

Die Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 14. Oktober 2003

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Am 17. Mai 1992 wurden sowohl der Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods wie auch das Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an diesen Institutionen in der Volksabstimmung angenommen. Die Schweiz trat in der Folge am 29. Mai 1992 den Institutionen von Bretton Woods (BWI) durch die Ratifikation des Übereinkommens vom 22. Juli 1944 über den Internationalen Währungsfonds (SR 0.979.1) und der internationalen Abkommen zu den Institutionen der Weltbankgruppe¹ bei. Die BWI bestehen einerseits aus dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und andererseits aus der Weltbankgruppe (WB). Letztere umfasst fünf eng miteinander verflochtene Organisationen (Internationale Bank für Entwicklung und Aufbau (IBRD), Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), Internationale Finanz-Corporation (IFC), Multilaterale Agentur für Investitionsgarantien (MIGA), Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID). Der IWF hat zur Aufgabe, sich weltweit für stabile Währungsverhältnisse und für einen freien Handel und Zahlungsverkehr einzusetzen. Die WB ihrerseits spielt bei der internationalen Finanzierung und Koordination von Entwicklungszusammenarbeitsprojekten eine sehr wichtige Rolle. Beide Aufgabenbereiche sind für die Schweiz von grosser Bedeutung. Die schweizerische Volkswirtschaft hat als Teil des internationalen Wirtschaftssystems und insbesondere auch wegen ihrer starken Exportorientierung ein zentrales Interesse an den Zielsetzungen des IWF. Die langjährige schweizerische Entwicklungszusammenarbeit entspricht den aussenpolitischen Prinzipien der Solidarität und Universalität der Schweiz. Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der WB nimmt darin einen wesentlichen Platz ein und ergänzt die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz.

Die Gouverneursräte sind die obersten Organe der beiden Institutionen. Sie tagen einmal pro Jahr. Das wichtigste Organ auf operativer Ebene sind die Exekutivräte der BWI. Diese besitzen je 24 Exekutivdirektoren. In der Regel werden Beschlüsse im Konsensverfahren erzielt. Seit ihrem Beitritt führt die Schweiz eine Stimmrechtsgruppe an und nimmt deshalb Einsitz in die Exekutivräte des IWF und der WB, wo sie die Politik der beiden Institutionen aktiv mitgestaltet. Der Stimmrechtsgruppe gehören neben der Schweiz Aserbaidschan, Kirgistan, Polen, Serbien-Montenegro, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan an. Die Gruppe weist einen Stimmrechtsanteil von 2,84 % beim IWF und von 2,97 % bei der WB auf. Davon werden 1,60 % (IWF) bzw. 1,66 % (WB) durch die Schweiz beigesteuert. Des Weiteren nehmen für die Schweiz in jedem der Gouverneursräte ein Gouverneur und sein Stellvertreter Einsitz (Gouverneursrat des IWF und Gouverneursräte der Weltbankgruppe). Im IWF handelt es sich um den Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und den Departementsvorsteher des EFD (Vizegouver-

¹ Abkommen vom 22. Juli 1944 über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, SR 0.979.2; Abkommen vom 26. Januar 1960 über die Internationale Entwicklungsorganisation, SR 0.979.3; Abkommen vom 25. Mai 1955 über die Internationale Finanz-Corporation, SR 0.979.4.

neur), während die Schweiz in den anderen Gouverneursräten durch den Vorsteher des EVD und die Vorsteherin des EDA (Vizegouverneurin) vertreten ist.

1.2 Auftrag und Ziel der Inspektion

Das Jubiläum der 10jährigen Mitgliedschaft der Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die bisherige Rolle der Schweiz in diesen Institutionen näher zu untersuchen und aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht eine Bilanz über diese ersten 10 Jahre Mitgliedschaft zu ziehen. Im Fokus der Untersuchung standen die durch die schweizerische Rechtsordnung vorgegebenen Ziele und Interessen der Mitgliedschaft, der entsprechende Vollzug durch die Bundesvertreter und -behörden, der Einfluss der Schweiz in den beiden Institutionen und der Nutzen der Mitgliedschaft. Die Durchführung der Inspektion wurde der Subkommission EFD/EVD übertragen. Diese besteht aus Ständerat Peter Briner (Präsident), Ständerätin Françoise Saudan und den Ständeräten Michel Béguelin, Hannes Germann sowie Hans Hess. Die Subkommission EFD/EVD legte bei der Konkretisierung der Inspektionsfragen die Schwerpunkte auf die Bereiche des Vollzugs durch die Bundesbehörden sowie des Nutzens der Mitgliedschaft. Beim letztgenannten Untersuchungsbereich war man sich von Anfang an im Klaren, dass der Nutzen wohl nicht quantifiziert werden könne. Qualitative Aussagen zum Nutzen sollten jedoch zu erzielen sein. Bezüglich des Vollzugs stellten sich vor allem Fragen zur Anzahl der involvierten Bundesbehörden, zu Schnittstellen, zu eventuellen Doppelspurigkeiten, aber auch zur Koordination und somit zur Kohärenz des Vollzugs. Letztlich sollte durch die Inspektion auch festgestellt werden, ob die im Vorfeld des Beitritts geäußerten Erwartungen 10 Jahre danach erfüllt worden sind.

1.3 Grenzen des Untersuchungsgegenstands

Die Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommissionen umfasst gemäss Artikel 169 Bundesverfassung und Artikel 47^{ter} Absatz 1 Geschäftsverkehrsgesetz ausschliesslich die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und der anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Dementsprechend hat sich die Inspektion der GPK-S auf das Verhalten der durch die Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI tangierten Bundesbehörden und auf die Wirkung dieses Verwaltungshandelns zu beschränken. Insbesondere hatte diese Inspektion nicht zum Zweck, die Aufgabenwahrnehmung oder die Wirkung und den Nutzen der BWI als solche zu untersuchen oder zu bewerten. Diese Fragen werden international immer wieder diskutiert und auch evaluiert. Dementsprechend existieren dazu auch verschiedenste öffentlich zugängliche Studien.

1.4 Vorgehen

Nachdem die GPK-S anfangs 2002 den Grundsatzentscheid gefällt hatte, eine Inspektion in diesem Bereich in das Jahresprogramm 2002/2003 aufzunehmen, betraute sie ihre Subkommission EFD/EVD mit der Konkretisierung und Durchführung der Inspektion. Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) erhielt in der Folge den Auftrag, ein Konzept für eine Evaluation zu erstellen, die der Subkommission und der GPK-S die wissenschaftliche Grundlage für die Bewertung der Inspektionsfragen ermöglichen sollte. Ende August 2002 wurde das Konzept durch die Subkommission behandelt. Es wurden Untersuchungsschwerpunkte gesetzt, das Konzept verabschiedet sowie der Einsatz externer Experten für die Erarbeitung einzelner Teile der Evaluation beschlossen. In der Folge führten die PVK und die externen Experten Cédric Dupont (Institut universitaire de hautes études internationales) und Pascal Sciarini (Institut de hautes études en administration publique) die Evaluation vor allem basierend auf Interviews mit Vertretern der betroffenen Bundesbehörden, der schweizerischen Nationalbank sowie mit nicht-staatlichen Akteuren (Interessengruppen, Parteien) in der Schweiz, Dokumentenanalysen und Fallstudien durch. Bei der Frage nach dem Nutzen wurden zusätzlich auch Personen der Wirtschaft, Wissenschaft, NGO (Nichtregierungsorganisationen) und der deutschen Verwaltung befragt. Diese Untersuchungen mündeten in einen Schlussbericht der PVK vom 6. Juni 2003 zuhanden der Subkommission, den diese in zwei Sitzungen im Sommer 2003 behandelte.

Der hier vorliegende Bericht der GPK-S basiert auf dem Schlussbericht der PVK und auf dem Expertenbericht von Dupont/Sciarini (Anhang zum Schlussbericht der PVK), die gleichzeitig mit diesem Bericht veröffentlicht werden. Er enthält die Schlussfolgerungen der Subkommission und der GPK-S. Seine Verabschiedung durch die GPK-S erfolgte am 14. Oktober 2003. Ausführungen des Schlussberichts der PVK werden hier nur wiederholt, soweit sie der Bewertung der Inspektionsfragen dienen, für deren Verständnis notwendig und für die eigenständige Lektüre des GPK-Berichts erforderlich sind. Für weitergehende Informationen sei auf den Schlussbericht der PVK und den Expertenbericht verwiesen.

2 Die Schweiz in den Institutionen von Bretton Woods – 10 Jahre danach

2.1 Allgemeine Feststellungen

Das Ziehen einer Zwischenbilanz zur Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI wurde sowohl seitens der GPK-S wie auch der Bundesbehörden, der Wirtschaft, der Forschung und der nichtstaatlichen Organisationen als wichtig empfunden.

2.2 Ziele der schweizerischen Mitgliedschaft

Die PVK hat eine Aufstellung der rechtlichen Zielvorgaben für die Politik der Vertreter der Schweiz in den BWI vorgenommen. Dabei stellte sie fest, dass das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den BWI (BWIG; SR 979.1) keine Zielvorgaben beinhaltet, ausser dass bei Stellungnahmen

und Entscheiden, welche die Entwicklungsländer betreffen, für die schweizerische Position die Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen seien (Art. 6). Hier wird somit auf das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) verwiesen, das die Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten Bevölkerungsgruppen in den ärmsten Ländern sowie die Befähigung der Partnerländer zu einer selbstständigen Entwicklung aus eigener Kraft betont. Explizite Zielvorgaben auf Gesetzesstufe sind auch nicht zwingend nötig, verpflichtete sich doch die Schweiz mit dem Beitritt zu den BWI auch zu deren Zielsetzungen. Innerhalb des resultierenden Spielraums sind beim Vollzug die rechtlichen Vorgaben der schweizerischen Rechtsordnung, insbesondere der Aussenwirtschaftspolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit zu beachten.

Die Übereinstimmung der Zielsetzungen der beiden Institutionen mit der durch die Schweiz in diesen Bereichen verfolgten Politik wird in der Botschaft des Bundesrates zum BWIG bestätigt (BBl 1991 II 1244 f.). Die PVK identifiziert in der Botschaft drei Teilziele für die Politik der Schweiz im IWF. Diese sind ordnungs-, geld- und entwicklungspolitischer Natur: 1) die Förderung marktwirtschaftlicher Struktur Anpassungen in allen Mitgliedsländern, 2) die Beseitigung von Währungsübertreibungen, die Kontrolle der Geldmengenexpansion und die Einschränkung von Haushaltsdefiziten und 3) sozial- und umweltverträgliche Programmgestaltung, damit die IWF-Programme insbesondere nicht zu Lasten ärmster Bevölkerungsschichten gehen. Im WB-Bereich entfällt das geldpolitische Ziel; neu hinzu kommt eine menschenrechtspolitische Vorgabe: 1) Zugang aller zu produktiven Ressourcen durch die Schaffung von marktmässigen Bedingungen und dadurch Gewährleistung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, 2) Bekämpfung der Armut und Teilhabe aller Bevölkerungsschichten am wirtschaftlichen Aufbau namentlich auch der Frauen sowie verstärkte Beachtung der Umweltaspekte und 3) Wahrung der Menschenrechte.

Die GPK-S geht hier mit der Feststellung des PVK-Berichts einig, dass diese Zielkonkretisierung Kohärenzbemühungen der schweizerischen Politik in den BWI erkennen lässt. Sie ist jedoch auch der Meinung, dass dadurch Zielkonflikte im Einzelfall nicht verhindert werden können. Die trotz später noch erfolgten Teilkonkretisierungen gezwungenermassen allgemein gehaltenen Ziele der BWI-Mitgliedschaft und die nicht generell ausschliessbare Möglichkeit von Zielkonflikten geben den vollziehenden Verwaltungsstellen einen wesentlichen Spielraum, aber auch eine grosse Verantwortung bei der Ausformulierung und Umsetzung der schweizerischen Politik in den BWI. Dementsprechend sind die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen von grosser Bedeutung für die resultierende Politik. Auf diesen Aspekt wird im nächsten Kapitel einzugehen sein.

2.3 Zuständigkeiten, Koordination und Zusammenarbeit der schweizerischen Akteure

2.3.1 Aufgabenbereich des Internationalen Währungsfonds

Grundsätzlich unterscheiden sich die Aufgabenbereiche des IWF und der WB. Dies schlägt sich auch in den Zuständigkeiten der für die Ausarbeitung der Stellungnahmen der Schweiz involvierten Stellen nieder. Im Bereich des IWF liegt die Hauptverantwortung bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und bei der SNB. Die EFV setzt im Bereich des IWF 500 Stellenprozente ein, während bei der SNB 450 Stellenprozente zur Verfügung stehen. Durch eine 1992 abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der SNB wurden die Zuständigkeiten der EFV und der SNB bei der Federführung von Anfang klar geregelt (EFV: allgemeine, politische Fragen; SNB: technische Fragen). Von der EFV oder der SNB ausgearbeitete Stellungnahmen bedürfen der Genehmigung beider Stellen. Auch für die Vertretung der Schweiz im Exekutivrat gibt es klare Regelungen, die keine der beiden Stellen bevorzugt. Diese Aufteilung der Kompetenzen hat sich in der Praxis bewährt und wird von den Akteuren als angemessen beurteilt. Die Koordination erfolgt informell und scheint keine Probleme zu verursachen. Es kann festgestellt werden, dass der Abschluss dieser Vereinbarung im Jahre 1992 ein sehr wichtiger Schritt war, um von Anfang an klare Verhältnisse zu schaffen und Koordinationsproblemen vorzubeugen. Die Zusammenarbeit zwischen der EFV und der SNB und ihre Beiträge zu einem stabilen Finanzsystem müssen hier positiv hervorgehoben werden.

Des Weiteren ist auf Verordnungs- und Weisungsstufe verankert, dass die Politische Direktion des EDA (PD EDA) einbezogen wird, um die Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik sicherzustellen. Zuständig ist insbesondere die Abteilung V Wirtschaft und Finanzfragen. Diese setzt für die Betreuung der BWI-Dossiers 25 Stellenprozente ein. Im Vollzug hat sich gezeigt, dass die PD EDA auch aufgrund der beschränkten Ressourcen in diesem Bereich nicht sehr präsent ist. Im Resultat scheinen dadurch wenig Probleme zu entstehen, ist doch auch die EFV gehalten, sich an die aussenpolitischen Grundsätze der Schweiz zu halten. Hier besteht aus Sicht der GPK-S kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

2.3.2 Aufgabenbereich der Weltbankgruppe

Wie einleitend erwähnt, ist die Tätigkeit der WB auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet. Da das neuere BWIG keine spezifischen Zuständigkeiten für die schweizerische Position bei der WB statuiert, ist das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe anwendbar. Dieses regelt zwar u.a. die Tätigkeit des Bundes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, doch nimmt es selbst auch keine Kompetenzzuweisung an Dienststellen vor. Erst Artikel 1 der ausführenden Verordnung (Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, nachfolgend VEH genannt; SR 974.01) weist den Vollzug des Gesetzes hauptverantwortlich der DEZA und dem seco zu. Der 2. Abschnitt der VEH führt die Zuständigkeitsordnung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aus: Für die Gesamtkonzeption zeichnen sich die DEZA, das seco und die EFV verantwortlich, wobei die Koordination der DEZA obliegt (Art. 4

VEH). Werden an internationalen Konferenzen oder in internationalen Organisationen allgemeine Probleme oder mehrere Formen der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert, so sind das EDA und das EVD gemeinsam für die Erarbeitung der Position der Schweiz verantwortlich. Die Koordination wie auch die Vertretung der Schweiz an der Konferenz oder in der Organisation «obliegt [...] dem zuständigen Bundesamt.» (Art. 5 VEH).

Wie sich gemäss Expertenbericht aus den Materialien entnehmen lässt, hat der Bundesrat die Koordination bezüglich der WB dem seco zugewiesen. Dies wird 1997 bestätigt, als der Bundesrat – nach verschiedenen Anläufen auf Stufe Amt – die Kompetenzabgrenzung zwischen seco und DEZA im Rahmen des Projekts «NOVE» verfeinert. Artikel 8 Absatz 3 VEH, gemäss dem die DEZA den Gesamtbereich der multilateralen Finanzhilfe koordiniert, wird dementsprechend für den Bereich der WB nur auf das Innenverhältnis angewendet, während das seco für die Koordination gegen aussen zuständig ist. Der Bundesrat führt zum Zeitpunkt von NOVE aber auch aus, dass alle Stellungnahmen der Schweiz im Rahmen der Weltbank gemeinsam durch die beiden Ämter ausgearbeitet werden müssen (vgl. auch Art. 8 Abs. 1 VEH). Im Rahmen von NOVE Due (1997–2000) werden von den beiden Ämtern detaillierte Regeln für die Kompetenzabgrenzung ausformuliert, die heute noch Anwendung finden. In diesen Regelungen wird auch der Einsitz in den Gouverneursrat (der Vorsteher des EVD ist Gouverneur, während die Vorsteherin des EDA das Amt der Vizegouverneurin inne hat) sowie die Besetzung des Postens des Exekutivdirektors in einem für alle qualifizierten Personen offenen Verfahren festgehalten. Nebst Akzeptanzproblemen letzterer Regelung seitens der DEZA hat die Evaluation der PVK und der Experten verschiedene Graubereiche bezüglich der Kompetenzabgrenzungen zwischen der DEZA und dem seco ergeben. Dies gilt insbesondere auch für im Rahmen der WB neu aufgenommene Themen.

Nebst Kompetenzregeln wurden aber auch Koordinationsgremien geschaffen. Das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sieht in Artikel 13 die Schaffung eines interdepartementalen Komitees für die verwaltungsinterne Koordination der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (IKEH) vor (vgl. auch Art. 24 VEH). Dieses Komitee beschäftigte sich mit allgemeinen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit, bevor es Ende der 80er Jahre seine Tätigkeit einstellte. 1997 wurde das Komitee im Rahmen von NOVE unter neuem Namen wieder belebt und um weitere Koordinationsgremien auf Stufe der Amtsdirektoren (strategische Planung, Entscheid von Kompetenzstreitigkeiten unterer Stufen) und der Abteilungen (drei Steuerungsausschüsse; einer davon für die multilaterale Finanzhilfe) ergänzt. Zwei Jahre danach wird die Koordination im Bereich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit noch verfeinert. Für die Koordination bei WB-Dossiers wird zusätzlich noch eine Koordinationsgruppe auf Sektionsstufe eingeführt.

Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben weist die DEZA eine Sektion BWI mit 490 Stellenprozenten auf. Im seco ist das Ressort Multilaterale Finanzierungsinstitutionen zuständig. Für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der WB stehen dem Ressort 170 Stellenprocente zu, wobei es im Umfang von etwa 60 Stellenprocente durch die operationellen Ressorts des Leistungsbereichs Entwicklung und Transition des seco unterstützt wird.

Die im Verlauf der Inspektion befragten Personen nannten verschiedene Probleme im Bereich der Kompetenzen, wobei nicht alle dieselbe Problemsicht aufwiesen. Erwähnung fanden die nach wie vor bestehenden Graubereiche, die mangelhaften Rechtsgrundlagen (Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sowie die dazugehörige VEH), die unterschiedlichen Sensibilitäten, die gelegentlichen Machtkämpfe zwischen den beiden Ämtern sowie eine gewisse Dominanz der seco-Sichtweise. Für die GPK-S steht fest, dass im WB-Bereich trotz der diversen positiven Bemühungen der beiden Ämter und des Bundesrates zwecks besserer Kompetenzabgrenzung und der anscheinend zurzeit guten Beziehungen zwischen den Mitarbeitenden der beiden Ämter Handlungsbedarf besteht. Die komplizierten Zuständigkeitsstrukturen sind nur für «Insider» mehr oder weniger durchschaubar. Die von einzelnen befragten Personen in diesem Zusammenhang vorgebrachte Idee eines interdepartementalen Büros ist zwar als Lösungsansatz interessant, doch würde in der Einschätzung der GPK-S ein solches Büro letztlich das Problem wohl nicht lösen können. Das Fehlen einer klaren Kompetenzregelung zu Beginn der Mitgliedschaft der Schweiz bei der WB, die Breite der Aufgaben der WB sowie die Tatsache, dass es sich bei der WB um mehrere Organisationseinheiten handelt, dürfte massgeblich zu den Problemen und den relativ komplizierten Problemlösungsansätzen geführt haben. Der GPK-S erscheint es auch wichtig, dass die Meinungen beider Ämter jeweils ausreichend berücksichtigt werden. Auch darf die Verwaltungstätigkeit nicht nur aufgrund guter Beziehungen der Mitarbeitenden funktionieren.

Die Koordinationsmechanismen sind anscheinend vielen der Befragten nicht oder nur sehr schemenhaft bekannt. Die Bedeutung des Steuerungsausschusses für die multilaterale Finanzhilfe ist hingegen unumstritten, auch wenn seine Wirkung sehr unterschiedlich wahrgenommen wird. Von Bedeutung sind in der Praxis die ordentlichen Koordinationsmechanismen (Ämterkonsultation, Mitbericht) sowie die strategischen Gespräche der Amtsdirektoren. Vergleicht man diese Aussagen mit der im vorherigen Abschnitt beschriebenen Problemwahrnehmung, muss man feststellen, dass die Koordinationsmechanismen die Kompetenzprobleme nur teilweise lösen konnten und dass auch hier noch Optimierungspotential besteht. Positiv zu vermerken ist die gute Zusammenarbeit mit den Büros in Washington.

Nebenakteur im WB-Bereich ist einerseits wiederum die PD EDA, mit einer ähnlichen Rolle wie im IWF-Bereich. Es kann auf die Ausführungen der Ziffer 2.3.1 verwiesen werden. Auch die EFV hat eine Rolle zu spielen, sieht doch Artikel 4 VEH vor, dass die EFV an der Gesamtkonzeption des schweizerischen Beitrages an die internationale Entwicklungszusammenarbeit mitwirkt. Die wirklichen Kompetenzen bleiben jedoch gemäss den Dupont/Sciarini unklar. Punktuell betroffen ist auch das BUWAL. Die Verordnung vom 14. August 1991 über die Durchführung von Umweltprogrammen und -projekten von globaler Bedeutung in Entwicklungsländern (SR 172.018) weist dem BUWAL in gewissen Bereichen Kompetenzen zu (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b). In der Praxis scheinen diese Unklarheiten jedoch keine grosse Bedeutung erlangt zu haben, so dass hier kein dringender Handlungsbedarf besteht.

2.3.3

Verhältnis der beiden Aufgabenbereiche

Obwohl sich die Aufgabenbereiche des IWF und der WB grundsätzlich unterscheiden, kann insbesondere die Tätigkeit des IWF Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben, die wiederum die Tätigkeit der WB beeinflussen können. Ihrerseits unterstützt die WB vermehrt auch allgemeinere Strukturprogramme in den Entwicklungsländern. In den letzten Jahren ist aufgrund dieser Überschneidungen eine Annäherung der Tätigkeiten der beiden Institutionen feststellbar. Der IWF und die WB sind sich dieser Entwicklung und des daraus resultierenden Koordinationsbedarfs bewusst.

Dieses Abhängigkeitsverhältnis wurde ebenfalls durch den schweizerischen Gesetzgeber erkannt, als er im Artikel 6 BWIG die Berücksichtigung der Grundsätze und Ziele der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit explizit für die Tätigkeit der Schweiz beim IWF verankerte. Seit dem Beitritt der Schweiz zu den BWI besitzt die DEZA eine Sektion, die sich insbesondere auch mit den IWF-Dossiers zu Entwicklungsländern befasst. Die Evaluation der PVK und der Experten hat jedoch ergeben, dass der Einfluss der DEZA und des seco bei die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden IWF-Dossiers sehr klein ist. Obwohl dieser Zustand durch die befragten Personen unterschiedlich bewertet wurde, erscheint es der GPK-S wichtig, dass dem im Artikel 6 BWIG zum Ausdruck gebrachte Wille des Gesetzgebers Nachachtung verschafft und für eine genügende Einbindung der DEZA und des secos gesorgt wird.

Bei gemeinsamen Themen des IWF und der WB fehlen spezifische Regelungen für deren gemeinsame Behandlung durch die betroffenen Bundesstellen. Natürlich sind auch hier die regulären Koordinationsmechanismen anwendbar, doch sind die Zuständigkeiten, Federführung und Koordination nicht spezifisch auf die gemeinsame Behandlung ausgerichtet. Eine Koordination erfolgt punktuell und ad hoc. In diesem Bereich wäre es aber wichtig, schon bei der Erarbeitung solcher schweizerischen Positionen systematisch eine ganzheitliche Betrachtungsweise einzunehmen, um auch bei den Koordinationsbemühungen zwischen IWF und WB eine einheitliche Position vertreten zu können.

2.4

Einfluss der Schweiz

Der Einfluss der Schweiz auf die Aufgabenwahrnehmung der BWI ist von folgenden Faktoren abhängig: Zur Verfügung stehende Einflussmöglichkeiten und Ausmass der Nutzung dieser Möglichkeiten. Dupont/Sciarini stellen fest, dass es diverse Einflusskanäle wie Finanzierung von Studien und Berichten, Organisation von und Beteiligung an Konferenzen und Seminaren, technische Hilfe, gezielte Beiträge zu Treuhandfonds und andere Mitfinanzierungen von IWF-Projekten gibt. Der wichtigste Kanal ist jedoch der Einsitz in die Gouverneurs- und Exekutivräte der BWI, wo die schweizerischen Vertreter mündlich (Gouverneur- und Exekutivräte) und schriftlich Stellung (Exekutivräte) nehmen können sowie ein Stimmrecht besitzen. Durch die Sitze in den Exekutivräten der BWI sind die schweizerischen Vertreter auch Mitglieder diverser Kommissionen und Arbeitsgruppen der BWI und erhalten einen privilegierten Zugang zu obersten Verwaltungsstufe der BWI.

Die Schweiz nutzt vor allem den Einsitz in die Exekutivräte der BWI. Häufig genutzt werden aber auch die Kontakte zur Verwaltung der BWI sowie der Einsitz in gewisse Kommissionen. Die Stellungnahmen erfolgen in den Exekutivräten meist mündlich. Das Stimmrecht zeitigt als Einflussinstrument nur indirekt Wirkung, ist doch aufgrund des geringen Stimmrechtsanteils der Schweiz eine Mehrheit für sie wohl nur schwer zu gewinnen. Es gibt der Schweiz jedoch ein gewichtiges Mitspracherecht, insbesondere da in der Regel die Entscheide im Konsensprinzip gefällt werden. Die Schweiz versucht, in den Exekutivräten ihren Einfluss wenn möglich mittels konzertierter Stellungnahmen geltend zu machen. Sie versucht, mit anderen Ländern gemeinsame oder kompatible Positionen zu entwickeln. Dies gelingt vor allem mit gewissen europäischen Ländern. Bei diesen Ländern handelt es sich meist auch nicht um Mitglieder der Stimmrechtsgruppe. Wenn es die Glaubwürdigkeit und der Standpunkt verlangen, nimmt die Schweiz bewusst eine eigenständige Position ein.

Welche Wirkung erzielt nun die Schweiz bei der Nutzung ihrer Einflusskanäle? Dupont/Sciarini gingen dieser Frage innerhalb von ausgewählten Dossiers und von drei Fallstudien nach. Sie identifizierten vier Schlüsselfaktoren für den Erfolg der durch die Schweiz in einem Dossier verfolgten Politik: Das Vertreten einer klaren und glaubwürdigen Position, die langjährige Erfahrung innerhalb des betroffenen Fachgebiets, die Fähigkeit, Allianzen zu schmieden, sowie das gewählte Timing. Wenig Wirkungen zeitigten die schweizerischen Bemühungen, wenn die Positionen der Schweiz von den Grossmächten abgelehnt wurden und wenn keine Allianz mit anderen Ländern geschlossen werden konnte. Die Fallstudien ergaben auch, dass die durch die Schweiz im Vorfeld der Behandlung in den Exekutivräten geleisteten Arbeiten bei der Verwaltung der BWI sowie bilaterale Kontakte mit gewichtigen Ländern einen zentralen Beitrag zum Erfolg leisteten. Das Timing spielt für den Erfolg eine wichtige Rolle. Die Schweiz muss ein Thema vor den anderen Mitgliedern der BWI besetzen und für die Erarbeitung der Position die notwendigen Mittel einsetzen. Mit anderen Worten, der Spielraum innerhalb einer Thematik muss genutzt werden, solange die Grossmächte ihre Position dazu noch nicht gefestigt haben. Diese Resultate überschneiden sich teilweise mit den Resultaten einer vom Vorsteher des EFD im Sommer 2000 eingesetzten, verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, die eine Reihe von konkreten Empfehlungen zur Stärkung der Stellung der Schweiz in den internationalen Finanzinstitutionen formulierte. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist noch im Gang, so dass sie noch nicht im Detail evaluiert werden kann. Gemäss den der GPK-S vorliegenden Informationen scheint die Umsetzung jedoch auf gutem Weg zu sein. Der Kommission erscheint es insbesondere wichtig, dass dem Erhalt der schweizerischen Sitze in den Exekutivräten grosse Beachtung seitens des Bundesrates und der Bundesverwaltung beigemessen wird.

Zusammenfassend stellt die GPK-S fest, dass die Schweiz in den BWI – insbesondere aufgrund ihres Einsitzes in den Exekutivräten – eine aktive Rolle spielt und immer wieder ihrer Position Nachdruck verleihen kann. Angesichts der Erkenntnisse von Dupont/Sciarini und der letztlich begrenzten Ressourcen der Bundesverwaltung erscheint es der GPK-S wichtig, dass die Schweiz bei den von ihr vertieft zu bearbeitenden Dossiers Prioritäten setzt und ihre Kräfte dort konzentriert. Die Kontaktmöglichkeiten zu den Verwaltungsstellen der BWI in der vorbereitenden Phase eines Geschäfts sollten diversifiziert, systematisiert und intensiviert werden. Dadurch könnte eine kontinuierlichere Präsenz der Schweiz bei den Verwaltungsstellen der

BWI geschaffen werden. Auch sollte die Besetzung von Schlüsselstellen in der BWI-Verwaltung durch Fachleute aus der Schweiz vermehrt gefördert werden.

2.5 Kosten und Nutzen der schweizerischen Mitgliedschaft

Aus Sicht der Oberaufsicht kommen auch den Aspekten der Kosten und des Nutzens der Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI Bedeutung zu. Die GPK-S – dies sei hier vorausgeschickt – ist sich bewusst, dass aufgrund des sehr schwer quantifizierbaren Nutzens eine Gegenüberstellung der Kosten und des Nutzens nicht sinnvoll ist. Sie ist jedoch überzeugt, dass eine möglichst grosse Transparenz bezüglich beider Aspekte im öffentlichen Interesse liegt.

2.5.1 Kosten der schweizerischen Mitgliedschaft

2.5.1.1 Im Bereich der Weltbank-Gruppe

Die mit der Untersuchung beauftragte Subkommission musste feststellen, dass die Schaffung von Transparenz bezüglich der Zahlungen der Schweiz an die WB kein einfaches Unterfangen ist. Zwar gibt es in der Politischen Abteilung III des EDA (PA III) eine Stelle, die jährlich die Zahlungen der Schweiz an die WB und den IWF in aggregierter Form bei den involvierten Ämtern erhebt, doch sind insbesondere ältere Angaben zu den an die WB getätigten Zahlungen nur noch unter grossem Aufwand durch die betroffenen Dienststellen des seco und der DEZA aufschlüsselbar. Deshalb weisen die nachfolgenden Zahlenangaben unterschiedliche Detaillierungsgrade auf. Auch scheint die Übersicht der PA III nicht vollständig zu sein, wobei die federführenden Dienststellen die Richtigkeit der Grössenordnung grundsätzlich bestätigten. Trotz dieser Vorbehalte – aufgrund fehlender Alternativen – wurde diese Übersicht in diesen Bericht aufgenommen, um die Grössenordnung der getätigten Zahlungen ausweisen zu können (siehe Tabelle 1).

Aus Sicht der GPK-S müsste bei den Zahlungsstatistiken einerseits grundsätzlich zwischen den aufgrund der Mitgliedschaft obligatorischen Zahlungen (allgemeine Beiträge) und den freiwilligen Beiträgen der Schweiz unterschieden werden. Letztere bestehen vorwiegend aus sogenannten Kofinanzierungen. Dabei handelt es sich um Beiträge, die von der Schweiz im Rahmen ihrer allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit zugunsten eines bestimmten Projekts an die WB getätigt werden. Andererseits wäre auch klar zwischen Kapitalbeteiligungen und «à fonds perdu»-Beiträgen zu unterscheiden. Die in der Tabelle 1 aufgeführten Zahlen der PA III beinhalten sowohl die allgemeinen Beiträge wie auch die weiteren Zahlungen (inkl. Kofinanzierungen) der Schweiz an die BWI (ab 1992) und unterscheiden nicht zwischen Kapitalbeteiligungen und den nicht rückzahlbaren Zahlungen. Die Kapitalbeteiligungen dürften in den Rubriken IBRD und IFC vor allem in den Angaben zu den ersten Jahren der Mitgliedschaft der Statistik der PA III Eingang gefunden haben.

Beiträge der Schweiz an die Weltbankgruppe 1992 – 2001 (in Mio. SFR)

Tabelle 1

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IBRD	59,4	59,9	58,1	59,5	75,2	5,9	9,7	21,9	34,8	20,4	405,2
IDA	133,7	69,6	82,9	73,7	80,9	110,0	106,6	118,0	123,0	145,2	1043,9
IFC	40,2		5,2	6,2	10,5	5,1	3,3	21,2	9,8	12,4	114,2
MIGA					1,0			1,6		3,6	6,2
ICSID Keine Erkenntnisse über Zahlungen der Schweiz an ICSID											
Total											
WB	233,4	129,5	146,3	139,4	167,7	121,1	119,6	162,8	167,7	181,7	1569,7

IBRD = Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

IDA = Internationale Entwicklungsorganisation

IFC = Internationale Finanz-Corporation

MIGA = Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur

ICSID = Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten

Quelle: PA III (UNO-Koordination; Stand: Mitte 2003)

Die IBRD gewährt Kredite an fortgeschrittene Entwicklungsländer, falls Geschäftsbanken das Risiko der Kreditvergabe als zu hoch erachten und das entsprechende Land Kredite benötigt. Die IDA hat dieselbe Aufgabe, doch richtet sie ihre Kreditvergabe auf die ärmsten Entwicklungsländer aus. Kreditnehmer sind in beiden Fällen die jeweiligen Regierungen (wobei bei der IBRD eine Garantie der Regierung für den Kreditnehmer auch zulässig ist). Die IFC hat die Aufgabe, die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, indem sie den privaten Sektor der Volkswirtschaft unterstützt und mithilft, dafür Inland- und Auslandkapital zu gewinnen. Die MIGA ihrerseits hat zur Aufgabe, Kapitalbeteiligungen und andere Direktinvestitionen in Entwicklungsländern zu fördern, indem sie die Schaffung von günstigen Bedingungen für Kapitalanlagen unterstützt (z.B. über Versicherung des politischen Risikos oder ärmere Länder bei der Behandlung von Auslandsinvestitionen berät). Die Schweiz trat der MIGA bei ihrer Gründung im Jahre 1988 bei. Bei den allgemeinen Beiträgen der Schweiz an diese Organisationen handelt es sich in der Regel um Beiträge, welche die Schweiz der jeweiligen Organisation aufgrund ihrer Mitgliedschaft leisten muss. Über die Verwendung der Gelder entscheiden die Organisationen selbst. Die Interessen der Schweiz werden durch ihre Vertreter in den Organen der Organisation wahrgenommen. Die restlichen Beiträge der Schweiz an diese Organisationen erfolgen aus eigenem Antrieb. Bei den Kofinanzierungen hat die Schweiz ein substantielles Mitspracherecht.

Die allgemeinen Zahlen der Übersicht der PA III können nachfolgend teilweise noch anhand von Angaben des seco und der DEZA konkretisiert werden:

Das seco konnte der Subkommission nur grobe Schätzungen zur Höhe der Kofinanzierungen liefern. Bei der IFC handelt es sich um jährliche Zahlungen in der Höhe von ca. 20–25 Millionen Franken (Projektentwicklungsfazilitäten, Aufbau von Institutionen für den Privatsektor, Konsulententreuhandfonds). An die WB erfolgen weitere jährliche Kofinanzierungsbeiträge von 7–10 Millionen Franken. Zusätzlich werden Zahlungen an den HIPC-Treuhandfonds getätigt. Dieser dient der Entschuldung der ärmsten Länder.

**Zahlungen der Schweiz an den HIPC-Treuhandfonds
(wird der IDA zugerechnet)**

Tabelle 2

Auszahlungsjahr:	Auszahlungshöhe in SFR:
1996	20 000 000
1998	18 000 000
2000	25 000 000
2001	23 500 000
2002	7 600 000
Total	94 100 000
<i>Quelle:</i> seco (Stand: August 2003)	

Auch seitens der DEZA werden weitere bilaterale Beiträge an die Weltbank geleistet. Der grösste Teil besteht aus Kofinanzierungen von IDA-Projekten und -Programmen in Bereichen wie Strukturanpassungen, Gesundheit, Erziehung, Wasser und Siedlungshygiene, Post-Konflikt-Bewältigung, Desertifikation und Wiederaufbaufonds (z.B. in Afghanistan). Zusammenfassend ergeben sich folgende Auszahlungsbeträge:

**Bilaterale Beiträge der DEZA an die WB
(vorwiegend Kofinanzierungen im Rahmen der IDA)**

Tabelle 3

Auszahlungsjahr:	Auszahlungshöhe in SFR:
1997	26 050 652
1998	20 921 630
1999	26 715 992
2000	15 370 672
2001	8 435 009
2002	9 981 487
Total	107 475 442
<i>Quelle:</i> DEZA (Stand: Juli 2003)	

Die GPK-S beurteilt die vorhandene Datenlage als ungenügend. Auch wenn den erschwerenden Umständen wie die Vielzahl der Projekte und die Involvierung mehrerer Dienststellen Rechnung getragen wird, wurde – zumindest in früheren Jahren – bei den federführenden Stellen der Transparenz im Zahlungsbereich und somit auch einem einheitlichen Überblick über die Gesamtzahlungen und ihre Bestandteile zu wenig Bedeutung beigemessen. Bei entsprechender Prioritätensetzung, Koordination und unter Festlegung klarer und einheitlicher Kriterien für die Zuordnung der Zahlungen sollte diese Transparenz wohl ohne allzu grossen Aufwand erzielt werden können. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde durch die

Einführung der elektronischen Erfassung der für die PA III bestimmten Daten getätigt. Einem einheitlichen und transparenten Statistikkonzept, das jederzeit einen aktuellen Überblick über alle Zahlungen im Rahmen der BWI-Mitgliedschaft erlaubt, ist in Zukunft grössere Bedeutung beizumessen.

2.5.1.2 Im Bereich des Internationalen Währungsfonds

Die im Rahmen des IWF für die Schweiz entstehenden Kosten sind im Vergleich zu den Zahlungen im Rahmen der WB relativ klein. Die Kredite der SNB (bei diesen handelt es sich um verzinsten Kredite an den IWF im Rahmen der schweizerischen Quote) sowie die vom Bund garantierten, verzinsten Darlehen an den PRGF- und PRGF-HIPC-Treuhandfonds müssen zurück bezahlt werden und somit handelt es sich bei diesen Zahlungen nicht um Ausgaben. So fallen in diesem Bereich nur A-fonds-perdu-Zahlungen an die erwähnten Treuhandfonds an. Diese beiden Fonds vergeben den ärmsten Ländern verbilligte Kredite, um so einen Beitrag zur Armutsverringerung bei gleichzeitigem Wachstum dieser Länder zu leisten. Die Differenz zwischen den verlangten Zinssätzen und den Marktzinssätzen wird durch Geberländer und durch den IWF bezahlt. Die Schweiz leistet in diesem Rahmen seit 1995 Zahlungen an den PRGF-Fonds und seit 2000 an den PRGF-HIPC-Fonds. Die Existenz des zweiten Fonds ist zeitlich beschränkt, während der PRGF-Fonds ab 2005 selbsttragend sein und damit keine Zahlungen der Schweiz mehr benötigen sollte. Folgende Zahlungen wurden durch die Schweiz an diese beiden Fonds getätigt:

Zahlungen an PRGF- und PRGF-HIPC-Fonds (in SFR)

Tabelle 4

Auszahlungsjahr:	PRGF:	PRGF-HIPC	Total
1995	7 492 979	—	7 492 979
1996	7 436 328	—	7 436 328
1997	8 260 880	—	8 260 880
1998	8 505 378	—	8 505 378
1999	8 288 904	—	8 288 904
2000	8 204 403	7 000 000	15 204 403
2001	8 514 518	7 179 016	15 693 534
2002	8 170 791	6 456 703	14 627 494
2003	7 782 392	6 046 720	13 829 112
Total	72 656 573	26 682 439	99 339 012

Quelle: EFV (Stand: Juli 2003)

Im Weiteren hat die Schweiz im Jahre 2002 eine einmalige Schenkung von 1 Million US-\$ an den Zinsverbilligungsfonds für Notfallkredite des IWF an konfliktverheerende Länder getätigt. Die Schweiz hat seit 1998 auch Zahlungen zur Unterstützung der technischen Hilfe, die der IWF den kaukasischen und zentralasiatischen Ländern

der schweizerischen Stimmrechtsgruppe erbringt, in der Höhe von 3,9 Millionen Franken geleistet.

2.5.2 Nutzen der schweizerischen Mitgliedschaft

Die Zielerreichung ist aufgrund der allgemeinen Formulierung der Ziele der Mitgliedschaft der Schweiz bei den BWI schwer messbar. Die PVK legte deshalb den Schwerpunkt auf die Interessen, die damit verbundenen Erwartungen an die Mitgliedschaft und auf den Nutzen der Mitgliedschaft.

Der Nutzen der Mitgliedschaft wurde durch die PVK im Rahmen von 47 Interviews sowie durch die Auswertung von Literatur eruiert. Der Kreis der Interviewten wurde weit gezogen und umfasste Personen aus der schweizerischen und deutschen Verwaltung, aus dem Hochschulbereich, der Wirtschaft, der NGOs wie auch Konsulenten. Als wichtiger Nutzen der Mitgliedschaft wurden mit abnehmender Häufigkeit die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweiz, die dadurch ermöglichte Kommunikation der schweizerischen Position, die Stärkung der internationalen Reputation der Schweiz, der Nutzen für die Exportwirtschaft, des Finanzplatzes sowie der Wirtschaft allgemein, die Gewährleistung öffentlicher Güter, die Synergien zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit (vor allem bei der Entwicklungszusammenarbeit), der Wissenstransfer, die Netzwerkbildung/Allianzfähigkeit und der Zugang zu Informationen der BWI genannt.

Viele der Befragten wiesen auf die Schwierigkeit hin, den Nutzen zu messen. So sei beispielsweise der Nutzen eines stabilen Finanzsystems kaum quantifizierbar, auch wenn er unzweifelhaft vorhanden ist. Dieser Ansicht muss zugestimmt werden. Im Grundsatz ist der Nutzen für die Schweiz wohl feststellbar, doch im Ausmass nur sehr schwer bestimmbar. Dies wird auch durch diverse wissenschaftliche Studien bestätigt. Ein verbesserter Nachweis des Nutzens der Mitgliedschaft über die Eruiierung der Nutzniesser, konnte nur beschränkt erbracht werden. Es kann jedoch gesagt werden, dass die durch die BWI unterstützten Länder, die schweizerische Wirtschaft, die Länder der Stimmrechtsgruppe sowie die Schweiz selbst wichtige Nutzniesser der Mitgliedschaft sind.

Wichtig ist hier die Feststellung, dass die Erwartungen an den Beitritt der Schweiz zu den BWI, wie sie in der Botschaft des Bundesrates zum BWIG formuliert wurden, sich gemäss den Erkenntnissen der PVK grösstenteils realisiert haben. Die Schweiz leistet im Rahmen ihrer Mitgliedschaft einen Beitrag an eine nachhaltige, globale Entwicklung und an der Schaffung guter Rahmenbedingungen für die Exportwirtschaft. Ihre internationale Reputation ist durch den Beitritt und die Mitarbeit gestärkt worden. Sie hat nun auch vollständigen Zugang zu Informationen des IWF. In welchem Ausmass die schweizerische Exportwirtschaft durch die Mitgliedschaft an Aufträgen im Rahmen von WB-Projekten profitiert, kann aufgrund vermehrter, direkter Auftragsvergabe durch die einzelnen Länder – und nicht durch die WB – nicht beantwortet werden. Abschliessend ist es wichtig festzuhalten, dass die Inspektion keine wesentlichen Nachteile für die Schweiz identifizieren konnte.

Im Rahmen der Inspektion befragte Personen ausserhalb der Bundesverwaltung gaben verschiedentlich an, dass es schwierig sei, einen aktuellen Gesamtüberblick über die Tätigkeiten der Schweiz bei den BWI und der daraus resultierenden Dossierverantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung zu erhalten. Die involvierten Dienststellen informieren zwar immer wieder über Medienmitteilungen oder ihr Internet-Angebot, doch vermisst man eine zentralisierte und institutionelle Sicht dieser Informationstätigkeit. Zwar nimmt der Bundesrat eine gewisse zusammenfassende Perspektive bezüglich der BWI-Mitgliedschaft der Schweiz in seinen aussenpolitischen Berichten und in seinen jährlichen Aussenwirtschaftsberichten ein, doch sind daraus die aktuellen Dossiers und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten in der Bundesverwaltung nur beschränkt ersichtlich. Auch der zeitliche Abstand zwischen den einzelnen aussenpolitischen Berichten ist zu gross, damit diese einen aktuellen Überblick geben könnten.

Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung erfolgte kürzlich mit der Neukonzeption des diesbezüglichen Internetauftritts der EFV, der nun auch gewisse Informationen zur Weltbank mit den Informationen zum IWF auf einer Internetseite vereint. Die dort enthaltenen Informationen zur WB-Mitgliedschaft der Schweiz sind jedoch lückenhaft und es fehlen Hinweise auf das Internet-Angebot der Deza und des seco. Das Informationsangebot letzterer Stellen ist seinerseits wieder stark durch die spezifische Optik des jeweiligen Amtes geprägt und enthält wenig Informationen zu konkreten aktuellen Tätigkeiten und Zielen des Amtes im Bereich der BWI. Man findet dort eher einen Link zur jeweiligen BWI-Institution als zu den anderen involvierten Ämtern. Die unter Ziffer 2.3 erwähnte Koordinationsproblematik schlägt sich entsprechend auch in der Kommunikation nieder.

Im Rahmen der Untersuchung wurde verschiedentlich bemängelt, dass die Bemühungen der eidgenössischen Behörden bei den BWI in der schweizerischen Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen und gewürdigt werden. Dies erstaunt – angesichts der zersplitterten und oft auch zu allgemein gehaltenen Information der involvierten Bundesstellen – nicht.

Die GPK-S erachtet es als wichtig, dass die Information und Kommunikation zu den Aktivitäten der Schweiz in den BWI vermehrt konzentriert wird und daraus auch klar die für die jeweiligen Dossiers zuständigen Stellen hervorgehen. Mit den zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmitteln wie etwa das Internet sollte eine unter dem institutionellen Blickwinkel konzentrierte Information zur BWI-Mitgliedschaft ohne allzu grossen Aufwand zu bewerkstelligen sein. Dadurch würde eine grössere Transparenz gegenüber der interessierten Öffentlichkeit resultieren, es würden weiter die Bemühungen der Bundesstellen bei ihrer Aufgabenerfüllung besser gewürdigt und auch die Schnittstellen zu NGO verbessert. Eine grössere Transparenz rechtfertigt sich auch aufgrund der eingesetzten finanziellen Mittel. Prüfwert wäre auch die Erstellung eines Jahresberichts zu den Aktivitäten der Schweiz im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in den BWI.

Die GPK-S stellt zusammenfassend fest, dass die schweizerische Mitgliedschaft in den BWI bisher mit keinen grösseren Problemen verbunden war und die mit der Wahrung der Interessen der Schweiz betrauten Stellen und Personen engagiert und kompetent einen massgeblichen Beitrag zum guten Ruf der Schweiz in den BWI beigesteuert haben. Sie hat auch zur Kenntnis genommen, dass die verantwortlichen Departemente sowie der Bundesrat wiederholt Anstrengungen unternommen haben, um den Vollzug zu verbessern.

Die Inspektion hat trotzdem verschiedene Bereiche aufgedeckt, wo noch Verbesserungspotentiale bestehen. Diese Erkenntnisse geben der GPK-S Anlass zu folgenden Empfehlungen.

Die Kompetenzabgrenzung im WB-Bereich zwischen dem seco und der DEZA ist relativ komplex und weist verschiedene Graubereiche auf. Die Koordinationsmechanismen sind den involvierten Personen nur teilweise bekannt und scheinen die Kompetenzabgrenzungsprobleme nicht vollständig zu lösen. Die Zuständigkeiten sind von ausserhalb der Verwaltung nur beschränkt transparent.

Empfehlung 1:

Der Bundesrat wird eingeladen, die ganze Aufgabenteilung zwischen dem seco und der DEZA im Bereich der Weltbankgruppe neu zu überprüfen, Vereinfachungen anzustreben und unklare Kompetenzen möglichst auszuschliessen. Es muss ein Koordinationsverfahren geschaffen werden, in dem – wohl auch in Zukunft nicht ganz ausschliessbare – Kompetenzkonflikte im Rahmen der Gesamtkonzeption der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit schnell und effizient gelöst werden können. Die Kompetenzabgrenzung wie auch das Koordinationsverfahren sollten zwecks besserer Durchsetzung auf Verordnungsstufe verankert werden. Dies würde auch die Transparenz gegen aussen wesentlich verbessern.

Bei der Tätigkeit der Bundesverwaltung und der SNB im Aufgabenbereich des IWF wurde verschiedentlich bemerkt, dass die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit zu wenig Niederschlag in den IWF-Positionen der Schweiz finden. Diese Wahrnehmung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Tätigkeiten des IWF und der WB vermehrt überschneiden. Bei Geschäften aus diesen sich überlappenden Bereichen fehlen klare Kompetenzzuweisungen und Koordinationsmechanismen.

Empfehlung 2:

Der Bundesrat wird eingeladen organisatorische Vorkehrungen für die Ausarbeitung einer ausgewogenen schweizerischen Position zu treffen, die den sich überschneidenden Tätigkeiten des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe gebührend Rechnung tragen. Dies bedingt, dass der Bundesrat auch in diesen Bereichen klare strategische Ziele der Schweiz vorgibt. Bei der Erarbeitung von Stellungnahmen der Schweiz im Rahmen des Internationalen Währungsfonds ist dem Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods Nachachtung zu verschaffen.

Die Kommission stellte mit Überraschung fest, dass genaue Zahlen beispielsweise zu den im Rahmen der WB getätigten Kofinanzierungen teilweise nicht erhältlich waren. Die Statistiken zu den Zahlungen der Schweiz an die BWI müssen somit verbessert werden. Dabei muss insbesondere im WB-Bereich ein einheitliches Statistikkonzept mit klaren Kriterien geschaffen werden, das durch alle betroffenen Dienststellen angewendet wird. Graubereiche bei der Zuordnung einer Zahlung zu einzelnen WB-Institutionen sind klar zu regeln. Ziel der Übersicht sollte es sein, Transparenz über diese Zahlungen zu schaffen. Die Bestandteile aggregierter Zahlen sollten in der Übersicht inklusive ihres Zahlungszwecks enthalten sein.

Empfehlung 3:

Der Bundesrat wird eingeladen, eine einheitliche und umfassende Übersicht über die Zahlungen und das Engagement der Schweiz bei den Institutionen von Bretton Woods zu schaffen und umzusetzen. Dadurch soll auch ein aktuelles Controlling unter dem Blickwinkel dieser Institutionen ermöglicht werden.

Die Information und Kommunikation der Tätigkeiten und konkreten Ziele der Schweiz in den BWI müssen verbessert werden. Die Information sollte zumindest auf einem Medium unter dem Titel BWI konzentriert werden und die klaren Zuständigkeiten der involvierten Stellen sowie die von der Schweiz eingesetzten finanziellen Mittel beinhalten. Denkbar wären hier das Betreiben eines gemeinsamen Internetauftritts durch die betroffenen Dienststellen und/oder die Veröffentlichung eines Jahresberichts zu den Aktivitäten der Schweiz in den BWI.

Empfehlung 4:

Der Bundesrat wird eingeladen, die Schaffung eines Informations- und Reportingkonzepts zu prüfen, das die Aktivitäten und Ziele der Schweiz bei den Institutionen von Bretton Woods unter einem Dach vereint.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates erwartet, vom Bundesrat bis Mitte April 2004 über seine auf Grund der Erwägungen und Empfehlungen dieses Berichts getroffenen Maßnahmen informiert zu werden.

14. Oktober 2003

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates

Der Präsident:
Ständerat Michel Béguelin

Der Präsident der Subkommission EFD/EVD:
Ständerat Peter Briner

Der Sekretär der Subkommission:
Christoph Albrecht

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt
Bst.	Buchstabe
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BWI	Institutionen von Bretton Woods
BWIG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods, SR 979.1
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f.	folgende
GPk-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank für Reconstruction and Development (Internationale Bank für Entwicklung und Aufbau)
ICSID	International Center for Settlement of Investment Disputes (Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten)
IDA	International Development Association (Internationale Entwicklungsorganisation)
IKEH	Interdepartementales Komitee für die verwaltungsinterne Koordination der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
IFC	International Finance Corporation (Internationale Finanz-Corporation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency (Multilaterale Agentur für Investitionsgarantien)
Mio.	Millionen
NGO	Non Government Organization (Nicht-Regierungsorganisation)
PA III	Politische Abteilung III
PD EDA	Politische Direktion des EDA
PRGF	Poverty Reduction und Growth Facility
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SFR	Schweizer Franken
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VEH	Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.01
Vgl.	vergleiche
WB	Weltbankgruppe
z.B.	zum Beispiel