

Die Schweiz in IWF und Weltbank : Zwischenbilanz einer zweijährigen Mitgliedschaft

Autor(en): **Bosshard, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus**

Band (Jahr): **88 (1994)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-143847>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Schweiz in IWF und Weltbank

Zwischenbilanz einer zweijährigen Mitgliedschaft

Wenn Internationaler Währungsfonds und Weltbank dieser Tage das Jubiläum ihres 50jährigen Bestehens feiern, haben wir keinen Grund zum Gratulieren. Der Anlass gibt uns jedoch Gelegenheit, die Rolle der Schweiz nach zweijähriger Mitgliedschaft in den Bretton-Woods-Institutionen erstmals kritisch zu analysieren. Dieser Aufgabe unterzieht sich Peter Bosshard, Sekretär der Erklärung von Bern (EvB). Mit ihm haben wir vor zwei Jahren ein NW-Gespräch (Aprilheft 1992, S. 117ff.) über das damalige «solidarische Nein» seiner Organisation zur Mitgliedschaft der Schweiz in IWF und Weltbank geführt. Seine «Zwischenbilanz» über die Stellung der Schweiz unter den «Herren des Geldes» ist «gemischt». Einer entwicklungspolitisch und ökologisch positiven Haltung in Projektfragen steht eine «orthodoxe» Position in Strukturfragen gegenüber. Mit der Folge, dass die Entwicklungs- und Umweltpolitik der Schweiz den Rezepten widerspricht, die unser Land bei Strukturanpassungen unterstützt. Der folgende Text gibt das Referat wieder, das Peter Bosshard an der Tagung von Greenpeace und EvB am 24./25. Juni in der Zürcher Paulus-Akademie gehalten hat. Die Tagung stand unter dem Titel «Die Herren des Geldes. 50 Jahre Internationaler Währungsfonds und Weltbank – wie weiter?» Red.

Fortschrittliche Position im Globalen Umweltfonds – ein Beispiel

Ich beginne diese Zwischenbilanz mit einem konkreten Beispiel. Wir sind in *Cartagena de Colombia*; es ist der 6. Dezember 1993. Im internationalen Konferenzzentrum verhandeln die Weltbank, einige UNO-Behörden und rund 70 Regierungsdelegationen über die Zukunft des Globalen Umweltfonds, der «Global Environment Facility» oder GEF. Auch 40 Vertreterinnen und Vertreter von Nicht-Regierungs-Organisationen aus Süd und Nord sind angereist. Draussen ist es drückend heiss. Doch im Konferenzzentrum herrscht eine eisige Atmosphäre – im doppelten Wortsinn. Vor einer Woche wurde der Schlussbericht der *unabhängigen Evaluation* über die GEF veröffentlicht. Diese kommt zu einem vernichtenden Urteil: Der bisherigen GEF fehlt eine grundlegende Strategie. Sie wird zu stark von der Weltbank dominiert, die den Umweltfonds teilweise für ihre eigenen Interessen missbraucht. Viele Projekte sind zu gross und

werden zu hastig angepackt. Die betroffenen Bevölkerungsgruppen werden in der Regel übergangen.

Wie soll es weitergehen? Werden bei der anstehenden Umstrukturierung der GEF Konsequenzen gezogen? Die meisten nördlichen Delegationen machen unsere Hoffnungen frühzeitig zunichte. Die Evaluation ist eine Sache, die politischen Realitäten sind eine ganz andere, stellen die Vertreter aus Frankreich, Deutschland, England oder auch Kanada in unseren Lobbygesprächen klar. Am 6. Dezember ist die offizielle Behandlung des Evaluationsberichts angesagt. Doch der Präsident der GEF – gleichzeitig Direktor der Weltbank – klemmt jede Diskussion zum voraus ab. Nur Fragen sind erlaubt, keine Kommentare. Fast alle Delegationen unterziehen sich diesem *peinlichen Ritual*.

Nur Theo Wiederkehr, Veteran des DEH (Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe) und Sprecher der Schweizer Delegation, lässt sich nicht ins Bockshorn jagen. In deutlichen Worten stellt er sich *im Namen der Schweiz* voll

und ganz hinter die Folgerungen der kritischen Evaluation. Diese seien die einzige objektive Basis für die anstehende Umstrukturierung, diktiert er den anderen Delegationen ins Heft. Derweil weibelt Raymond Cléménçon vom BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) in der Vorhalle und sucht Unterstützung für einen konkreten schweizerischen Vorstoss. Auch Nicht-Regierungs-Organisationen sollen in Zukunft GEF-Projekte durchführen können. Der schweizerische Vorschlag findet zwar im Plenum keine Mehrheit. Doch die schweizerische Delegation hat mich in Cartagena beeindruckt. Zumal die fortschrittliche Position von Cléménçon und Wiederkehr offenbar von allen beteiligten Ämtern mitgetragen wird.

Die Schweiz zählt innerhalb des Globalen Umweltfonds zu den fortschrittlichsten Ländern. In der GEF macht sie bisher das Versprechen des Bundesrats wahr, ökologische und soziale Reformen in den Institutionen von Bretton Woods zu unterstützen. Leider gibt es daneben aber *auch andere Erfahrungen*. Zwei Jahre nach dem Beitritt der Schweiz zu IWF und Weltbank ist es an der Zeit, eine umfassende Zwischenbilanz zu ziehen. Welche Haltung haben die Schweizer Behörden bisher gegenüber konkreten Projekten und Programmen eingenommen? Wie verhalten sie sich in projektübergreifenden Fragen – also in Fragen der Transparenz, der Partizipation, der Umsiedlungspolitik usw.? Welche Position nehmen sie in den grundlegenden, strukturellen Fragen ein – der Strukturanpassungspolitik und anderen Aspekten der Verschuldungspolitik? Und welche Gründe gibt es für die Widersprüche, die bei diesen verschiedenen Bereichen auftauchen?

Testfälle Narmada und Singrauli

Die Weltbank finanziert *pro Jahr über 200 Projekte*. Unmöglich, diese alle zu verfolgen. Und doch muss sich die Projektqualität, um die innerhalb der Bank gestritten wird, am Schluss allein in konkreten Projekten manifestieren. Wir haben uns in den vergangenen zwei Jahren auf einzelne Vor-

haben konzentriert, die als Testfall für das Verhalten der Bank – und für die Weltbankpolitik der Schweiz – gelten konnten. Dabei machten wir unterschiedliche Erfahrungen.

Der bekannteste Testfall war natürlich *Narmada*. Spitzenbeamte des zuständigen Amtes liessen uns zum voraus wissen, dass sie sich persönlich auf jeden Fall *für eine weitere Finanzierung* dieses Projekts durch die Weltbank einsetzen würden – unabhängig davon, ob die ökologischen und sozialen Bedingungen eingehalten würden. Indien verzichtete bekanntlich unter Druck auf weitere Weltbankgelder, kurz bevor der Exekutivrat über die weitere Finanzierung entscheiden musste. Nach diesem Entscheid teilte uns Exekutivdirektor Jean-Daniel Gerber mit, dass die Schweiz die weitere Finanzierung höchstwahrscheinlich *abgelehnt* hätte. Dies hatte ja auch die beratende Kommission für Entwicklungszusammenarbeit empfohlen. Jean-Daniel Gerber hat im vergangenen Jahr mehrmals konkrete Anliegen von EvB und Greenpeace aufgegriffen und innerhalb der Weltbank kritische Vorstösse zu Narmada unternommen. Auch die DEH hat die indische Regierung auf die Repression rund um das Projekt angesprochen – im Unterschied zu den meisten anderen nördlichen Regierungen.

Das Engagement zu Narmada und zu anderen Projekten, auf die ich hier nicht eingehe, wissen wir zu schätzen. Allerdings müsste es in unseren Augen noch viel energischer werden. Dass die Weltbank ihre *sozialen und ökologischen Richtlinien* seit vielen Jahren nicht einhält, ist schlicht nicht akzeptabel. Die nördlichen Regierungen hätten die Mittel, sie zu einer anderen Politik zu zwingen. Wenn ähnliche Missstände beispielsweise bei der Vergabe von Weltbankaufträgen an die grossen Konzerne bestünden, würden diese Regierungen sofort durchgreifen. Auch wenn es um die Rolle von IWF und Weltbank in Osteuropa geht, mischen sie sich auf höchster Ebene ein. Dieses Engagement fehlt, wenn es um die Auswirkungen der Bankprojekte auf die Armen und die Umwelt

geht. Leider fehlt es bisher auch im Fall der Schweiz.

Zudem erhielten wir in einigen Fällen den Eindruck, dass sich die verantwortlichen Stellen in der Schweiz geradezu reflexartig hinter die Positionen der Weltbank stellten, dass sie sich zu stark mit den Interessen und Denkmustern des Bankmanagements identifizierten. Als Beispiel möchte ich die *Projekte von Singrauli* erwähnen. Singrauli ist die Energiehauptstadt Indiens, mit elf Kohleminen, einem Stausee und zahlreichen thermischen Kraftwerken. Im Juni 1993 bewilligte die Weltbank erneut 400 Millionen Dollar für solche Kraftwerke. Diese Projekte haben verhängnisvolle Auswirkungen auf die Bevölkerung, auf die lokale Umwelt und auch auf die Erdatmosphäre; zudem sind sie viel teurer als alternative Projekte zur Einsparung der gleichen Menge an Energie.

Die EvB und Greenpeace griffen die Projekte von Singrauli im November 1993 auf als federführende Organisationen eines weltweiten Netzwerks. Doch die Schweizer Behörden – konkret das BAWI (Bundesamt für Aussenwirtschaft) – stellten sich stets hinter die umstrittenen Projekte. Obwohl wir die zuständigen Stellen Monate zum voraus über unsere Recherchen informiert hatten, erhielten wir nicht den Eindruck, dass sich das BAWI rechtzeitig um unabhängige Informationen bemühte. Im Januar 1994 behauptete das Amt gar, die Kraftwerke bildeten für Indien die kostengünstigste Energieoption – eine Behauptung, die selbst die Weltbank nicht vertritt. Einen Monat später stellte die Bank alle Kreditauszahlungen für Singrauli während einigen Monaten ein, und zwar wegen der verschwenderischen indischen Energiepolitik. In diesem Fall würde ich sogar von einer *Überidentifikation des BAWI* mit der Politik der Weltbank sprechen.

Wir kritisieren nicht in erster Linie, dass die Schweiz 1993 dem letzten Singrauli-Kredit zustimmte. Die Vorlage wurde damals innert weniger Tage durch den Exekutivrat gepeitscht, so dass die Zeit für eine gründliche Beurteilung fehlte. Hingegen erwarten wir eine konstruktive Reaktion

auf die *schwerwiegenden Mängel*, die wir bei diesen wichtigen Projekten dokumentiert haben. Beispielsweise könnte sich die Schweiz innerhalb der Bank für eine Energiepolitik einsetzen, die die Interessen der Umwelt und der Menschen berücksichtigt. Oder sie könnte uns zukünftig frühzeitig über anstehende Projektscheide informieren, wie wir dies seit langem fordern. Hätten die Behörden dies im Fall Singrauli getan, so hätten wir sie rechtzeitig über die Projekte informieren können. Solche konstruktiven Konsequenzen sind bisher ausgeblieben. In unseren Augen hat die Schweiz im Fall Singrauli noch eine Rechnung offen.

Übergreifende Fragen der Projektpolitik

Soweit unsere – durchgezogene – Zwischenbilanz zur schweizerischen Projektpolitik. Wichtiger finden wir, dass die Schweiz aus den problematischen Projekten grundlegende Konsequenzen zieht, dass sie sich für eine veränderte Projektpolitik der Weltbank einsetzt. Konkret: Es braucht viel bessere Möglichkeiten für die *betroffenen Bevölkerungen*, sich über Weltbankprojekte zu *informieren* und sich – schon vor einem Projektentscheid! – an solchen Projekten zu *beteiligen*, sich je nachdem gegen Bankvorhaben zur Wehr zu setzen. Innerhalb der Bank muss der verhängnisvolle Druck, möglichst rasch möglichst grosse Projekte zu finanzieren, gebrochen werden. Solche Veränderungen könnten langfristig mehr bewirken als die endlose Bekämpfung von Dutzenden von einzelnen Projekten.

In diesem Bereich können wir den Schweizer Behörden insgesamt ein *positives Zeugnis* ausstellen. Sie haben sich intensiv mit dem Wapenhans-Bericht auseinandergesetzt, der 1993 die grundlegenden Probleme der Projektpolitik der Weltbank analysierte. Jean-Daniel Gerber gehört zu den Mitgliedern des Exekutivrats, die sich am meisten für einen besseren Zugang der Betroffenen zu Weltbankdokumenten einsetzen. Er machte sich auch stark für eine

unabhängige Rekursinstanz mit möglichst verbindlichen Kompetenzen. Der Schweizer Exekutivdirektor exponierte sich in diesen Fragen persönlich stark, doch wir gehen davon aus, dass dies jeweils den offiziellen Positionen der Schweiz entsprach. Dass die entsprechenden Veränderungen bei der Weltbank so halbherzig und unverbindlich ausfielen, liegt jedenfalls nicht an der Schweiz. Dass die Schweizer Behörden die zaghaften Reformen in der Öffentlichkeit jeweils als grosse Fortschritte präsentierten, ist wieder eine andere Geschichte.

Insgesamt ziehen wir bei diesen projektübergreifenden Problemen jedenfalls eine positive Zwischenbilanz. Wir staunen allerdings, dass die Schweizer Behörden nie die Frage stellten, ob ähnliche Veränderungen nicht auch beim *Internationalen Währungsfonds* nötig wären. Weshalb sollen sich betroffene Bevölkerungen über einzelne Weltbankprojekte informieren können, aber nicht über die viel wichtigeren IWF-Programme? Weshalb sollen sie gegen einzelne Projekte Beschwerde einreichen können, aber nicht gegen die verhängnisvollen Anpassungsprogramme des IWF? Hier bleibt die Schweiz stumm.

Hardlinerin bei den Strukturanpassungsprogrammen

Bisher haben wir hauptsächlich von konkreten Projekten gesprochen und den damit verbundenen Problemen – und damit hauptsächlich von der Weltbank. Gerade so wichtig sind die Strukturanpassungsprogramme, die der Internationale Währungsfonds in zahlreichen verschuldeten Ländern durchsetzt. Ihre Bedingungen entscheiden über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess, sie legen die Rolle fest, die diese Länder im Weltwirtschaftssystem spielen. Natürlich ist es sinnvoll, galoppierende Inflationsraten zu bekämpfen oder völlig überbewertete Währungen zu korrigieren. Entwicklungsorganisationen haben jedoch immer wieder aufgezeigt, dass die von IWF und Weltbank vertretenen Rezepte zu einer Verschärfung der sozialen Unterschiede führen; dass die

Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit oft auf Kosten der Ärmsten geht, dass Strukturanpassung auf eine *Umverteilung von unten nach oben* hinausläuft.

Die schweizerischen Exekutivdirektoren in IWF und Weltbank haben mehrmals kritisiert, dass die *Sozialausgaben* bei Anpassungsprogrammen stark gekürzt wurden, dass soziale Ausgleichsmassnahmen nicht rechtzeitig ergriffen wurden. Doch diese Kritik verbindet sich mit einer grundsätzlichen Unterstützung der *orthodoxen Anpassungsrezepte*. Der IWF befindet sich «in voller Übereinstimmung mit der schweizerischen Geld- und Währungspolitik» (und nicht etwa umgekehrt), hielt der Bundesrat im Bundesbüchlein zum IWF-Beitritt fest. Vertreter des BAWI betonen, die Schweiz sei «sehr orthodox» bezüglich der Konditionalität von Anpassungsprogrammen. Diese Haltung widerspiegelt sich in zahlreichen weiteren Stellungnahmen von zuständigen Ämtern oder der Nationalbank. Gerade innerhalb des Währungsfonds spielt die Schweiz gemäss unseren Informationen bei Anpassungsprogrammen die Rolle einer Hardlinerin. Die *entwicklungspolitischen Grundsätze*, die die Schweiz gemäss dem Beitrittsgesetz einhalten müsste, werden dabei *missachtet*.

Wenn wir die verfügbaren Stellungnahmen betrachten, so scheinen die Positionen der Schweiz in dieser Frage ständig die *offizielle Doktrin* von IWF und Weltbank nachzuvollziehen. Noch Mitte der 80er Jahre behauptete der Bundesrat beispielsweise, die Verschuldungskrise sei nur «eine temporäre Überforderung des Systems», und hoffte auf rasche Verbesserungen durch Anpassungsprogramme. Unterdessen werden solche Strukturanpassungen aber als «längerfristige, wenn nicht permanente Herausforderungen» eingeschätzt. Konsequenzen für den Inhalt dieser Programme hat die Schweiz daraus nicht gezogen. Sollen die armen Bevölkerungsschichten den Gürtel permanent immer enger schnallen? Auch dass die Investitionen während Anpassungsprogrammen stark zurückgehen und die betroffenen Länder wirtschaftlich von ihrer Substanz

zehren, scheint die Schweizer Behörden kaum zu kümmern – im Einklang mit dem IWF.

Afrika südlich der Sahara ist das *Hauptschlachtfeld* der Strukturanpassung. In diesen Ländern gingen die Staatsausgaben während der Anpassungsprogramme durchschnittlich von 27 auf 21 Prozent des Volkseinkommens zurück. Gleichzeitig stiegen aber die Zinszahlungen von 3,2 auf 4,5 Prozent des Volkseinkommens an. Auch ohne Rückzahlungen frassen sie also einen immer grösseren Teil der verbleibenden Regierungsbudgets auf. Die Ausgaben für das Militär und für die Infrastruktur wurden gleichzeitig mehr als halbiert. Kann es überraschen, dass in dieser Situation auch die Ausgaben für Gesundheit und Erziehung sinken mussten, und zwar durchschnittlich von 5 auf 3,9 Prozent? Kann diese sinkenden Sozialausgaben kritisieren, wer gleichzeitig einen immer höheren Schuldendienst eintreibt? Entspricht es nicht längerfristig der *Quadratur des Zirkels*, die orthodoxen Anpassungsrezepte zu befürworten und ihre Auswirkungen auf die Armen zu bedauern?

Schuldentilgung als «Büchse der Pandora»

Alle Schuldnerländer zusammen haben 1982-1992 214 Milliarden mehr für den Schuldendienst an ihre Gläubiger bezahlt, als sie gleichzeitig an neuen Krediten erhielten. Unter diesen Bedingungen ist keine nachhaltige Entwicklung möglich. Die Schweiz ist aufgrund der *Entschuldungspetition* daran, ihre ausstehenden Kredite zu erlassen bzw. in Gegenwartsfonds umzuwandeln. Zwar werden solche Aktionen an die orthodoxen Bedingungen der Strukturanpassung geknüpft, doch grundsätzlich sind diese Schuldenerlasse positiv.

Allerdings: Was die verschuldeten Länder heute der Schweiz nicht mehr an Schuldendienst bezahlen, ziehen dafür Weltbank und IWF umso mehr ein. Die internationalen Finanzinstitutionen sind in den letzten zehn Jahren für Dutzende von Staaten zu den wichtigsten Gläubigern geworden. Im

Fall der ärmsten Entwicklungsländer gingen beispielsweise 1993 42 Prozent des gesamten Schuldendienstes an diese Institutionen. Einige von ihnen ziehen seit längerem mehr Kapital aus den verschuldeten Staaten ab, als sie ihnen an neuen Krediten zur Verfügung stellen. Im Fall des IWF betrug dieser Kapitalabfluss 1987-1992 14 Milliarden Dollar, im Fall der IBRD (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) – des normalen Kreditschalters der Weltbank – gar 20 Milliarden Dollar. Überbrückt wird dieser Kapitalabfluss durch die Gelder der IDA (Internationale Entwicklungsagentur) sowie durch Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Der Bundesrat bewilligte beispielsweise seit 1990 70 Millionen Franken, um den Schuldendienst von zahlungsunfähigen Regierungen gegenüber IWF und Weltbank zu refinanzieren. Dies bedeutet eine *Zweckentfremdung der IDA und der Entwicklungszusammenarbeit*, die eigentlich für die Finanzierung von Entwicklungsprogrammen bestimmt wären.

Die Regierungen und die Banken mussten seit Mitte der 80er Jahre in zunehmendem Mass ihre ausstehenden Kredite umschulden oder gar erlassen. IWF und Weltbank konnten sich bisher vollständig um solche Massnahmen drücken, segelten sozusagen im Windschatten der übrigen Gläubiger. Dies ist heute, angesichts ihrer eigenen Bedeutung als Gläubigermacht, nicht länger akzeptabel. Eine *Streichung von multilateralen Schulden* ist überfällig.

Die Schweiz, die die bilateralen Schulden erlässt, sollte ein besonderes Verständnis für diese Forderung haben. Auf Anfrage nehmen die zuständigen Vertreter des BAWI jedoch auch hier den *Interessenstandpunkt von IWF und Weltbank* ein. Die Streichung multilateraler Schulden sei eine «Büchse der Pandora», die besser nicht geöffnet werde. Wenn die zukünftigen Rückzahlungen an die Weltbank gefährdet würden, so müsse diese auf dem Kapitalmarkt höhere Zinsen bezahlen – und von ihren Schuldnern ebenfalls höhere Zinsen einfordern. Allerdings ist das Eigenkapital der Bank weit grösser als die

Gesamtsumme all ihrer ausstehenden Kredite. Deshalb erscheint dieses Risiko als gering. In seinen Auswirkungen ist es sicher weniger gravierend als die gegenwärtigen Kapitalabflüsse aus den verschuldeten Ländern.

Eine etwas andere Position als der BAWI-Mitarbeiter nahm die Schweiz im November 1993 im Exekutivrat der Weltbank ein. Jean-Daniel Gerber kritisierte damals, dass die Rückzahlungen an den IWF während Jahren einen *Netto-Finanzfluss* «aus Afrika nach Washington» bewirkt hätten. (Von den Rückflüssen an die Weltbank sprach er dabei nicht.) Dennoch zeichnet sich hier möglicherweise eine Veränderung der Schweizer Position ab. EvB und Greenpeace werden das Problem der multilateralen Schulden in den kommenden Monaten vermehrt aufs Tapet bringen. Eine fortschrittlichere Haltung der Schweiz wäre angebracht.

Die Schweiz als Vorreiterin des uneingeschränkten Freihandels

So kommen wir bei diesem Überblick zu einer gemischten Zwischenbilanz. Einer eher positiven Einschätzung der Haltung gegenüber Projekten und projektübergreifenden Problemen stehen kritische Einschätzungen in strukturellen Fragen gegenüber. Oder anders ausgedrückt: Was die Schweiz mit ihrer Entwicklungs- und Umweltpolitik anstrebt, steht im *Widerspruch* zu den Rezepten, die sie *bei Strukturanpassungen* unterstützt. Solche Inkohärenzen sind typisch für die schweizerische Politik. Gerade in der Entwicklungspolitik stossen wir immer wieder darauf. Welches sind die Gründe für diese Widersprüche bei der IWF- und Weltbankpolitik?

Einen wichtigen Hintergrund für diese Frage bilden die Position der *Schweiz im Weltsystem* und die Interessen, die damit verbunden sind. Die Schweiz ist bekanntlich sehr stark in den Weltmarkt integriert und ihre Wirtschaft auf ein liberales Welt-handelssystem angewiesen. Innerhalb des GATT und in anderen Foren zählt sie zu den Vorreitern eines uneingeschränkten Frei-

handels. So müsste erstaunen, wenn sie bei den Strukturanpassungen darauf verzichten würde, diesen Freihandel zu erzwingen. Die Schweiz tritt zwar aus offensichtlichen Gründen für einen *Zollschutz bei der Landwirtschaft* ein. Die gleiche Abweichung vom Freihandelsdogma billigt sie aber den Ländern des Südens nicht zu, die ihre jungen Industrien mit Zollschutzmassnahmen unterstützen wollen. Dies ist eine Politik des Eigeninteresses.

Die Schweiz ist bekanntlich auch *Sitz vieler Banken und multinationaler Konzerne*. Diese haben ein Interesse an einem möglichst freien Kapitalverkehr, beispielsweise an der ungehinderten Verschiebung von Gewinnen und Vermögen aus dem Süden in die Schweiz. Auch dieses Interesse wird mit Massnahmen der Strukturanpassungspolitik durchgesetzt. Als der Schweizer Franken während der 70er Jahre sehr begehrt war, verhängte der Bundesrat Massnahmen gegen den ungehinderten *Zufluss* von ausländischem Kapital. Dass die verschuldeten Länder ein ähnliches Interesse daran haben, den *Abfluss* von Kapital einzuschränken, akzeptiert er aber nicht. Auch dies ist Interessenpolitik. Wobei ich den zuständigen Stellen nicht vorwerfen möchte, sie betrieben eine zynische Interessenpolitik. Denn häufig entsprechen ihre intellektuellen Überzeugungen gerade den eigenen Interessen.

Nun ist die Schweiz weiterhin auch das Land mit dem höchsten Einkommen pro Kopf der Bevölkerung. Die Öffentlichkeit und die Behörden sind sensibilisiert für Umwelt- und Entwicklungsfragen. Die Schweiz kann sich eine fortschrittliche internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik leisten, und sie nützt diesen Spielraum oftmals aus. Nur eben: Diese fortschrittliche Politik stösst an Grenzen, wo es um strukturelle Fragen geht, wo sie die *Interessen des Systems* berührt.

Dies ist *innerhalb der Schweiz nicht anders*. Auch innenpolitisch will der Bundesrat heute den Umweltschutz zurückbinden im Interesse der wirtschaftlichen Deregulierung. Auch in der Schweiz erleben wir eine Strukturanpassung, die eine Zweidrit-

telgesellschaft entstehen lässt. Auch in der Schweiz soll das Rentenalter erhöht werden, während die Firmengewinne in diesem Jahr um 25 Prozent steigen. Auch der Börsenwert der Schweizer Aktien nimmt zu (1993 um 41 Prozent), während die Zahl der Arbeitsplätze sinkt. Auch bei uns werden die Mitspracherechte der Bevölkerung immer stärker beschnitten. Die entwicklungs- politischen Grundsätze der Schweiz beinhalten eine besondere Förderung der Umwelt, der Frauen, von benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen. Diese Grundsätze hält die helvetische Innenpolitik selbst nicht ein. Es wäre daher erstaunlich, wenn die Schweizer Behörden innerhalb von IWF und Weltbank eine Politik verfolgten, die sie innenpolitisch ablehnen.

Soviel zu den Interessen, die das Verständnis für die Positionen der Schweiz in Fragen der internationalen Finanzpolitik fördern sollten. Nun besteht allerdings kein mechanischer Zusammenhang zwischen diesen Interessen und der effektiven schweizerischen Politik. Es gibt Spielräume und *Änderungsmöglichkeiten*. Wie diese ausgenutzt werden, hängt von persönlichen Einstellungen ab und vom öffentlichen Druck.

Bei den Stellen, die für die Politik in IWF und Weltbank zuständig sind, finden wir ein breites Spektrum unterschiedlicher Einstellungen – wie fast überall. Die einen Beamtinnen holen unsere Meinung über kritische Projekte ein, die anderen Beamten beantworten unsere Briefe nicht. Dies ist normal. Fast immer lassen sich aber Entscheide durch Argumente oder durch den *Druck der öffentlichen Meinung* beeinflussen.

Beispiele für solche Meinungsänderungen sind Narmada oder die Haltung der Schweiz gegenüber einer *unabhängigen Beschwerdeinstanz*. Im letzteren Fall unterstützte die Schweiz eine unabhängige Instanz mit weitgehenden Kompetenzen. Die schweizerische Maschinenindustrie, die sich immer wieder an fragwürdigen Grossprojekten beteiligt, hatte daran wohl kein Interesse. Die NZZ benützte die Gelegenheit für einen kritischen Seitenhieb ge-

genüber den Schweizer Behörden. Aber als wir eine solche Instanz zum ersten Mal vorgeschlagen hatten, wurde die Idee von diesen noch rundweg abgelehnt. Später machten sich die zuständigen Ämter die Forderung zu eigen. Je grösser der Druck der öffentlichen Meinung ist, desto grösser wird der Freiraum für eine fortschrittliche Politik. Dies ist ein Teil unserer Aufgabe. Hier kommt es auf das Engagement aller interessierten Einzelpersonen und Organisationen an.

Weshalb so intransparent?

Ich habe mit einem positiven Beispiel begonnen, und ich höre mit einer kritischen Bemerkung auf. Was die Transparenz und Rechenschaftspflicht betrifft, haben die Schweizer Behörden gemeinhin einen guten Ruf. Fast als einziges Land gibt die Schweiz bekannt, wie ihr Vertreter im Exekutivrat abstimmt. Fast als einziges Land veröffentlicht die Schweiz die Länderberichte des IWF über ihre Wirtschaftspolitik. Leider sind dies aber seltene Ausnahmen. Die EvB und Greenpeace betreiben nun seit zwei Jahren Lobby- und Informationsarbeit zur IWF- und Weltbankpolitik. Dabei waren wir in der Sache oft hart, bemühten uns aber um ein konstruktives Vorgehen und um die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden. Unser Kontakt mit diesen wird jedoch immer wieder von einer *Geheimniskrämerei* getrübt, über die wir, im Jahr 1994, nur noch den Kopf schütteln können. So auch bei der Vorbereitung dieser Zwischenbilanz. Selbstverständlich versuchte ich, meine Einschätzung der schweizerischen Positionen möglichst umfassend auf offizielle Dokumente abzustützen. Dabei bin ich rundum abgeblitzt.

Einige *Beispiele* sollen diese Kritik illustrieren:

– Welche Grundsätze enthält das Konzept der Schweiz zur Strukturanpassungspolitik? Welche Position nahm Daniel Kaeser im IWF gegenüber dem Anpassungsprogramm in Mexiko ein? Welche Haltung vertrat Jean-Daniel Gerber im Namen der Schweiz zum jüngsten Umsiedlungsbe-

richt der Weltbank? Als Vertreter einer schweizerischen Organisation habe ich offenbar nicht das Recht, dies zu erfahren.

– Gerade das BUWAL interessiert sich immer wieder für unsere Kommentare und Vorschläge zum Globalen Umweltfonds und seinen Projekten. Ich erwähnte, dass die Schweiz in Cartagena einen konkreten Vorschlag einreichte, der ganz in unserem Sinn war. Doch abgeben wollte uns das BUWAL diesen Vorschlag nicht. Wir mussten ihn über ausländische Organisationen beschaffen, die das Schweizer Papier ganz selbstverständlich von ihrer Regierung erhalten hatten.

– In der Frage der Rekursinstanz war Jean-Daniel Gerber sehr an unseren konkreten Vorschlägen und Kritiken interessiert. Wir hatten uns detailliert mit der Materie beschäftigt und schätzten diesen Austausch. Allein – ein Austausch war es eigentlich nicht. Denn der Schweizer Exekutivdirektor durfte uns nicht sagen, welche Position die Schweiz in dieser Frage einnehmen würde.

– Die Bundesbehörden verlangen zurecht, dass wir ihnen unsere Kritiken über konkrete Projekte möglichst früh vor einer Entscheidung mitteilen. Als logische Konsequenz baten wir sie, uns jeweils zum Voraus über die anstehenden Projektentscheide zu informieren. Doch auch diese Information wird uns nicht systematisch gewährt.

– Vor genau zwei Jahren erkundigten wir uns zum ersten Mal über das Konzept, welches den Zugang zu Informationen über die schweizerische Politik in IWF und Weltbank regelt. Wir wurden immer wieder getröstet. Anfangs dieses Jahres wurde ein solches Konzept für die Weltbank endlich verabschiedet; für den IWF besteht es immer noch nicht. Einsehen dürfen wir nicht einmal das Papier über die schweizerische Weltbankpolitik. Verdient ein Informationskonzept, das nicht veröffentlicht werden kann, überhaupt diesen Namen?

Dies sind einige *frustrierende Erfahrungen* aus dem politischen Alltag. Der Gerechtigkeit halber muss ich sie etwas relativieren. Vertreter der Bundesbehörden haben sich immer wieder dem direkten Ge-

spräch gestellt. Mündlich werden uns manchmal Auskünfte erteilt, die auf Papier nicht erhältlich sind. Nicht alle Ämter sind gleich intransparent. Und die grossen Hilfswerke erhalten viel mehr Informationen als die Erklärung von Bern und Greenpeace. Wobei wir diese Ungleichbehandlung natürlich nicht gutheissen können. Schliesslich wissen wir auch, dass andere Regierungen noch intransparenter sind als die der Schweiz. Wobei uns dieses Argument nicht überzeugt. Zudem erlebten wir da auch schon Überraschungen. Vor einigen Wochen war ich in Indien, um die umstrittenen Projekte von Singrauli zu besuchen. Als Konsequenz aus dem Narmada-Debakel verschafften uns die indischen Behörden Zugang zu allen Dokumenten, die wir nur wünschten. Wenn ich an die Situation in der Schweiz dachte, beschämte mich diese Offenheit jedes Mal.

Aus zwei Gründen sollten die Behörden dieser Intransparenz ein Ende setzen: Zum einen können sie von den Erfahrungen der *Nicht-Regierungs-Organisationen* lernen. Wenn ich an den Wapenhans-Bericht denke, an den Morse-Bericht zum Narmada-Projekt, an die kritische Evaluation über den Globalen Umweltfonds: Alle diese Berichte kamen zu Einsichten, die die NGOs schon längst vertreten hatten. Viele Regierungen übernahmen diese Einsichten jeweils, doch erst nach einer längeren Konfrontation. Transparenz und Konsultationen könnten die Lernkosten der Regierungen vermindern. Dies mein erster Grund.

Zum zweiten halten wir den Zugang zu solchen Informationen für ein *demokratisches Recht*. Die Schweizer Behörden und Exekutivdirektoren machen in IWF und Weltbank Politik – und zwar nicht als Privatpersonen, sondern in unserem Namen. Sie setzen sich innerhalb der Bank für mehr Transparenz ein, wenn auch kaum beim IWF. Die Schweiz verlangt von den Partnerregierungen ihrer Entwicklungszusammenarbeit, wo sie dies kann, Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit. Wir hoffen, dass sie diese Ansprüche zukünftig auch bei ihrer eigenen Politik einlöst.