

Die Umwelt- und Menschenrechtspolitik der Weltbank

**Vortrag von KNUD VÖCKING
beim Symposium**

60 Jahre Bretton Woods –
Wege in eine gerechtere Welt

**19. Juni 2004
Kleiner Festsaal der Universität Wien**

In Kooperation mit der Zukunfts- und Kulturwerkstätte

Projektleitung/nähere Information
Mag. Martin Janata
T 01-804 65 01-13
janata@renner-institut.at

Die Umwelt- und Menschenrechtspolitik der Weltbank

(Vortrag bei: „60 Jahre Bretton Woods – Wege in eine gerechtere Welt“, Renner-Institut, 19.6.2004, Universität Wien)

Guten Morgen,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

Bitte haben Sie als Zuhörer und Zuhörerinnen Verständnis dafür, dass ich in meinem heutigen Diskussionsbeitrag die Dinge pointiert und teilweise vielleicht auch überspitzt darstelle. Ich denke, dass ich als Vertreter einer NGO bei dieser Veranstaltung durchaus die Rolle habe, etwas Essig in den Wein der Jubiläumsfeiern zu gießen.

Zudem werde ich mich auf die Weltbank beschränken, da ich sonst den Zeitrahmen sprengen würde und ich ehrlicherweise auch gestehen muss, dass ich kein IWF-Experte bin.

Die internationale Gemeinschaft der NGOs, der Indigenen und der lokal von Weltbankprojekten Betroffenen befasst sich seit einigen Jahrzehnten mit der Weltbank und ihren Fehlern. Einiges hat sich zum Positiven gewendet. Es besteht jedoch – ähnlich wie in allen politischen Zusammenhängen - die dauernde Gefahr, dass auf einen Fortschritt zwei Rückschritte folgen.

Die Weltbank hat in den 70ern und 80ern etliche große Infrastrukturprojekte finanziert und organisiert. Vielen von Ihnen werden die Namen der Projekte „Transmigrasi“ in Indonesien, „Polonoreste“ in Brasilien, „Hidrovia“ auch Brasilien, „Singrauli“ in Indien und „Narmada“ ebenfalls Indien einiges sagen. Diese Projekte (und leider auch viele andere nicht ganz so bekannte) sind die Ursache für die Entwicklung der Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank gewesen.

Der Sardar Sarovar Staudamm im Narmada-Tal in Indien ist ein Riesenstaudamm, der zur Energiegewinnung und zur Bewässerung dienen sollte. Seine Finanzierung sollte durch die Weltbank und weitere Geldgeber sichergestellt werden. Dummerweise ist das Narmada-Tal aber nicht menschenleer, sondern ein seit alters her besiedeltes Gebiet mit intensiver Landwirtschaft. Die Menschen, die im Gebiet des Staubeckens und der Bewässerungssysteme lebten, mussten daher umgesiedelt werden – ohne große Diskussion oder gar Entschädigung. Dabei geht es nicht um wenige Hundert, sondern um Zigtausende. Der Widerstand der Betroffenen und ihre Zusammenarbeit mit NGOs in der ganzen Welt führten dazu, dass die Öffentlichkeit von den Zwangsumsiedlungen erfuhr. Die Parlamente der Weltbank-Eignerstaaten wurden auf den Skandal aufmerksam und forderten Verbesserungen an dem Projekt.

Die Weltbank entwickelte daher eine resettlement policy, um Zwangsumsiedlungen menschlicher zu gestalten. Wohlgedenkt geht es weiterhin um Zwang! Neben der Anhörung der Betroffenen soll es einen Umsiedlungsplan geben, der die Entschädigungen regelt und für die Betroffenen neue Perspektiven eröffnet.

Damit war der Startschuss für die Entwicklung einer Reihe von Umwelt- und Sozialstandards - die so genannten safeguards - gefallen. Erschließungsprojekte wie Hidrovia, Polonoreste oder Transmigrasi – bei letzterem wurden Hunderttausende vom überbevölkerten Sumatra auf andere Inseln umgesiedelt ohne Rücksicht auf die dort lebenden Indigenen und unter Rodung großer Waldgebiete – riefen massiven Proteste hervor. Die galoppierende Zerstörung des tropischen Regenwaldes durch diese Projekte führte zu einer forest policy. Sie untersagte strikt

die Finanzierung von Holzeinschlag im Regenwald und verlangte auch hier Konsultationen und andere Schutzmechanismen, wenn Waldgebiete von Weltbank-Projekten betroffen waren.

Man kann bildlich gesprochen sagen, dass immer, wenn es irgendwo lichterloh brannte, weil die Proteste massiv wurden und die Reputation der Weltbank mal wieder in Gefahr war (so weit das überhaupt noch möglich ist), eine neue safeguard policy geschrieben wurde und die Weltbank dadurch Besserung gelobte. So entstanden u.a. die policies für Natural Habitat, Cultural Heritage, Indigenous Peoples, Pest Management und andere. Ein Regelwerk für Environmental Impact Assessment wurde entwickelt und ein Pollution Prevention and Abatement Handbook geschrieben. Gültig sind diese safeguards aber allein für kreditfinanzierte Projekte bei IDA, IBRD, IFC und MIGA. Der gesamte Bereich der Strukturanpassungen, der ja mittlerweile deutlich mehr als die eigentlich erlaubten 25% ausmacht, fällt bislang durchs Raster der Schutzbestimmungen.

War mit der Installation der safeguards alles getan? Zauberte die Weltbank das Lächeln auf ein Kindergesicht, wie Weltbank-Präsident Wolfensohn seine Zielsetzung als gütiger Weltgroßvater so gern beschreibt? Leider nein! Denn einige Bankmanager dachten sich, Papier ist geduldig. Und Regeln sind dazu da, sie zu umgehen. Schließlich besteht ja der bankinterne Druck, das eingenommene Geld wieder zu verleihen. Außerdem richtet sich die eigene Karriere nach der Projektsomme und nicht nach den geretteten Gorillas. Das klingt zynisch, ist aber die bittere Wahrheit.

Mit den safeguards haben Betroffene und NGOs jedoch ein Werkzeug an der Hand, um die Bank öffentlich bloß zu stellen, weil sie ihre eigenen Regeln nicht einhielt, und entsprechende Änderungen an den Projekten zu verlangen. Diesem ständigen Ärger wollte die Bank durch eine Reihe von internen und externen Studien über die Effektivität ihrer Arbeit und die Anwendung der safeguards die Spitze nehmen. Das Pech für die Bank war aber, dass der Schuss ständig nach hinten losging. Bei einer Untersuchung über die resettlement policy wurde z.B. festgestellt, dass weiterhin Hunderttausende zwangsweise umgesiedelt wurden. In den Projektunterlagen stand vielfach, dass die resettlement policy anzuwenden sei, es fand sich aber oftmals kein Umsiedlungsaktionsplan oder ein entsprechendes Budget. Die Exekutivdirektoren stellten aber keine Fragen, sondern nickten die Vorlage ab. So sieht es jedenfalls nach außen aus, weil die Protokolle der Sitzungen vertraulich sind.

Eine Überwachung der Projekte findet ebenfalls nicht oder nur äußerst dürftig statt. Nach den Standardprojektverträgen hat die Bank das Recht, jedes Projekt in seinen Auswirkungen zu überwachen. Vereinbarungen zu den Umwelt- und Sozialstandards sind für die gesamte Projektlaufzeit einzuhalten. Doch bei der Bank gilt das militärische Prinzip des „fire and forget“: Sobald der Kredit ausgezahlt ist, wird die Akte geschlossen und ein completion report (Schlussbericht) geschrieben. Nur in ganz wenigen Ausnahmen haben die Exekutivdirektoren eine längere Überwachung gefordert. Die Auflagen zum Sardar Sarovar Damm, bei dem die Bank letztlich ausgestiegen ist, der Kredit aber immer noch läuft, gelten weiter. Der Country Director der Weltbank in Indien weigert sich aber (nachweisbar durch emails), auch nur irgendetwas zur Durchsetzung der Auflagen zu unternehmen, obwohl der Damm laufend erhöht wird und damit jedes Jahr weitere Menschen ihre Lebensgrundlage verlieren. Indien selbst hat kein Gesetz zur Umsiedlung und wendet immer noch englisches Kolonialrecht an. Was das für die Betroffenen heißt, kann sich wohl jeder ausmalen.

In der letzten Zeit gibt es Tendenzen in der Bank, die safeguard-Mechanismen abzuschwächen. Die Ende 2002 neu gefasste forst policy gibt z.B. den Schutz der Regenwälder vor industriellem Holzeinschlag auf. Deutschland hat dem im Widerspruch zum eigenen BMZ-

Waldsektorkonzept zugestimmt. Ein Diskussionspapier zur so genannten Harmonisierung der Umwelt- und Sozialstandards schlug gar vor, alle safeguards in einer Erklärung (vergleichbar den berühmt, berüchtigten Selbstverpflichtungen der Industrie) zusammen zu fassen, die (etwas polemisch gesagt) das Strafgesetzbuch durch die zehn Gebote ersetzt. Wie dann die Umsetzung vor Ort aussieht, sollte den Kreditnehmern und ihren Rechtssystemen überlassen werden.

Bei Gesprächen in der Bank im letzten Juli wurde als Leitlinie für die anstehende Revision der IFC-safeguards der Wechsel vom rights based approach zum value based approach genannt. Auch hier also eine Tendenz zur Abschwächung konkreter Vorgaben hin zu wolkigen Willenserklärungen. Allerdings scheint bei der IFC ein Umdenken stattzufinden, wenn man den Äußerungen von IFC-Chef Peter Woicke Glauben schenkt, der mit seinen Weltbank-Arm internationale Standards setzen will und auch für eine strengere Beachtung der Menschenrechte und der ILO-Kernarbeitsnormen eintritt. Dazu später mehr.

Ausflüsse der Bestrebungen, die Standards zurückzuschrauben oder zumindest zu flexibilisieren, um es technokratisch auszudrücken, sind der Infrastructure Action Plan und die Middle Income Country Strategy. Beide Papiere sind noch nicht sehr alt, haben aber unter NGOs und bei lokal Betroffenen für erhebliche Unruhe gesorgt. Ein Ziel des IAP ist es, wieder mehr Geld für Beton und Bitumen zu investieren. Richtig ist, dass die ärmsten Länder der Welt dringend bessere Infrastruktur benötigen. Die Frage ist aber, ob sie Großstaudämme und Flugplätze brauchen oder ob nicht besser in dezentrale erneuerbare Energieversorgung, in Hospitäler, Schulen und Eisenbahnen investiert werden sollte.

Die Middle Income Country Strategy sah in ihrer Ursprungsfassung vor, die Umwelt- und Sozialstandards des Nehmerlandes statt der Bankstandards anzuwenden. Beurteilen sollten dies das Bankmanagement und die Nehmerregierungen. Damit würde der Bock zum Gärtner gemacht. Zum Glück haben einige Exekutivdirektoren – ich nehme an, Herr Bayer war auch dabei - auf Druck von NGOs und aus eigener Einsicht, eigenem Gewissen hier deutlichen Widerspruch angemeldet. Auf das Endergebnis der bankinternen Diskussionen bin ich sehr gespannt.

Für derartige Bestrebungen werden hauptsächlich zwei Gründe genannt:

Erstens seien die „costs of doing business“ durch die diversen Regelwerke für die Kreditvergabe viel zu hoch. Deshalb müsse man hier verschlanken. Dabei wird aber verschwiegen, dass mehr als die Hälfte dieser projektbegleitenden Kosten allein durch die Buchhaltungs- und Abrechnungsvorschriften erzeugt werden. Die safeguards tragen mit weniger als 10% dazu bei. Aber das Kostenargument ist ja national und international beliebt, wenn es darum geht, Schutzvorschriften abzubauen. Der wahre Hintergrund ist, dass große Teile des Managements immer noch rein finanztechnisch und in Kreditvolumina denken. Ein echtes Mainstreaming sozialer und ökologischer Aspekte hat noch nicht stattgefunden. Zudem gibt es Widerstände von Seiten der Industrie und der Part Two Countries. Das sind die Nehmerländer im Board of Directors. Hier tun sich vor allem Indien und China schwer mit der Akzeptanz von Beteiligungsrechten Betroffener und dem Umweltschutz.

Womit wir beim zweiten Argument wären. Einige Part Two Countries sehen in den Umwelt- und Sozialstandards eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Und das Bankmanagement argumentiert, dass es jetzt an der Zeit sei, den Ländern des Südens die „ownership“, die Verantwortung für die Durchführung und Einhaltung der Standards zu übertragen.

Ehrlicherweise muss man gestehen, dass hier eine Differenz, wenn nicht sogar der Konflikt zwischen den NGOs beginnt. Aus der Sicht der (kurz gesagt) VerschuldungsNGOs ist es voll verständlich, dass der Begriff „ownership“ positiv besetzt ist und entsprechende Reflexe hervorruft. Die Konditionalitäten, mit denen IWF und Weltbank über Jahre die neoliberale Agenda durchgesetzt haben, führten unzweifelhaft zu einer Verelendung im Süden. Sie sind ein direkter Eingriff in die souveränen Rechte von Parlamenten und Regierungen. Sie entmündigen den eigentlichen Souverän – das Volk.

Die Bank entdeckt ownership aber nicht in diesem Zusammenhang. Sonst wäre sie völlig anders mit dem SAPRI-Report (Untersuchung der Strukturanpassungsmaßnahmen umgegangen und hätte seine Empfehlungen aufgenommen und umgesetzt. Sie entdeckt ownership, um von ihrer eigenen Verantwortung abzulenken und den Schwarzen Peter endlich abzugeben. Der Sinn der safeguards ist ja, die Bank in ihre Schranken zu verweisen. Umwelt- und Sozialstandards sind Bedingungen für die Bank unter denen sie Kredite vergibt und Projekte fördert. Sie sind ethische Mindeststandards, um zu verhindern, dass Kulturgüter zerstört, die Umwelt vernichtet wird und die Betroffenen leiden müssen. Sie dienen dazu, wenigstens ansatzweise den Menschen im Süden eine Stimme geben und ihnen individuelle und kollektive Rechte zu garantieren.

Den Begriff ownership schlicht auf die Regierungen anzuwenden, mag in einer idealen Welt okay sein. In der realen Welt muss man da erheblich vorsichtiger sein. Die Betroffenen und die kooperierenden Umwelt-NGOs haben in ihrer Arbeit zu Projekten manch bittere Pille geschluckt, wenn es um Regierungen im Süden ging. Viele dieser Regierungen sind korrupt oder unfähig, oft sehen sie Äußerungen der Zivilgesellschaft als staatsgefährdend an. Sie definieren ihr Privatinteresse als Allgemeinwohl. Mit den safeguards soll es ein echtes empowerment geben. Voices of the poor sind die Stimmen der lokalen Bevölkerung und nicht unbedingt die der Eliten in den klimatisierten Hauptstadtbüros.

Und damit sind wir bei den Menschenrechten. Ist die Bilanz der Weltbank im Bereich Umwelt sehr durchwachsen, so ist sie im Bezug auf Menschenrechte schlicht nicht vorhanden. In dieser Woche hat die iranische Friedensnobelpreisträgerin Shirin Ebadi in einem bemerkenswerten Artikel für die New York Times festgestellt, dass die Weltbank ein Menschenrechtsproblem hat. Für viele Exekutivdirektoren der Bank gilt auch heute noch der Satz der Weltbank-Charta „only economic considerations shall be relevant“. Warum die Einschränkung der souveränen Rechte zur Gestaltung der Handels-, Gesundheits-, Bildungs-, und Sozialpolitik durch Strukturanpassungsmaßnahmen nicht politisch sein soll, bleibt ein Geheimnis der Weltbank

Mit dem Verweis auf die Charta wurden in den 60ern Kredite für das Apartheidregime in Südafrika rechtfertigt, obwohl die UN Sanktionen verhängt hatte und die Bank eigentlich ein Teil des UN-Systems ist. Auch die chilenische Junta unter Pinochet, Diktatoren wie Mobuto in Zaire oder Duvalier in Haiti kamen in den Genuss von Weltbankkrediten. Wenn man die Berichte von amnesty international oder der UN-Menschenrechtskommission zur Lage der Menschenrechte ansieht, wird man auch heute noch eine Menge Staaten finden, die eklatant die Menschenrechte verletzen und gleichzeitig umfangreiche Kreditnehmer der Bank sind.

Wenn man dies der Bank vorhält, kommt entweder ganz lapidar das oben genannte Zitat aus der Charta. Oder es wird gesagt, dass durch ein Zurückhalten von Krediten die Bevölkerung noch mehr Not leidend müsse. Bei genauer Betrachtung stellt sich aber oft heraus, dass es bei den Krediten nicht allein um Sozial- oder Bildungsprogramme geht, sondern vielfach Rohstoffprojekte finanziert werden, deren Erträge dann auf Schweizer Konten landen. Wenn sich

das Volk dann befreit hat, bleiben ihm die Schulden, auf deren Rückzahlung die Bank besteht. Die Nummernkonten bleiben meistens unangetastet.

Um das Thema Menschenrechte kommt die Bank in Zeiten, in denen Kriege zur Durchsetzung von Menschenrechten geführt werden, aber nicht mehr herum. Sowohl die internationale Zivilgesellschaft, als auch die Regierungen der großen Weltbankeigner haben mittlerweile das Thema auf die Tagesordnung gesetzt. Die Widerstände kommen aus den Part Two Countries. China und eine ganze Reihe von Regierungen des Südens haben kein Interesse, das Thema Menschenrechte zu vertiefen. Die inneren Mechanismen in der Bank machen es für die Exekutivdirektoren, denen good governance und die Menschenrechte ein Anliegen sind, schwer sich durchzusetzen. Denn in der Bank ist es aus politischen Gründen Usus, keine Mehrheitsentscheidungen zu fällen, sondern so lange zu diskutieren, bis ein Gentlemen's Agreement erreicht wird.

Ich kann nur hoffen, dass die Initiative des IFC-Direktors Woicke für die Berücksichtigung der Menschenrechtssituation in den Projektländern auf Dauer Früchte trägt. Im Bereich des Privatsektors, für den IFC ja zuständig ist, dürfte dies erheblich einfacher sein, als bei IDA und vor allem IBRD. Denn hier sind nicht Firmen, für die ihre öffentliche Reputation wichtig ist, der Partner, sondern die Regierungen, die ja oft die Täter sind.

Die Weltbank ist und bleibt die einflussreichste Institution, wenn es darum geht Umwelt- und Sozialstandards zu etablieren – ob uns das passt oder nicht. Gerade hat eine Reihe von Privatbanken die IFC-safeguards als Richtschnur für ihr Projektfinanzierungsgeschäft übernommen, die so genannten Equator Principles. Das ist ein wichtiger Schritt hin zur allgemeinen Akzeptanz von corporate responsibility and accountability. Und da wäre es völlig kontraproduktiv, es der Bank zu erlauben, unter dem Deckmantel der ownership die eigene Verantwortlichkeit und ihre Rechenschaftspflicht auf die Nehmer abzuwälzen.

Für die internationale Zivilgesellschaft ist der Umgang der Weltbank mit den Empfehlungen der Extractive Industries Review eine Art Lackmustest wie ernst es der Weltbank mit ihrem Engagement für Armutsbekämpfung, für die Umwelt, für good governance und auch für die Menschenrechte ist.

Diese Studie über die Auswirkungen von Weltbankprojekten im Bereich Bergbau, Gas- und Ölförderung, die Weltbank-Präsident Wolfensohn selbst bei dem ehemaligen indonesischen Umweltminister Emil Salim in Auftrag gegeben hatte, stellte eindeutig – nach vielen Konsultationen mit allen Beteiligten (Regierungen, Industrie, Gewerkschaften, Indigene, lokale Gemeinschaften, NGOs) – fest, dass es bislang kein von der Weltbank finanziertes Projekt in diesem Bereich gab, das Armut wirklich gemindert hat. Stattdessen wurde vielfach die Armut der lokal Betroffenen eher noch verschärft, die Umwelt wurde zerstört, Korruption gefördert.

Der Bericht fordert deshalb, dass die Weltbank bis 2008 aus der Förderung von Ölförderprojekten aussteigt und das eingesparte Geld in die Förderung regenerativer Energien steckt, weil damit vor Ort Energie für die Menschen erzeugt und in höherem Maße als bislang auch entsprechende Technologie transferiert werden kann. Für die Finanzierung von Öl hätten BP (32 Mrd \$ Gewinn in 2003) und andere Konzerne genug Geld und auch private Finanzquellen, die durch die Equator Principles ja auch Standards unterworfen seien. Clean Coal Technologies, Energieeffizienz sollten ebenfalls verstärkt angegangen werden. Vorbedingung für die Förderung von Projekten im extraktiven Bereich sollte die Fähigkeit der Regierungen und Konzerne zu pro-poor und good governance sein. Dabei soll es um die Einhaltung von Minimalstandards, nicht um politische Verhältnisse wie in Deutschland oder Frankreich gehen. Die safe

guards der Bank sollen grundlegend überarbeitet und verschärft, ihre Geltung soll endlich auch auf Strukturanpassungsmaßnahmen ausgeweitet werden. Die Beachtung der Menschenrechte und die Kernarbeitsnormen soll die Weltbank zu ihrer Geschäftspolitik machen, was sie bislang unter Hinweis auf ihre Gründungsurkunde als politisch und damit unzulässig abweist.

Sollten interessierte Kreise aus Industrie, Bankmanagement und Politik Erfolg damit haben, die EIR ähnlich den Empfehlungen der World Commission on Dams in der Versenkung verschwinden zu lassen, ist eine große Chance für bessere Rechte von Betroffenen, für mehr Schutz von Klima und Umwelt und für die Durchsetzung von mehr Verantwortlichkeit der Bank vertan.

Die verschiedenen Regierungen nehmen ambivalente Positionen ein. In Deutschland wird seitens der Ministerin Zustimmung zum Salim-Report im Allgemeinen geäußert. Bei der Frage des Ausstiegs aus der Finanzierung von Kohle- und Ölförderprojekten gibt es vorsichtige Zurückhaltung. Effekt dürfte dann aber sein, dass gerade Schwellenländer wie Indien uns vorhalten, dass wir alle Lasten der Klimapolitik durch Umweltrichtlinien auf ihre Schultern abladen, selbst aber nicht ausreichend Lasten übernehmen. Wenn die Industrieländer Wasser predigen, aber selbst Wein trinken, warum sollen sich die Länder des Südens dann anders verhalten? Denn zur Glaubwürdigkeit von Politik gehört Kohärenz.

Uns NGOs geht es mit unserem Einsatz für Menschenrechte, Umwelt- und Sozialstandards darum, die Weltbank immer wieder an ihre eigentliche Aufgabe der Armutsbekämpfung zu erinnern und langfristig die mögliche andere Welt zu erreichen, in der nicht Profitinteressen, sondern der Mensch im Einklang mit der Natur im Mittelpunkt steht.