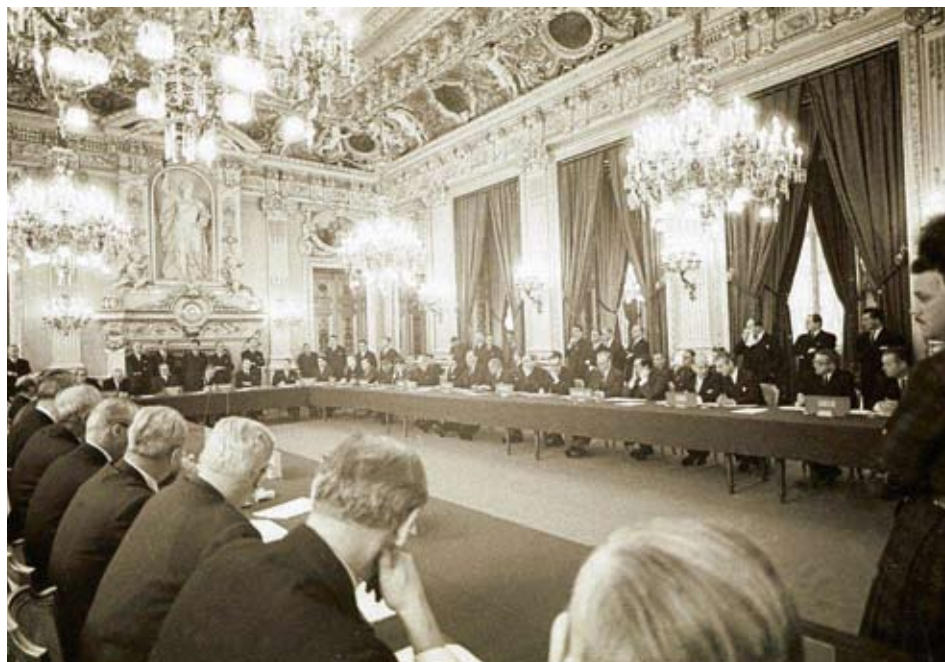


Die OECD: Eine Organisation im Wandel

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) feiert dieses Jahr ihren 50. Geburtstag. Im vergangenen halben Jahrhundert haben sich sowohl der politische Hintergrund, das globale wirtschaftliche Gefüge wie auch die Organisation selber fundamental verändert. Die OECD hat sich in drei Phasen von einer europäischen zu einer transatlantischen und zu einer globalen Organisation gewandelt. Die Schweiz hat die wechselvolle Entwicklung dieser Organisation seit ihrer Gründung mitgestaltet.¹

¹ Der Autor dankt Frau Dominique Jordan (Seco) für die Mitarbeit an diesem Artikel.



Seit ihrer Gründung im Jahr 1961 hat sich die Ausrichtung der OECD immer wieder verändert. Ihren Grundsätzen ist sie aber immer treu geblieben: wirtschaftlichen Öffnungspolitik ihrer Mitglieder aufgrund wissenschaftlicher Analyse und Verbreitung von gemeinsamen Normen und Standards. Im Bild: Signierung der Konvention zur Gründung der OECD am 14. Dezember 1960 in Paris.

Foto: OECD

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Johann Schneider-Ammann, war einer von rund 80 Ministern und Staatschefs, die am 25. Mai dieses Jahres am 50-Jahr-Jubiläum der OECD in Paris teilnahmen: Ein Diner im historischen Hotel Talleyrand an der Place de la Concorde, unter dem Vorsitz der amerikanischen Aussenministerin Hillary Clinton, krönte diesen Anlass.

Erste und zweite Phase: Verfassung und Verbreitung einer gemeinsamen wirtschaftspolitischen Philosophie

Der Vorsitz der USA in diesem Jubiläumsjahr war kein Zufall, war es doch der damalige US-Aussenminister George C. Marshall, der in seiner Rede 1947 in Harvard die Vorgänger-Organisation ins Leben rief. Der *Marshall-Plan* zum Wiederaufbau Europas benötigte ein Sekretariat und einen multilateralen Rahmen. Die *Organisation for European Economic Cooperation (OEEC)* erfüllte diesen Zweck, und ihre Aufgabe war Ende der 1950er-Jahre erfolgreich abgeschlossen.

Westeuropa war nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Schutzmacht USA zu einem langanhaltenden Wachstumspfad zurückgekehrt.

In der Zwischenzeit hatten sich jedoch die geopolitischen Umstände verändert. Die unmittelbare Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre indirekte Einflussnahme in den Entwicklungsländern liessen es sinnvoll erscheinen, die freien Länder Westeuropas zu einer Organisation zusammenzufassen, welche die Werte eines «westlichen Wirtschaftens» vertrat: ökonomisches Wachstum als Motor von allgemeinem Wohlstand, basierend auf freiem Kapitalverkehr, Finanzstabilität, freier Handel, marktwirtschaftliche und demokratische Prinzipien. Diese Prinzipien sind in der Gründungskonvention verankert. Aus heutiger Sicht ist dazu anzumerken, dass man es aus übergeordneten Interessen mit den demokratischen Prinzipien nicht so genau nahm: In Griechenland, Portugal, Spanien und der Türkei regierten noch jahrelang Militärdiktaturen, und der internationale Handel war – verglichen mit heute – alles andere als frei. Über die Jahre traten Italien



Botschafter
Stefan Flückiger
Leiter der schweizerischen Delegation bei der OECD, Paris

(1962), Japan (1964), Australien (1971) und Neuseeland (1973) der OECD bei.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Öffnung Chinas schien auch diese Mission der OECD eigentlich erfüllt, aber im Rückblick war dies nur ihre erste Phase. In der nun folgenden zweiten Phase bot die OECD eine willkommene Gelegenheit für die Länder Ost- und Zentraleuropas, sich wirtschaftspolitisch und symbolisch vom sozialistischen System zu lösen und sie bei ihren Strukturanpassungen zu unterstützen. Die Tschechische Republik (1995), Polen (1996), Ungarn (1996) und die Slowakei (2000) wurden sukzessive Mitglieder. Zudem traten mit Mexiko (1994) und Korea (1996) erstmals zwei Entwicklungsländer bei. Während dieser Zeit weitete die OECD ihre Aktivitäten ständig aus. Anfänglich konzentriert auf makroökonomische Fragestellungen, hat sie sich in den 1980er- und 1990er-Jahren zusehends der Strukturpolitik verschrieben und ist heute in allen Bereichen tätig mit Ausnahme der Kultur- und der Sicherheitspolitik. Die OECD hat wesentliche Vorarbeiten für die Gatt-Verhandlungen geleistet, die schliesslich zum Abschluss der Uruguay-Runde und 1995 zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führten. Sie hat die Deregulierung der staatlichen Regiebetriebe (Telekommunikation, Post, Transport- und Energiewesen) mitgestaltet sowie die Liberalisierung der Agrar- und Arbeitsmärkte mit wissenschaftlichen Analysen und Berichten vorbereitet.

Heute steht mit der Modernisierung der Ökonomien zusehends die Verbesserung des Humankapitals – und damit Themen wie Bildung und Innovation – im Vordergrund; die Pisa-Studien sind wohl das bekannteste OECD-Produkt. Die Mitgliedstaaten einigten sich von Anfang an auf eine sehr informelle Arbeitsweise. Ständiges Vergleichen (*Benchmarking*) sowie Überzeugen durch Fakten und Ergebnisse (*Peer Pressure*) erzeugten in vielen Bereichen *Standards* und *Best Practices*. Zuweilen entstanden daraus globale Grundsätze wie die *Millenium-Entwicklungsziele* oder das *Polluter-Pays-Prinzip*. Hauptakteure sind die Experten aus den Hauptstädten der Mitglieder, die sich in ihren jeweiligen Komitees am Sitz der OECD in Paris treffen. Dort werten rund 2500 Analysten permanent die neuesten Ergebnisse aus Wissenschaft und Praxis aus und stellen sie den Mitgliedern zur Diskussion. Vielleicht ist die Organisation deshalb auch nach 50 Jahren noch weithin wenig bekannt, weil sie sehr technokratisch ausgerichtet ist und sich der Tagespolitik entzieht. Allerdings erlaubt das einen sehr direkten und freien Austausch der Meinungen, der über

die in vielen anderen internationalen Organisationen üblichen Allgemeinheiten hinausgeht.

Die OECD in ihrer dritten Phase: Shifting Wealth

Das 50-Jahre-Jubiläum steht nach einer ersten (europäischen) und einer zweiten (transatlantischen) am Anfang einer fundamental neuen dritten Phase – vor einem Übergang in ein globales Netzwerk, dessen Ausgestaltung und Funktionsweise zum heutigen Tag noch nicht feststeht. Verschiedene Entwicklungen haben dazu beigetragen:

- *Erstens* hat die beschleunigte Globalisierung eine Abgleichung der verschiedenen Politikbereiche noch dringender gemacht. Mit dem exponentiellen Wachstum des Handels und dem Auseinanderbrechen der Produkte in globale und regionale Wertschöpfungsketten wird die *Koordination der Politikbereiche* als Kernaufgabe der OECD noch dringender.
- *Zweitens* hat sich das *Verhältnis zu den Entwicklungsländern* fundamental geändert. Das Schicksal dieser Länder ist heute durch die Globalisierung der Unternehmen sowie durch die Verfügbarkeit und Mobilität von Gütern, Kapital, Personen und Ideen aufs Engste mit der Welt der OECD-Länder vernetzt. Entwicklung ist ein horizontales Thema, das die OECD in den kommenden Jahren intensiv beschäftigen wird.
- *Drittens* sind zunehmend regionale und globale *Umwelt- und Klimaprobleme* in den Vordergrund gerückt, die OECD- und Entwicklungsländer gleichermaßen betreffen. Die OECD hat sich deshalb einer *Green Growth Strategy* verschrieben, die ihren Mitgliedern den Übergang zu grünem Wachstum ermöglichen soll.
- *Viertens* sind die OECD-Länder nach mehreren Jahrzehnten De-Industrialisierung, Auslagerung und ständigen Strukturanpassungen heute darauf angewiesen, ihre Wertschöpfung im obersten Segment der Wertschöpfungskette anzusiedeln, d.h. im hochwertigen Dienstleistungsbereich, in Research, Design oder Business Development. Arbeitsmärkte, Familienstrukturen, Karrieren sowie die Ansprüche an die Arbeitsbevölkerung und Management haben sich geändert. Die OECD hat eine *Innovationsstrategie* entworfen und ist daran, eine *Skills Strategy* zu entwickeln, die diesen Ansprüchen genügen soll.
- *Fünftens* ist auch eine grundsätzliche Zieldiskussion im Gange. Standen in den vergangenen 50 Jahren Wiederaufbau und Wohlstand als messbare Grösse im Zen-

Die Schweiz gestaltete viele Empfehlungen und Kodizes der OECD aktiv mit, so auch jene zur Korruptionsbekämpfung. Im Bild: Sondersitzung zur Bekämpfung von Korruption im Rahmen von internationalen Handelstransaktionen mit Schweizer Beteiligung im Jahr 1996. V.l.n.r.: Peter Eigen, Präsident Transparency International; Mark Pieth, Vorsitzender Anti-Korruptions-Arbeitsgruppe OECD; Donald J. Johnston, OECD-Generalsekretär 1996–2006.



Foto: OECD

trum, stellen sich Ökonomen die Frage, ob das Bruttoinlandprodukt pro Kopf die richtige Grösse ist, um das menschliche Wohlergehen zu beurteilen. Diese Arbeiten sind zum Teil philosophischer Natur und enthalten Werturteile. Deshalb werden konkrete, allgemein anerkannte Massstäbe wohl nicht so rasch verfügbar sein.

Somit ist die OECD für die nächsten Jahre mit einer ganzen Reihe von Querschnittsthemen beschäftigt, welche über einzelne Fachbereiche, Komitees und Direktionen hinausgehen.

Die wichtigste Veränderung in dieser dritten Phase ist der fulminante Aufschwung der Schwellenländer und die damit verbundenen Verschiebung des globalen wirtschaftlichen Gleichgewichts (*Shifting Wealth*). Waren bis nach dem Ende des Kalten Krieges die OECD-Länder als Gruppe bestimmend für die wichtigsten Entscheidungen globaler Politik, ist das heutige nicht mehr der Fall. 1995 repräsentierten die OECD-Länder noch 54% des Welt-BIP, 2020 werden es 35%–40% sein. Die WTO-Verhandlungen der Doha-Runde ebenso wie die Klimaverhandlungen im Rahmen der UNO waren geprägt von einem ein Tauziehen zwischen Schwellen- und OECD-Ländern mit ihren unterschiedlichen Interessen. Heute ist eine Einigung wichtiger globaler Probleme kaum mehr denkbar ohne die Zustimmung der Schwellenländer. Damit haben sich auch die geopolitischen Interessen der USA (sie bestreiten einen Viertel des OECD-Budgets) neu ausgerichtet. Noch immer sind 25 der 34 OECD-Mitglieder europäisch. Trotzdem steht die Organisation vor

dem Dilemma: entweder einen kulturellen und wirtschaftsphilosophischen Konsens zu erhalten, dafür aber an globaler Deutungsmacht – und das politische Engagement ihrer wichtigsten Mitgliedsländer – zu verlieren, oder eine Partnerschaft mit den aufstrebenden Ländern zu schmieden, dies um den Preis einer Transformation mit noch ungewissem Ausgang.

Letztlich muss diese Neuorientierung auch aus eigenem Interesse geschehen. Die dringendsten Herausforderungen sind nicht mehr nationaler, sondern globaler Natur. Will die OECD eine global relevante Organisation bleiben, muss sie einen Weg finden, die Schwellenländer für ihre Arbeiten zu interessieren. Aus diesem Grund hatten die Mitglieder 2007 beschlossen, die fünf wichtigsten Schwellenländer (Brasilien, China, Indien, Indonesien, Südafrika) im Rahmen eines *Enhanced Engagement (EE)* systematisch in ihre Arbeiten einzubeziehen. Allerdings haben sich die Vorzeichen geändert. Früher waren neue Kandidaten *Demandeurs* für einen Beitritt. Auch die jüngsten Mitglieder Chile, Estland, Israel und Slowenien (alle 2010) hatten noch um einen Beitritt ersucht; Russland befindet sich ebenfalls in einem strengen Aufnahmeverfahren. Die neuen Schwellenländer sind sich jedoch ihrer Macht bewusst. Sie sind einer systemischen politischen Annäherung gegenüber skeptisch, unter anderem aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur G77, die sich noch immer als Gegengewicht zum «Norden» versteht. Nichtsdestotrotz sind die EE-Länder sehr interessiert an Analysen einzelner Sektoren, und mit den betroffenen Sektorministerien findet ein re-

ger Austausch statt, auch wenn die Annäherung punktuell bleibt. Ein Beitritt dieser Länder ist nicht in Sicht. Die OECD ist selbst zum *Demandeur* geworden.

Gegenwärtig findet unter den OECD-Mitgliedern eine Diskussion darüber statt, welche institutionellen Arrangements getroffen werden müssen, damit die EE- und anderen Entwicklungsländer unter den gegebenen Umständen optimal mit der OECD zusammenarbeiten können. Eine mögliche Entwicklung ist eine aktivere Bewirtschaftung der sogenannten Global Forums. Seit einiger Zeit finden in zahlreichen Komitees punktuell solche Konferenzen zu Spezialthemen statt, zu denen auch interessierte Nichtmitglieder als ebenbürtige Teilnehmer eingeladen wurden (*Global Forum on Trade, Investment, Development, the Knowledge Economy* u.a.). Mit dem *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, das den für die Schweiz wichtigen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten verfolgt, wurde dieses Format 2009 zum ersten Mal ausgeweitet und institutionalisiert. Der Vorteil dieses Vorgehens bestünde darin, in den jeweiligen Politikbereichen die wichtigsten Teilnehmer über den OECD-Bereich hinaus an einem Tisch zu versammeln. Der Nachteil ist, dass die Nicht-OECD-Mitglieder sich nur in jenen spezifischen Bereichen zu gemeinsamen Arbeiten, Analysen und gegebenenfalls Beschlüssen verpflichten müssten. Den *OECD-Acquis* und die damit verbundenen Standards und Normen hingegen müssten sie nicht wie die Vollmitglieder in allen OECD-Bereichen übernehmen. So könnte sich die OECD noch stärker zu einer *Organisation à géométrie variable* entwickeln.

Was heisst das für die Schweiz?

Die OECD war im vergangenen halben Jahrhundert für die Schweiz eine wertvolle Organisation. Mit ihrer grundsätzlich liberalen Grundhaltung, ihren auf Konsens ruhenden Beschlüssen und auf wissenschaftlicher Analyse begründeten Empfehlungen entsprach sie in fast allen Politikbereichen der offenen, flexiblen und liberalen helvetischen Politik. Die Schweiz gestaltete viele Empfehlungen und Kodizes aktiv mit. Zudem bot und bietet die OECD eine ideale Plattform für Begegnungen auf technischer und politischer Ebene – gerade für ein Land ausserhalb aller formalen Allianzen. Das für die Schweiz zentrale Anliegen – nämlich die Verteidigung und Förderung optimaler Rahmenbedingungen für den Standort in einer globalisierten Welt – konnte sie hier unter ihresgleichen diskutieren und weiterentwickeln.

Die Finanzkrise 2008 und die daraus erfolgte aktuelle Prominenz der G20 auf der globalen Bühne haben auch auf die betuliche Gangart der OECD ausgestrahlt. Standen bisher gegenseitige Überzeugung und Konsens im Zentrum, ist durch die Präsenz der G20 eine neue Dynamik entstanden. Dieser informelle Zusammenschluss der mächtigsten OECD- und Schwellenländer spielt seit der Finanzkrise eine Art Taktgeber in jenen Bereichen, die sie als global relevant erachtet. Die G20 scheut sich nicht, internationale Organisationen wie die OECD dafür einzuspannen, um durch politischen Druck Veränderungen herbeizuführen. Die Schweiz musste das bekanntlich im Frühling 2009 im Bereich der Steuerpolitik erfahren.

Die Schweiz steht somit vor einer Güterabwägung: Will sie die OECD in ihrer ursprünglichen, Europa-dominierten und damit künftig global weniger relevanten Rolle sehen, aber dafür einen maximalen Einfluss behalten? Oder will sie sich mit den anderen Nicht-G20-Staaten in der OECD ebenfalls dafür einsetzen, die neuen Schwellenländer einzubeziehen, die globale Relevanz der Organisation zu erhalten und von gegenseitigen Austausch mit den neuen Players ebenfalls zu profitieren?

In der kurzen Zeit seit der Anpassung ihrer Steuerpolitik 2009 hat die Schweiz mit der letzteren Option gute Erfahrungen sammeln können. Die OECD ist – nicht zuletzt dank dem sehr aktiven und auf globaler Ebene gut vernetzten Generalsekretär Angel Gurría – in fast allen Arbeitsgruppen der G20 sowie auf Sherpa-Ebene vertreten. Die Schweiz hat aufgrund der Erfahrungen 2009 an vorderster Front darauf bestanden, dass die Nicht-G20-Mitglieder in der OECD regelmässig und frühzeitig über sämtliche Arbeiten in allen Bereichen der G20 informiert werden. Als Resultat ist die OECD heute zu einer der besten und verlässlichsten Quellen über die G20-Arbeiten geworden.

Fazit

Die OECD ist trotz der wechselvollen Geschichte der vergangenen 50 Jahre ihren Grundsätzen treu geblieben: der wirtschaftlichen Öffnungspolitik ihrer Mitglieder aufgrund einer wissenschaftlichen Analyse und der Verbreitung von gemeinsamen Normen und Standards. Diese Eckpfeiler haben sich sowohl für die Organisation wie auch für die Schweiz als verlässliche Orientierungssäulen erwiesen. ■