

799.2.1.0

Sehr interessant!

Vertraulich

Manila, den 8. Oktober 1976

return HP
4R
R
Jug
RUnterredung mit Weltbankpräsident McNamara

Unmittelbar im Anschluss an die ganztägige Sitzung des Entwicklungskomitees des IMF/IBRD vom Sonntag, den 3. Oktober empfängt mich der Präsident der Weltbankgruppe, McNamara (M.) zu einer einstündigen Aussprache in seinem Büro. Wegen der gleichzeitig stattfindenden Tagung des Zehnerklubs ist Präsident Leutwiler an einer Teilnahme verhindert. Von seiten der Weltbank sind nur der für die Finanzen und die IDA zuständige Vizepräsident, Cargill, der zehn Tage zuvor in Bern von Botschafter Jolles empfangen worden war, sowie der persönliche Assistent von M., Burmester, anwesend. Der von M. absichtlich sehr klein gehaltene Teilnehmerkreis - weder die Informationsabteilung noch der europäische Sitz sind vertreten - gestattet ein sehr offenes und direktes Gespräch.

Der Verlauf der Unterredung zeigt auf, wieso M. dieses informelle, aber umso intensivere Gespräch sucht: das Nein des Schweizervolkes zur IDA-4 schmerzt ihn, es lässt ihm keine Ruhe und er betrachtet unseren Volksentscheid, gerade weil er sich gegen die von ihm am meisten geförderte IDA richtet, als empfindlichen Rückschlag für die von ihm, M., geprägte Entwicklungspolitik. Aus der näheren Umgebung von M. lasse ich mir während der Jahreskonferenz bestätigen, dass meine Eindrücke zutreffen und M. immer wieder nach Mitteln und Wegen suche, um die Situation zu korrigieren und die Beziehungen der Weltbankgruppe zur Schweiz zu verbessern. Aus seinen Reaktionen muss ich auch entnehmen, dass es M. bis anhin schwer fiel, aus der Fülle der ihm zugeleiteten Informationen über die verschiedenen Hintergründe des Abstimmungsresultates die richtige und für seine Organisation entscheidende Gewichtung vorzunehmen und er in dieser Hinsicht etwas in einem Dilemma zu sein scheint, welchen seiner Mitarbeiter Gehör zu schenken. Kurz gesagt: M. ist noch nicht bereit, in dieser Angelegenheit zur Tagesordnung überzugehen.



1. Gründe des negativen Ausgangs der Volksabstimmung vom 13. Juni

Meine Analyse der Motivationen hinter den Nein-Stimmen orientiert sich an der offiziellen Erklärung, die der schweizerische Beobachter an der IDA-5 Tagung am 12./13. Oktober in Kyoto abgegeben wird. Dabei verfehle ich jedoch nicht darauf hinzuweisen, dass die negative oder zumindest wenig begeisterte Einstellung zahlreicher privater Hilfswerke und anderer Kreise gegenüber der Weltbank und ihrer Politik eine nachhaltig schädliche Auswirkung gehabt habe, indem sie eine grosse Wählerschaft, die an und für sich die "Ja-Parole" sämtlicher grosser Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände befolgt hätte, verunsichert und teilweise zweifellos umgestimmt habe (vgl. später Ziffer 4).

2. Schweizerische Teilnahme an der fünften Wiederaufstockung der IDA-Mittel

Ich lese M. den entscheidenden Passus aus unserer Kyoto-Erklärung vor: "The immediate consequence of the June 13 vote is that Switzerland will not be in a position to participate in the fourth replenishment of IDA resources. In the Swiss system of direct democracy, such a decision is final; and the Government is constitutionally bound to abide by this expression of political will by the electorate. It follows from this analysis of the situation that it would be inappropriate for the Swiss Government to consider, at this stage, participating in the fifth replenishment of IDA resources."

Obwohl M. Verständnis für die innenpolitischen Motive unserer Haltung zeigt, weist er sofort darauf hin, dass ein Abseitsstehen der Schweiz von der IDA-5 für unser Land recht heikle Probleme aufwerfen dürfte. Als früherem Verteidigungssekretär sind M. natürlich die durch die Innenpolitik der Aussenpolitik eines demokratisch geführten Staates gesetzten Grenzen und Möglichkeiten bestens vertraut. Trotzdem schwingt in seinen Ausführungen eine gewisse Skepsis an der Glaubwürdigkeit unserer Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik

- 3 -

im Nord-Süd-Verhältnis mit; für ihn ist ein erfolgreicher Ausgang der KIWZ ohne Einschaltung der Organe der Weltbank undenkbar. In der Tat kam in der unserem Gespräch vorausgegangenen Sitzung des "Development Committee", die auf Ministerebene stattfand, einhellig und vorbehaltlos zum Ausdruck, dass der fünftens Wiederaufstockung der IDA eindeutig allererste Priorität zukommt, und zwar nicht nur für die Finanzhilfe, sondern für die Entwicklungspolitik ganz allgemein. M. erwähnt denn auch sofort das von verschiedenen Sprechern (Simon, Pronk, de Clercq, Macdonald, de Larosière) angetönte Junktim zwischen möglichen Resultaten des Nord-Süd-Dialogs in Paris und der IDA-5, der in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle zufalle. Erstens stehe die multilaterale staatliche Finanzhilfe an der ersten Stelle der Wunschliste der Entwicklungsländer - sie sei wohl die bedeutsamste und zugleich einzige Forderung der Gruppe der 77, die innerhalb der vielfältigen Dritten Welt überhaupt nicht kontrovers sei; zweitens sei auch unter den Industrieländern die IDA allgemein anerkannt - der bisherige langsame Verlauf der Aufstockungsverhandlungen sei nicht Ausdruck des Infragestellens der Berechtigung der IDA, sondern der budgetmässigen Schwierigkeiten und der heiklen Aspekte des "burden sharing"; drittens sei die IDA-5 trotzdem so weit fortgeschritten, dass sie in irgendeiner Form in ein mögliches Paket der Ergebnisse der KIWZ eingebaut werden könnte.

Ich entgegne M., dass wir uns unserer delikaten Situation vollauf bewusst seien und dementsprechend in unserer Kyoto-Erklärung unser Fernbleiben mit dem Ausdruck "at this stage" nuanciert hätten. Ich erwähne, dass neben der Schweiz auch andere Länder, wie beispielsweise die OPEC-Staaten (abgesehen von den beitragswilligen Saudi-arabien, Kuwait und den Emiraten) sich noch nicht zu einem Mitmachen entschieden hätten. Unter diesen Umständen wäre die Schaffung einer Linie "unassigned" in der Liste der Beitragsleistungen der Länder ein Mittel, um nicht nur den Nachzählern die Teilnahme zu ermöglichen, sondern auch gleichzeitig die Gesamtsumme ("target") zu erhöhen. Dies hätte ausserdem den Vorteil, dass die in Prozenten des "burden sharing" berechneten länderweisen Beiträge in abso-

- 4 -

luten Ziffern höher ausfallen würden. Ich füge sofort bei, dass dieses Vorgehen sich vor allem für OPEC-Staaten eignen könnte, da sich kurzfristig bei der Schweiz die Frage kaum stellen dürfte. M. nimmt diese Anregung mit Interesse auf und auch Cargill will sich entsprechende Vorschläge durch den Kopf gehen lassen.

3. Ausschluss der Schweiz von Ausschreibungen, die mit Mitteln der IDA-4 und 5 finanziert werden

M. gibt mir offen zu verstehen, dass er angesichts unseres Fernbleibens auch von der IDA-5 die von ihm bis anhin stets vermiedene oder unterdrückte Frage des Entzuges der Aufträge an schweizerische Firmen für IDA-Projekte nicht mehr weiterhin auf diese dilatorische Art werde behandeln können. Absichtlich hätte er in dieser Sache grosse Zurückhaltung ausgeübt, um die durch die Volksabstimmung geschaffene Situation nicht noch zu verschlimmern. Indirekt gibt M. damit zu, dass er doch auf eine Teilnahme der Schweiz an der IDA-5 gehofft hatte.

Ich erwidere M., dass wir natürlich den Verlust der Berechtigung schweizerischer Unternehmen zu Lieferungen für IDA-Projekte - nicht zuletzt angesichts der Rezession in unserem Lande - bedauern. Andererseits gebe ich jedoch zu, dass von den Befürwortern der IDA-Vorlage die Möglichkeit einer derartigen Reaktion der Weltbank nach einem Nein am 13. Juni vorausgesagt worden wäre, so dass eine solche Massnahme unsere Unternehmen und Öffentlichkeit nicht unvorbereitet treffen würde. Zudem entspreche es auch der schweizerischen Haltung in den regionalen Entwicklungsbanken, wonach nur diejenigen Länder Aufträge erhalten sollten, welche ihrerseits Aufstockungen der Spezialfonds finanzierten. Diese Politik des Ausschlusses von Nichtmitgliedern oder nicht beitragswilligen Angehörigen einer multilateralen Institution hat denn auch beispielsweise Frankreich veranlasst, sowohl beim Afrikanischen Entwicklungsfonds als auch bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank um seinen Beitritt nachzusuchen.

- 5 -

Auf meine Frage präzisiert M., dass ein derartiger Entscheid der Weltbank nicht zur Sache der Bankleitung, sondern auch der im Verwaltungsrat vertretenen Mitgliedländer sei.

4. Das Image der Weltbank in der Schweiz

Wie eingangs bereits aufgeführt, drehte sich das zentrale Thema unserer Unterredung um die Frage, weshalb im Rahmen der IDA-Abstimmung die Weltbankgruppe als Institution dermassen schlecht abgeschnitten hätte - jedenfalls innerhalb bestimmter Kreise, von denen man annehmen sollte, dass sie für Belange der Entwicklungspolitik Verständnis hätten. Das Insistieren von M. und sein stetiges Zurückkommen auf diese Frage zeigen mir, dass er dieses Resultat gewissermassen auch als persönliche Niederlage empfindet und noch nicht überwunden hat. M. erläutert mir, wie oft schon die Weltbank und ihre Politik im Kreuzfeuer der Kritik, sowohl der extremen Linken und Rechten, gestanden hätten. Es sei ihm und seinen Mitarbeitern aber jeweils gelungen, mit guten Argumenten die Thesen der Gegner zu entkräften. Zur Illustration der Kritik linksstehender Gruppen erzählt M., dass vor sechs Jahren, als die Studenten von Kopenhagen anlässlich der Jahreskonferenz beinahe handgreiflich gegen ihn demonstriert hätten, der Finanzminister von Tanzania spontan den Demonstrationsanführern gesagt hätte, dass für sein Land keine ausländische Hilfe wertvoller und willkommener wäre als diejenige der Weltbank. Ebenfalls in den USA bedürfe es jeweils sehr grosser Anstrengungen, sowohl gegenüber dem Kongress als auch gegenüber kirchlicher Organisationen, um diese von der guten Sache der Weltbank zu überzeugen. Bis anhin sei dies jedoch stets gelungen. M. tritt sehr dezidiert dafür ein, auch in der Schweiz das Bild der Weltbank aufzupolieren. Er versichert mir, dass er sich persönlich dieser Sache anzunehmen gedenke und erteilt entsprechende Weisungen an Cargill und Burmester. Dabei ist die Feststellung interessant, dass M. diese Angelegenheit unter Ausschaltung des europäischen Büros der Weltbank an die Hand nehmen will und den Dienstweg über unsere Botschaft Washington zu leiten gedenkt. Wie

- 6 -

mir später von verschiedenen Mitgliedern der Weltbankleitung bestätigt wurde, war man in Washington über die Zusammenarbeit zwischen dem Pariser Büro und dem Hauptsitz der Bank während der Abstimmungskampagne nicht immer glücklich.

Ich bestärke M. in seiner Absicht, nunmehr, nachdem die Abstimmung über die Bühne gegangen sei und man der Weltbank keine Einmischung in intern-schweizerische Belange vorwerfen könne, eine derartige Propaganda-Aktion zugunsten der Weltbankgruppe in unserem Land an die Hand zu nehmen. Angesichts der Bedeutung, die die Weltbankleistungen nicht zuletzt auch im Kontext der KIWZ spielen dürften, seien uns aus unserer Sicht derartige Anstrengungen der Weltbank äusserst willkommen und ihre Verwirklichung sollte nicht zu lange auf sich warten lassen.

In dieser Hinsicht vereinbaren wir, dass wir uns die Möglichkeiten und die Durchführung derartiger Aktionen durch den Kopf gehen lassen wollten, um in wirkungsvoller Weise die festgestellten Voreingenommenheiten gegenüber der Weltbank zu beseitigen. Im Vordergrund möglicher Varianten stehen dabei Methoden, die nicht allzu kostspielig sein sollten - der Vorwurf, dass die Weltbank ihre Gelder statt zu echten Entwicklungszwecken zu solchen der Propaganda einsetze, muss vermieden werden - und für welche nicht nur Vertreter der Weltbankleitung als "pro domo-Sprecher", sondern ebenfalls Persönlichkeiten von Empfangsländern auftreten sollten.

5. Verbesserte Kontrolle der Verwendung der von der Schweiz der Weltbank zur Verfügung gestellten Gelder

Die Frage, wieso die Schweiz Mitglied der regionalen Entwicklungsbanken, nicht aber der Weltbankgruppe sei, beantworte ich mit dem Hinweis auf die bekannte Voraussetzung des vorherigen Beitritts zum Währungsfonds. M. pflichtet mir bei, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt, gestützt auf diese Ueberlegungen, aber auch auf unsere interne Situation, ein Beitritt der Schweiz zur Weltbank nicht in Erwägung gezogen werden könne. Dagegen fragt sich M., in welchem

- 7 -

Ausmass die Haltung der Schweiz gegenüber der Weltbank derjenigen gegenüber den regionalen Entwicklungsbanken angeglichen werden könnte. Nachdem ich darauf hinweise, dass wir als Vollmitglieder bei den regionalen Banken rotationsweise im Verwaltungsrat vertreten seien, zieht M. in Erwägung, ob die Einräumung eines Bobachter-Status für die Schweiz im Weltbank-Exekutivrat unserer Sache helfen würde. Ich erwähne, dass wir in unserer Botschaft zu den Kredit-Gesuchen für die Wiederaufstockungen des Afrikanischen und des Asiatischen Entwicklungsfonds die Tatsache unserer Präsenz im Verwaltungsrat dieser Institutionen hervorgestrichen hätten. Die parlamentarische Behandlung dieser Geschäfte werde zeigen, welche Bedeutung man dieser durch die Mitgliedschaft eröffneten Kontrollmöglichkeit bei uns beimesse. Die von M. geäußerte Idee sei jedenfalls sehr prüfenswert.

Gerade dieser letzte, sowohl neuartige wie auch recht weitgehende Gedanke von M. zeigt, wie sehr ihn die Ablehnung des IDA-Kredits noch beschäftigt und wie bestrebt er ist, diese Scharte auszuwetzen.

6. Verhältnis KIWZ - IBRD

M. glaubt, dass die der Weltbank zukommende Rolle in einem allfälligen Paket von Resultaten der KIWZ zentral sein werde. Keines der an der KIWZ teilnehmenden Länder wünsche neue Institutionen zu schaffen; dies gelte gleichermassen für die 8 wie die 19. Daraus ergebe sich zwangsläufig die Folge, dass im Bereich der Finanzhilfe der Weltbank eine Schlüsselfunktion zukomme, vor allem auch angesichts der immer stärker zunehmenden Bedeutung der multilateralen Hilfsform, gegen welche heute nicht einmal mehr Frankreich ankämpfe. Die Weltbank werde jedoch auch auf dem Gebiet der Rohstoffpolitik Aufgaben zu übernehmen haben, indem die USA die von ihnen in Nairobi lancierte Idee der Schaffung einer Resources Investment Bank in die Tätigkeit der Weltbank einbauen möchten. M. weist darauf hin, dass er vor wenigen Tagen einen entsprechenden, im Auftrag der amerikanischen Regierung von Schatzsekretär Simon unterzeichneten Brief erhalten habe.



(K. Jacobi)

Verteiler:

HH. Bundesrat Brugger, Bundesrat Graber, Bundesrat Chevallaz
Präsident Leutwiler, Generaldirektor Languetin, Schweizerische
Nationalbank, Zürich
Botschafter Jolles, Botschafter Weitnauer, Botschafter Heimo
Minister Zwahlen, Vizedirektor Raeber, Eidg. Politisches
Departement
Direktor Bieri, Vizedirektor Kaeser, Eidg. Finanzverwaltung
Rb, D, Bt, Mo, Hf, So, vT, R, ~~Ly~~, Sa, Bg.

Schweizerische Botschaft, Washington
Schweizerische Botschaft, Tokio
Schweizerische Delegation OECD, Paris