pult 2000: Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Etude pour 1998. Hrsg. DEZA, Berne.
- Freeman, Lin C.: Centrality in Networks (I). Conceptual Clarification. In: Social Networks 1, 1979, S. 215–239.
- Goetschel, Laurent/Magdalena Bernath/Daniel Schwarz 2002: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Knoepfel, Peter/Corinne Larrue/Frédéric Varone 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève: Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, Peter/Helmut Weidner 1982: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest consideration. In: Policy and Politics 10 (1): 85–109.
- Laumann, Edward O./David Knoke 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Schmidtchen, Susanne 2000: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration, Behauptung. Synthesebericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 (Aussenpolitik). Bern. Synthesis 45.
- Schmidtchen, Susanne 2001: Die Beziehung der Schweiz zu den Bretton Woods Institutionen. Annäherung, Integration und Behauptung. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42. Zürich.
- Scott, John 1991: Social Network Analysis. A Handbook. Beverly Hills: Sage.

Durchführung der Studie:

Andreas Tobler, lic. phil. (Projektleitung)

unter Mitarbeit von

Barbara Koch, lic. rer. soc. (Bericht)

Christoph Bättig, dipl. geogr. (Bericht)

Armin Kühne, Dr. phil. (Projektskizze)

Christine Heuer, lic.rer.soc. (Projektskizze)

Hedwig Heinis (Sekretariat)

Bericht der externen Experten:

Prof. Cédric Dupont, IUHEI, Genève

Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Denis Knubel, lic. en relations internationales, IUHEI, Genève

Steve Donzé, DEA en science politique, IUHEI, Genève

Die PVK dankt den mit dem BWI-Dossier beauftragten Stellen der Bundesverwaltung und der SNB für die gute Zusammenarbeit. Ein besonderer Dank geht an alle Gesprächspartnerinnen und -partner für ihre Bereitschaft, sich für Interviews und Auskünfte zur Verfügung zu stellen. Die PVK dankt weiter dem Expertenteam des IUHEI und dem Experten des IDHEAP für den qualitativ hoch stehenden Expertenbericht. Schliesslich geht ihr Dank an Prof. Dr. Ulrich Klöti, Politikwissenschaftliches Institut der Universität Zürich, für die Qualitätskontrolle.

Originalsprachen des Berichts: deutsch / Kapitel 2 bis 4 vorwiegend französisch

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	918
1 Ziele und Interessen der Schweizer Mitgliedschaft bei den BWI	926
1.1 Rechtliche Grundlagen	927
1.2 Ziele und Interessen der Mitgliedschaft bei den BWI	928
1.2.1 Ziele bezüglich der Beeinflussung der BWI-Politik	928
1.2.2 Interessen der Schweiz an der BWI-Mitgliedschaft	930
1.2.3 Bedeutung der institutionellen Bestimmungen bezüglich Zielsetzungen	933
2 Akteure, Kompetenzen und Koordination	934
2.1 Kompetenzverteilung	935
2.1.1 Gesetzlicher und administrativer Rahmen	935
2.1.2 Beurteilung der Kompetenzteilung durch die Akteure	937
2.1.3 Empfehlungen der Akteure	938
2.2 Analyse der Konflikt- bzw. Konvergenzstruktur innerhalb des Netzes	938
2.3 Koordination innerhalb der Bundesverwaltung	939
2.3.1 Gesetzlicher und administrativer Rahmen	939
2.3.2 Beurteilung der Koordination durch die Akteure	940
3 Rolle und Gewicht der internen nichtstaatlichen Akteure	942
3.1 Zusammenarbeits- und Machtstruktur	942
3.2 Interventionskanäle und (Selbst-)einschätzung des Einflusses der nichtstaatlichen Akteure	946
4 Beurteilung des schweizerischen Einflusses	947
4.1 Kanäle und Instrumente der schweizerischen Politik in den BWI	947
4.1.1 Kanäle und Instrumente	947
4.1.2 Nutzung der verschiedenen Kanäle und Instrumente	947
4.2 Wirksamkeit der Instrumente und Einfluss der Schweiz	948
4.2.1 Gesamtbeurteilung	948
4.2.2 Beurteilung anhand von drei Fallstudien	949
4.2.3 Schweizerische Strategien und Nutzenoptimierung	950
4.2.4 Institutioneller Rahmen und Einfluss der Schweiz	952
5 Nutzen der Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI	953
5.1 Nutzen der Mitgliedschaft	954
5.2 Realisierung der Interessen und Nutzen im Lichte der Botschaft zum Beitritt	959
5.3 Nachteile der Mitgliedschaft bei den BWI	963
5.4 Die Schweiz als Nichtmitglied	964
6 Fazit	965

Abkürzungsverzeichnis	970
Anhang 1: Liste der befragten Personen	971
Anhang 2: Aufträge im Rahmen von Weltbankprojekten	974
Anhang 3: Literaturverzeichnis	975

