

multilaterale akzente

Informationen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
und des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

23. Ausgabe/Juli 2017

Editorial

Als die Schweizer Bevölkerung im Jahr 1992 darüber abstimmte, ob das Land dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank beitreten sollte, sah das internationale Umfeld noch ganz anders aus. Die Sowjetunion war gerade zerfallen, China und andere Schwellenländer nahmen in der Weltwirtschaft nur einen Bruchteil ihrer heutigen Rolle ein, und die Schweiz war noch nicht den Vereinten Nationen beigetreten. Es wurden damals rege politische Debatten geführt. Viele Nichtregierungsorganisationen propagierten einen anderen Entwicklungsweg als jenen, den die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen (BWI) anstrebten. Andere Interessengruppen hinterfragten die finanzielle Struktur dieser Institutionen. Doch schliesslich nahmen die Schweizer Stimmberechtigten die Vorlage in der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 mit einem Ja-Anteil von 56% an.

In den seither vergangenen 25 Jahren hat sich die Welt drastisch verändert. Nachdem der Schweiz bewusster wurde, dass globale Probleme einer stärkeren internationalen Kooperation bedurften, stellte die BWI-Mitgliedschaft – mit einem Sitz in den obersten Entscheidungsgremien – eine wichtige Richtungsänderung in der Schweizer Aussenpolitik dar. Der Beitrag an die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), jener Unterorganisation der Weltbank, die die ärmsten Länder der Welt unterstützt, macht nun den weitaus grössten Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) der Schweiz aus. Das zeugt von der Bedeutung und weltweiten Relevanz, die der Weltbankgruppe zukommt, und trägt dazu bei, dass die Schweiz ihre Ziele in der Entwicklungshilfe erreichen kann. Auch stellt die Weltbank für die Schweiz eine wichtige Ergänzung zu ihren bilateralen Entwicklungsaktivitäten dar – vor

25 Jahre Mitgliedschaft der Schweiz bei der Weltbank und beim IWF



Unterzeichnung des Beitritts der Schweiz zur Weltbankgruppe (WBG), 29.5.1992. Von links nach rechts: Markus Lusser, Präsident der Schweizerischen Nationalbank; Timothy Thahane, Vizepräsident und Sekretär WBG; Bundesrat Otto Stich, Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements; Richard Frank, Vizepräsident IFC.
Zur Verfügung gestellt vom Archiv der Weltbankgruppe

allem in Ländern und Regionen, in denen die Schweiz nicht aktiv involviert ist. Angesichts des 25-jährigen Bestehens der BWI-Mitgliedschaft der Schweiz befasste sich die 23. und letzte Ausgabe von Multilaterale Akzente eingehender mit der Geschichte (und Zukunft) der Partnerschaft zwischen der Schweiz und der Weltbank. Das reicht von der Vertretung jener heterogenen Gruppe osteuropäischer und zentralasiatischer Staaten, die zusammen mit der Schweiz eine Stimmrechtsgruppe im Exekutivrat bilden, bis hin zur Festlegung der entscheidenden Rolle, die der Weltbank in der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zukommt. Ausserdem untersuchen wir die Auswirkungen, die diese wichtige Partnerschaft und das Entstehen für Multilateralismus auf die Schweiz, die Weltbank und die Welt hatten.

Für die institutionelle und operative Zusammenarbeit mit der Weltbank sind das SECO und die DEZA gemeinsam verantwortlich. Beiden Institutionen ist es ein Anliegen, dieses Jubiläum zur Bestandaufnahme zu nutzen. Ziel ist es, über die Vergangenheit zu reflektieren und aus ihr zu lernen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Weltbank in Zukunft weiter gestärkt und verbessert wird, damit sie den ärmsten Menschen dieser Welt den grösstmöglichen Nutzen bringt. Dies ist die letzte Ausgabe von Multilaterale Akzente. Im Rahmen des Global Brief (Newsletter der Globalen Zusammenarbeit der DEZA) werden wir uns jedoch weiterhin mit der multilateralen Zusammenarbeit befassen.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier

Silberne Hochzeit mit Weltbank und IWF

Seit 25 Jahren ist die Schweiz Mitglied der Bretton-Woods-Institutionen (BWI) und in den Exekutivdirektorien des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank vertreten. Die Beziehung hat sich in diesem Vierteljahrhundert vertieft und gefestigt, namentlich mit der Weltbank in den Bereichen Entwicklung und Armutsbekämpfung.

Am 2. November 1992 wurde Jean-Daniel Gerber erster Exekutivdirektor der Schweiz bei der Weltbank in Washington. Bei seinem Amtsantritt fand er ein Dutzend Personen vor, die er nicht kannte, deren Sprachen er nicht sprach, die einen ganz anderen Werdegang und andere Erfahrungen mitbrachten: Es waren die Vertreter der Länder, die sich der Schweiz angeschlossen hatten, um eine Stimmrechtsgruppe zu bilden. Die Gruppe erlangte einen Sitz in den Leitungsorganen der BWI.

Anfänglich gehörten Aserbaidschan, Kirgisistan, Polen, Turkmenistan und Usbekistan zur Schweizer Stimmrechtsgruppe. Später kamen Kasachstan, Tadschikistan und Serbien dazu. Der neue Direktor hatte gerade einmal Zeit, um das Dutzend zur Verfügung stehender Büros zu verteilen, als ein Kurier mit einem Stapel Dossiers ankam: Unterlagen für die erste Sitzung des Exekutivrats der Bank für den nächsten Tag. Er verstand rasch, dass er sich in Rekordzeit mit dem System der Weltbankgruppe vertraut machen, die 23 Kolleginnen und Kollegen im Rat kennenlernen und sich organisieren musste, um den Papierkram zu bewältigen – und dies in einer Zeit, in welcher der Speicherplatz eines Computers einem Bruchteil eines heutigen USB-Sticks entsprach.

Erste Bilanz

Die Schweiz hat von Anfang an versucht, bei der Weltbank einen Gesinnungswandel herbeizuführen, um laut Jean-Daniel Gerber von einer Kultur der Genehmigung von Krediten zu einem entwicklungsorientierten Ansatz zu wechseln. Dabei stützte sich die Schweiz auf ihre eigenen entwicklungspolitischen Grundsätze. Nach dem ersten Amtsjahr hatte sie bereits aktiv an Diskussionen über die Reform der Bank, über ihre Informationspolitik sowie über die Schaffung einer unabhängigen Inspektionseinheit teilgenommen. Selbst die schweizerischen Hilfswerke waren gemäss dem

Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung in Genf «nach dem ersten Jahr zufrieden mit der Arbeit der Schweiz». Ende 1993 war im Bericht des Bundesrats über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren zu lesen: «Eine durchaus positive Bilanz lässt sich dort ziehen, wo sich die Schweiz zu aktiver und gleichberechtigter Mitwirkung entschlossen hat, wie in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds».

Das Motto lautete: «auf Augenhöhe». Mit ihrem Grundsatzentscheid für einen Beitritt im Jahr 1982 erhielt die Schweiz einen Beobachterstatus. Aber um Einfluss zu nehmen, reichte dies nicht aus, namentlich in einer Zeit, in der der Multilateralismus an Bedeutung gewann. Dies war nur mit einem Sitz im Verwaltungsrat möglich. Als im Zuge der Auflösung der UdSSR (1989) die Schaffung eines 23. Ratssitzes für Russland angestrebt wurde, sah die Schweiz die Möglichkeit, einen eigenen Sitz im Exekutivrat zu erhalten. In einem diplomatischen Marathon gelangte sie ab 1990 an die zentralasiatischen Länder der ehemaligen Sowjetunion und an Polen, um eine Stimmrechtsgruppe zu bilden und einen 24. Sitz zu beantragen. Mit einem Volksmehr von 56 Prozent unterstützte die Schweizer Bevölkerung die Mitgliedschaft unseres Landes im IWF und der Weltbank. Auch wenn der Stimmenanteil der verschiedenen Stimmrechtsgruppen aufgrund des einbezahlten Kapitals unterschiedlich ist, gilt im Exekutivrat das Prinzip der Gleichbehandlung – die Länder begegnen sich auf Augenhöhe. Die Schweizer Stimmrechtsgruppe hat heute einen Stimmenanteil von 3,11 Prozent.

Der Einfluss «Helvetistans»

Heterogene Ländergruppen sind bei den BWI keine Seltenheit. Ein Kulturschock war es aber trotzdem. Als Matthias Meyer 1997 als zweiter Exekutivdirektor der Schweiz sein Amt antrat, stellte er fest, dass die Transition

hin zur Marktwirtschaft in den ehemaligen Sowjetrepubliken keine Selbstverständlichkeit war. Unter seinen Kollegen und während seiner Reisen in ihre Länder traf er nur Planer, Parteisekretäre und Verwalter öffentlicher Dienste, aber keine Ökonomen, MBA-Absolventen oder Juristen, erinnerte er sich in einem Buch über zwanzig Jahre Mitgliedschaft der Schweiz in den BWI. «Die systemischen Unterschiede waren eine grosse Hürde für die Integration der ehemaligen Sowjetländer in unserer Gruppe in den BWI.»

Die Zusammenarbeit mit Ländern, die im Bereich der Menschenrechte eine fragwürdige Bilanz aufwiesen, wurde selbst in der Schweiz kritisiert. In seiner Antwort auf eine parlamentarische Motion von 2011 erinnerte der Bundesrat daran, dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern «u. a. im Rahmen der Bretton-Woods-Institutionen letztlich den allgemeinen aussenpolitischen Zielen der Schweiz dient», was Stabilität, Sicherheit, Einfluss in den multilateralen Organisationen betrifft und schliesslich auch unseren wirtschafts- und energiepolitischen Interessen. «Die Schweiz bemüht sich, wirtschaftliche und politische Reformen in den Mitgliedstaaten ihrer Stimmrechtsgruppe zu fördern», fügte er bei. Die Zusammenarbeit in der sogenannten Helvetistan-Gruppe führte zu privilegierten bilateralen Beziehungen mit diesen Ländern.

Dem ungewöhnlichen Bündnis gelang es, seine Schwächen in Vorteile umzuwandeln. Die Positionen der Gruppe, die die Schweiz dem Exekutivrat unterbreitete, waren durch die internen Verhandlungen unter den verschiedenen Mitgliedern bereits abgestimmt. Sie fanden folglich leichter Zustimmung im Plenum. Dies ist einer der Gründe, warum die Schweizer Exekutivdirektoren häufig den Eindruck hatten, dass der effektive Einfluss ihrer Gruppe weit grösser war als das Gewicht ihres Stimmrechts.

Der andere Grund liegt gemäss Reto Grüninger, Berater des Schweizer Exekutivdirektors bei der Weltbank von 2012 bis 2016, im Werdegang der Exekutivdirektoren: «Mehr als die Hälfte der Exekutivdirektoren des Verwaltungsrats kommen aus

den Finanzministerien. Andere kommen aus dem Entwicklungsbereich, wie jene aus der Schweiz. Sie haben in Sachen Ausarbeitung von Länderstrategien und Vorbereitung von Projekten mehr Erfahrung. Sie können auch leichter die projektbezogene und die institutionelle Ebene verbinden. Langfristig zählt sich das aus.» Diese Fähigkeit ist gerade bei der Vorbereitung der Dossiers nützlich.

Entwicklung der Weltbank

Die Weltbank hat sich im Laufe der Jahre radikal verändert und ist von einer Top-down-Entwicklungslogik zu einem holistischeren Ansatz übergegangen. So ersetzte sie 2004 zum Beispiel die stark kritisierten Kredite für strukturelle Anpassungen durch entwicklungspolitische Kredite. 2011 sprach sie zum ersten Mal von der Komplexität der Entwicklung und der Notwendigkeit, in Bereiche wie Justiz, Sicherheit und Beschäftigung zu investieren, was sich mit der Sichtweise der Schweiz deckte. Sie war eines der ersten Länder, das die Weltbank dazu bewog, sich mit fragilen und konfliktbetroffenen Ländern zu befassen. Das 2011 viel diskutierte Thema floss als zentraler Punkt in die neue Strategie der Institution (2013) ein neben Fragen wie Armutsbekämpfung, Klimawandel oder Chancengleichheit, die auch für die Schweiz Prioritäten darstellen. Die Weltbank verbesserte zudem die Koordination mit der UNO (Mitwirkung der Schweiz durch die Finanzierung von Pilotprojekten ab 2010), namentlich im Bereich der nachhaltigen Entwicklungsziele.

Diese Entwicklung konnte jedoch Misserfolge nicht verhindern, namentlich was die Umsiedlung von Bevölkerungsgruppen betrifft. Der heutige Weltbankvorsitzende gestand 2015 nach der Veröffentlichung einer umfassenden Untersuchung durch eine internationale Gruppe von Investigativjournalisten Fehler ein. Mark Herkenrath, Direktor von Alliance Sud (bestehend aus sechs grossen Schweizer Hilfswerken), hätte sich gewünscht, dass «sich die Schweiz stärker für die entwicklungspolitische Komponente, einen Bereich, in dem sie über fundierte Kenntnisse verfügt, eingesetzt hätte». Diese Haltung wäre wichtig gewesen in einer Zeit, in der gemäss Herkenrath «die Weltbank erneut grosse Infrastrukturprojekte mit stärkerem Einbezug des Privatsektors finanzierte und dadurch ihre Schutzstandards aufweichte».

Zahlreiche Herausforderungen

Die Bank hat sich verändert, ebenso ihr Umfeld. Zahlreiche Länder, die in die Kategorie der Schwellenländer aufgestiegen sind, können ihre Entwicklung selber oder mit anderen Mitteln finanzieren. Neue Finanzierungsstrukturen entstanden, welche die zentrale Rolle der Weltbank infrage stellen. «Dennoch sind die Nachfrage nach Institutionen wie den BWI und die Finanzierungsanträge nicht zurückgegangen», unterstreicht Jörg Frieden, Schweizer Exekutivdirektor von 2011 bis 2016.

Die Weltbank spielt nach wie vor eine wichtige Rolle bei der Unterstützung politischer Anliegen und der Förderung globaler öffentlicher Güter, die keine nationalen Grenzen kennen und folglich einer globalen Antwort bedürfen.

Die Wirksamkeit gewisser Weltbankprojekte kann hinterfragt werden, aber «es ist unbestritten, dass sich die Bank zu einem globalen Kompetenzzentrum für Entwicklungsfragen entwickelt hat», so Jörg Frieden. Um ihre Relevanz zu wahren, muss die Bank die folgenden Herausforderungen bewältigen können: Bessere Prioritätensetzung; Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor im Entwicklungsbereich; globale Ausrichtung, d. h. im Dienste aller Länder und nicht nur der armen Länder; gemeinsames Engagement mit der UNO in fragilen und konfliktbetroffenen Ländern; Gewährleistung einer stabilen finanziellen Grundlage; und schliesslich die Abstimmung ihrer Politik auf die Realitäten einer multipolaren Welt.

Die Schweizer Exekutivdirektoren bei der Weltbank

Jean-Daniel Gerber	1992–1997
Matthias Meyer	1997–2002
Pietro Veglio	2002–2006
Michel Mordasini	2006–2011
Jörg Frieden	2011–2016
Werner Gruber	2016–

Fünf Fragen an den ersten Schweizer Exekutivdirektor bei der Weltbankgruppe, JEAN-DANIEL GERBER, und den aktuellen Exekutivdirektor WERNER GRUBER.

Was erhoffte sich die Schweiz vor 25 Jahren von einer Mitgliedschaft bei der Weltbankgruppe (WBG)? Und was erwartet sie heute?

Jean-Daniel Gerber (JDG): An ihrer Erwartung von damals hat sich nichts geändert: Förderung einer Entwicklungshilfe, die zur Armutsbekämpfung und zum Abbau von Ungleichheiten beiträgt.

Werner Gruber (WG): Es geht immer noch um die Beteiligung am globalen entwicklungspolitischen Dialog, die Mitgestaltung der Schwerpunktthemen der Bank und die wirksame Einsetzung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. In einer zunehmend vernetzten Welt spielt die Weltbank eine noch wichtigere Rolle. Sie steht an vorderster Front

bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, des Pariser Klimaabkommens und der Aktionsagenda von Addis Abeba. Ihr Beitrag zur Eindämmung von Epidemien, zur Reduktion des Migrationsdrucks und zur Bekämpfung illegaler Geldflüsse ist für die Schweiz äusserst relevant.

Die Schweiz war von Anfang an bestrebt, ihre eigenen Grundsätze hinsichtlich der Entwicklungsländer in ihre Positionen in der WBG einfließen zu lassen. War dies immer möglich?

JDG: Es wäre übertrieben zu sagen, dass die Sichtweise der Schweiz immer gewonnen hätte. Aber ich darf durchaus sagen, dass die kleine Schweiz in der Entwicklungsdebatte einen überproportionalen Einfluss hat.

WG: Eine der Stärken der Schweiz im Dialog mit der Bank ist ihre eigene Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Beharren auf Selbstverantwortung der Partner, intelligente Regelwerke, gezielte Sozialleistungen und innovative private Lösungen beeinflussten die Entwicklungskonzepte und schärften das Profil der Schweiz im Exekutivdirektorium der Bank.

Welchen Nutzen zieht die Schweiz aus der Mitgliedschaft? Warum und wie?

JDG: Bei der Mitgliedschaft ging es nicht darum, materielle Vorteile zu erlangen, sondern politischen Einfluss in der weltweit grössten Entwicklungsinstitution zu nehmen. Einer der grössten Vorteile der Schweiz ist ihr Vorsitz einer Stimmrechtsgruppe. Als Hauptakteurin und Beraterin konnte sie nach dem Fall der Sowjetunion bei den Entwicklungsvorhaben der Mitgliedsländer ihrer Stimmrechtsgruppe aktiv mitwirken.

WG: Dank ihrem Sitz im Direktorium hat die Schweiz Gelegenheit, die globale Entwicklungspolitik und den Dialog über öffentliche Güter in einer der einflussreichsten multilateralen Institutionen

mitzugestalten. Gleichzeitig profitiert sie von der Forschungsarbeit der Bank, ihrem Politikdialog, ihrer Anziehungskraft und ihren Ressourcen für die eigene Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz leistete Pionierarbeit in Bereichen wie Wasserdiallog, Bewertungen des Finanzsektors, Engagement in fragilen Kontexten und Rückerstattung illegaler Vermögenswerten.

Die Schweiz unterstrich immer, dass sie die Demokratisierung in den autokratischen Ländern ihrer Stimmrechtsgruppe positiv beeinflussen könnte. Wie sieht Ihre Bilanz aus?

JDG: Vor 25 Jahren war praktisch keiner der zentralasiatischen Staaten ein eigenständiger Staat. Sie waren Teil der Sowjetunion – und zuvor waren sie alles andere als Demokratien. Mit der neu erlangten Unabhängigkeit mussten sie in jeder Hinsicht bei Null anfangen. Es war völlig unrealistisch zu glauben, dass sich diese Länder in nur wenigen Jahren politisch und wirtschaftlich soweit entwickeln würden wie westliche Länder, die dazu Jahrhunderte brauchten. Aber steter Tropfen höhlt den Stein. Die Schweiz sollte also ihre Bemühungen, diese Länder von den Vorzügen der Demokratie zu überzeugen, nicht aufgeben.

WG: Die Schweiz spielte eine wichtige Rolle beim Aufbau und der Wahrung einer starken und vertrauenswürdigen Partnerschaft zwischen diesen Ländern und der Weltbank und trug zu einer langsamen Öffnung ihrer Volkswirtschaften bei. Viele Aktivitäten der Bank, z. B. im Finanzsektor in Aserbaidschan, in der Verwaltung

öffentlicher Ausgaben in Kirgisistan oder im Wasser- und Abwasserbereich in Tadschikistan, profitieren von einer Kofinanzierung durch die Schweiz.

Wie hat sich die WBG seit 1992 verändert? Und was sollte noch geändert werden?

JDG: 1992 wurde die WB zu Recht wegen Ineffizienz, fehlendem Einbezug von ökologischen Belangen und Fragen der Gouvernanz kritisiert. Seither wurde die Projekt- und Programmplanung merklich verbessert, und die Controllinginstrumente wurden angepasst. Natürlich gibt es hier noch einiges zu tun, aber im Vergleich zu 1992 wurde viel erreicht.

WG: Die Bank ging zu einem ganzheitlicheren Entwicklungsansatz über, der Strukturreformen, den Aufbau institutioneller Strukturen, die Privatsektorförderung und die Mobilisierung inländischer Ressourcen umfasst. Aus der Entwicklungshilfe wurde eine Entwicklungspartnerschaft, die mehr Verantwortung an die Partnerländer delegiert. Begriffe wie Nachhaltigkeit und Wachstum für alle wurden wichtiger. In Zukunft wird die Bank ihre Rolle als Kompetenzzentrum für Entwicklung weiter stärken müssen, um die heutigen und künftigen Herausforderungen meistern zu können. Der Ausbau des Privatsektors und die Mobilisierung privater Ressourcen müssen mehr Gewicht erhalten. Gleichzeitig muss die Bank über eigene Mittel verfügen, um einen entscheidenden Beitrag zur Beseitigung der extremen Armut und zur Förderung eines geteilten Wohlstands leisten zu können.



Jean-Daniel Gerber



Werner Gruber

IMPRESSUM

Herausgeber:

Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Redaktionelle Mitarbeit: Michel Bühler

Übersetzung aus dem Französischen: EDA

Nicole Ruder, Leiterin Abteilung Globale Institutionen, DEZA, nicole.ruder@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier, Leiter des Ressorts «Multilaterale Zusammenarbeit», SECO, daniel.birchmeier@seco.admin.ch