

## SAPRIN - ein Netzwerk ringt mit dem Moloch

### Gemeinsame Initiative von NRO und Weltbank zur Auswertung von Strukturanpassungsprogrammen

Von Philipp Hersel

Vom 14.-16. April 1999 fand in Bonn das Europäische Forum der *Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI)* statt. Annähernd 100 Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Regierungen, Europäischer Kommission und Weltbank aus insgesamt über 20 Ländern diskutierten die Folgen der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) von IWF und Weltbank. Vor allem NGOs wiesen auf dringend notwendige Reformen der SAPs hin und stellten die Aktivitäten ihres *Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN)* vor, das sich im Rahmen von SAPRI gebildet hat.

Bereits Mitte 1995 machten NGOs aus Süd und Nord dem damals frisch gebackenen Weltbankpräsidenten James Wolfensohn den Vorschlag, die von der Weltbank seit den achtziger Jahren verfolgten Strukturanpassungsprogramme (SAPs) einer gründlichen Auswertung zu unterziehen, wobei die betroffenen Bevölkerungsgruppen selbst zu Wort kommen sollten. Ziel sollte eine systematische Bestandsaufnahme der SAPs "von oben *und unten*" sein, die zugleich Richtungen für Reformen der Strukturanpassungspolitik aufzeigt. Im Laufe längerer Verhandlungen wurden Richtlinienpapiere erstellt, Methodendiskussionen geführt und Länder ausgesucht, deren SAPs es auszuwerten gelte. Gleichzeitig verbreiterte sich das Spektrum der beteiligten nichtstaatlichen Akteure und umfaßte schon bald über 1200 Organisationen wie Gewerkschaften, Frauengruppen, Menschenrechtsinitiativen, Entwicklungs- und Umwelt-NGOs oder Verbände von kleinen und mittelständischen Unternehmen aus 65 Ländern. Im Juli 1997 wurde dann die *Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI)* gemeinsamer von der Weltbank und dem genannten Zusammenschluß von nichtstaatlichen Organisationen offiziell in Washington eröffnet (*First Global Forum*). Letztere haben sich derweil zum *Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN)* zusammengeschlossen, um in der Auswertung der SAPs dem organisatorischen Moloch Weltbank entschlossen entgegentreten zu können. SAPRIN hat einen ca. 40-köpfigen internationalen Vorstand, in dem die nichtstaatlichen Organisationen aus dem Süden mit zwei Drittels, die aus dem Norden mit einem Drittel vertreten sind.

Die Grundlagenpapiere von SAPRI, die u.a. als Beschluß des Weltbankvorstandes somit zur offiziellen Politik der Bank gehören, sehen nationale Auswertungsprozesse in mehreren Ländern vor, bei denen vor allem die bisher Ungehörten zu Wort kommen sollen. Paritätisch aus Weltbank, nationaler Regierung und NGOs zusammengesetzte SAPRI-Komitees sollen nationale Foren vorbereiten, die allen offenstehen und die über die Kernpunkte der Auswertung entscheiden. Diese soll sich dann auf Einzelthemen wie z.B. Handelsliberalisierung, Geldpolitik oder Privatisierung konzentrieren und deren soziale Folgen untersuchen. Es gibt gemeinsam erarbeitete Richtlinien für die Erhebung von empirischen Daten. So werden qualitative Erkenntnisse, wie z.B. aus Interviews oder Fragebögen mit Betroffenen, ebenso gewichtet wie die ansonsten üblichen abstrakten Aggregate wie Arbeitslosenquote oder Einkommensverteilung.

Inzwischen ist SAPRI in acht Ländern (Bangladesch, Ecuador, El Salvador, Ghana, Mali, Simbabwe, Uganda und Ungarn) angelaufen, und die SAPRI-Komitees der meisten Länder haben schon erste Berichte vorgelegt. Für diese Berichte müssen sich die drei beteiligten Parteien (Weltbank, Regierung, NGOs) sowohl über die Schwerpunkte der Auswertung, über die jeweilige Auswertungsmethode als auch darüber einigen, welche Schlußfolgerungen aus den Ergebnissen im Hinblick auf die Reform von Strukturanpassung zu ziehen seien. Dieser Prozeß ist zwar durch die unterschiedlichen Perspektiven und Interessenlagen notwendigerweise konfliktträchtig. Letztlich ist man aber zu Diskussion und einer gewissen Kompromißbereitschaft gezwungen, da die SAPRI-Berichte und Dokumente im Konsens verfaßt werden müssen. Sollten die nationalen SAPRI-Komitees nicht zu einer gemeinsamen Position finden, so müssen weitere Daten im Kontakt mit den Betroffenengruppen gesammelt werden, bis sich grundsätzlich widersprechende Einschätzungen der beteiligten Parteien vermitteln lassen.

Der Zeitplan sieht für die nationalen Auswertungsprozesse etwa 18-24 Monate im Anschluß an die ersten nationalen Foren vor. Letztere haben in Ecuador, Ghana, Bangladesch, El Salvador, Uganda und Ungarn bereits stattgefunden. Bei den zweiten, abschließenden nationalen Foren, die für 2000 erwartet werden, sollen die SAPRI-Komitees Entwürfe für Abschlußdokumente vorlegen, die von den nationalen Foren verabschiedet werden müssen. Diese sollen u.a. auch Vorschläge machen, wie die nationalen Wirtschaftspolitiken verändert werden müssen und wie die betroffenen Bevölkerungsgruppen frühzeitig in einen demokratischeren Entscheidungsprozeß eingebunden werden können. Die nationalen Abschlußberichte sollen schließlich zusammengetragen und im Anschluß an ein zweites globales Forum als Empfehlungskatalog an die Führungsebene der Weltbank eingereicht werden.

NGOs haben lange darauf gedrängt, daß neben den genannten acht Ländern noch zwei weitere große Länder mit mittlerem Einkommen (Mexiko, Philippinen, Argentinien oder Brasilien) untersucht werden. Letztlich scheiterte deren Einbindung in SAPRI aber an der Weigerung der jeweiligen Regierungen, sich auf die formal paritätische Struktur einzulassen. In den vier Fällen hatten die Regierungen v.a. Angst, durch eine Einbindung von NGOs innenpolitisch unter Druck zu geraten, da SAPRI u.a. einen weitreichenden Zugang zu Regierungsdokumenten und -institutionen verlangt. Anders lief es im Falle Ungarns, wo es erst nichtstaatlichen Organisationen gelang, die Regierung zur Teilnahme an SAPRI zu bewegen. Als Alternative haben die SAPRIN-NGOs in Mexiko einen Prozeß namens *Citizens' Assessment of*

*Structural Adjustment (CASA)* gestartet, der angesichts der Blockadehaltung der mexikanischen Regierung eine Auswertung der Strukturanpassung "von unten" gewährleisten soll. Mittels SAPRI besteht gute Hoffnung, daß auch diese Erkenntnisse zumindest teilweise in SAPRI einfließen werden.

Wieweit sich mit SAPRI die von nichtstaatlichen Organisationen angestrebte grundsätzliche Reorientierung von Wirtschaftspolitik und eine Demokratisierung ihrer Formulierung erzielen läßt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Dennoch sollten die weitreichenden Hoffnungen von SAPRI mit einer gewissen Zurückhaltung gesehen werden. Entsprechend den früheren Erfahrungen, die NGOs, Weltbank und nationale Regierungen miteinander gemacht haben, ist eine gewisse Skepsis sicherlich angebracht. Dennoch bietet SAPRI sicherlich strukturelle Neuerungen, die die in SAPRI zusammengeschlossenen Organisationen in eine vergleichsweise stärkere Position als früher bringen. Einerseits ist die Verhandlungsposition der NGOs durch die Notwendigkeit konsensueller Abschlußdokumente erheblich gestärkt. Das unterscheidet SAPRI klar von den eher "weichen" Einspruchsmöglichkeiten von Betroffenen gegenüber Großprojekten bei nationalen Regierungen oder bei der Weltbank (z.B. bei deren *inspection panel*). Zugleich ruht SAPRI auf weit soliderer Finanzbasis aus Sicht der NGOs, für die es bisher nicht selten aus finanziellen Gründen unmöglich war, früh genug mit Öffentlichkeitsarbeit zu intervenieren, Einspruch einzulegen, oder auch nur die logistischen Kosten für eine wirkungsvolle Kontrollfunktion zu tragen.

Bei der Weltbank wurde inzwischen ein SAPRI-Treuhandfonds eingerichtet, auf den SAPRI und die Bank gleichermaßen Zugriff haben, eine in dieser Form völlig neuartige Konstruktion. Dieser Fonds wird gespeist von öffentlichen Zuschüssen v.a. der Regierungen Norwegens, Schwedens, Belgiens und der Niederlande. Diese vier Länder haben alleine über 4 Millionen DM zur Verfügung gestellt, die durch 2,2 Millionen DM vom Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) und von der EU, und von anderen Zuschußgebern ergänzt werden.

Beim Europäischen SAPRI-Forum in Bonn sollte es v.a. um eine stärkere Einbindung der westeuropäischen Regierungen in den SAPRI-Prozeß gehen, schließlich halten die EU-Regierungen in der Weltbank einen hohen Stimmenanteil, der sie zu einem wichtigen Akteur bei der Reform von Strukturanpassung machen könnte. Dieses Ziel wurde jedoch nur z.T. erreicht, da einflußreiche Regierungen (z.B. Frankreich und Großbritannien) nicht vertreten waren. Dennoch bot das Forum einen sehr interessanten und detailreichen Reigen von Länderinformationen aus allen acht SAPRI-Ländern, die von SAPRI-Vertretern aus diesen Ländern vorgetragen wurden. Streit entzündete sich an der Vorführung eines Films des SAPRI-Sekretariates aus Washington, welcher doch erheblich in den alten Klischees von NGO-Weltbank Auseinandersetzungen – hier die geknechtete arme Bevölkerung, dort die böse Bank – steckenblieb. Es schloß sich aber eine konstruktive Diskussion über Methoden, Akteure und Ziele von SAPRI an, die letztlich eine weitgehend positive Einschätzung aller Beteiligten zum Ausdruck brachte.

Als Ausblick sei auf zwei sehr spannende Fragen verwiesen, die SAPRI in der Zukunft beantworten muß. Einerseits ist noch offen, wieweit die nationalen wie internationalen SAPRI-Foren die Wirkungszusammenhänge zwischen SAPs und negativen Effekten auf die Bevölkerung nachweisen werden. War es nun Strukturanpassung, eine unsoziale Regierung, der Schuldendienst oder ein innerstaatlicher Konflikt, der die Staatsausgaben z.B. für Grundschulbildung so dramatisch fallen ließ? Die zweite Frage reicht noch weiter: Wie werden Regierungen und Weltbank die Erkenntnisse von SAPRI in konkrete Reformen übersetzen und welche Rolle wird dabei nichtstaatlichen Akteuren wie SAPRI zufallen? Ist SAPRI somit der Beginn einer grundsätzlichen Reform von Strukturanpassung oder dient es nur mehr dazu, SAPs im Detail zu verbessern und "geschmeidiger" zu machen? Antworten auf diese Fragen werden man erst in einigen Jahren geben können.

Veröffentlicht in: INKOTA-Brief, 2-99 (Heft 108), S. 27f.