



## KAPITEL 5

# Armutsbekämpfung und Schuldenerleichterung für arme Länder

Der Ausschuss fordert alle an der HIPC-Initiative Beteiligten auf, sich um eine schnellere und wirkungsvolle Umsetzung zu bemühen und dem HIPC-Prozess höchste Priorität zu geben, so dass so viele Länder wie möglich den Entscheidungszeitpunkt bis zum Ende des Jahres erreichen können. Der Ausschuss begrüßt den Fortschritt, der bei den landeseigenen Armutsbekämpfungs-Strategien der Entwicklungsländer erzielt worden ist, als Rahmen für die konzessionäre Kreditvergabe von IWF und Weltbank und für die Verknüpfung der Schuldenerleichterung unter der Erweiterten HIPC-Initiative mit konkreten Armutsprogrammen und Wachstumsstrategien, so dass die freigesetzten Mittel in die wichtigsten Armutsverringerungs-Maßnahmen gelenkt werden. Der Ausschuss fordert alle betroffenen Länder auf, bei der Erstellung von Strategiedokumenten zur Armutsbekämpfung auf partizipative Weise so schnell wie möglich vorzugehen und dabei die vordringlichen Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung und der Strukturreformen in einen wachstumsorientierten makroökonomischen Rahmen zu integrieren.

*Kommuniqué des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses vom 16. April 2000*

In den letzten fünfzehn Jahren hat die Rolle des IWF, seine ärmsten Mitgliedsländer dabei zu unterstützen, tragfähige Verbesserungen in ihren Zahlungsbilanzpositionen, der wirtschaftlichen Stabilität und dem Lebensstandard zu erreichen, beachtlich an Bedeutung gewonnen. Beginnend mit der Strukturanpassungsfazilität im Jahre 1986 und der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität von 1987 ist die subventionierte Hilfe für arme Länder zu einem wesentlichen Merkmal der Arbeit des IWF geworden.

Dieser neue Fokus hat zudem eine wachsende Sensibilität für die sozialen Auswirkungen von IWF-unterstützten wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen sowie für das breite Spektrum von Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Armutsverringerung, einschließlich der handelspolitischen Reformen, mit sich gebracht.

Aber die hartnäckige Präsenz der Armut – und der zunehmende öffentliche Druck – unterstreichen, dass mehr getan werden muss. Während die Ausgestaltung von Armutsbekämpfungs-Programmen unter Mithilfe der Weltbank und anderer Entwicklungsinstitutionen in der primären Verantwortung der Mitgliedsländer verbleibt, spielt der IWF insbesondere auf den Gebieten der makroökonomischen Aspekte und der Finanzsektorpolitik eine wichtige Rolle. IWF und Weltbank kooperieren eng und arbeiten mit den Regierungen

einzelner Länder an einem neuen Ansatz, der stärker auf die Zusammenhänge zwischen Armutsverringerung, Wirtschaftswachstum und Schuldenerleichterung abstellt.

Für den IWF ist das Kernstück der Strategie seine hochsubventionierte Kreditfazilität, die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF). Der IWF überführte die ESAF in die PRGF, um die Armutsverringerung zu einem Schlüsselement einer wachstumsorientierten, in der Verantwortung der Länder stehenden Strategie zu machen, indem die hochsubventionierte Kreditvergabe des IWF zur Unterstützung einer angemessenen makroökonomischen Politik mit der armutsbekämpfenden Hilfe der Weltbank und anderer Entwicklungsinstitutionen kombiniert wird. Die PRGF-unterstützten Programme stützen sich auf eine umfassende Armutsbekämpfungs-Strategie, die von den Behörden der Länder nach Anhörung der gesellschaftlichen Gruppen und mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft entwickelt wird. Makroökonomische Stabilisierung und eine tragfähige Zahlungsbilanzsituation – die zentralen Ziele der IWF-Kreditvergabe – sind wesentliche Bestandteile des Ansatzes, da sie für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum, das den Schlüssel zur Armutsverringerung darstellt, entscheidend sind.

Die PRGF bemüht sich zugleich, den hochverschuldeten armen Ländern (HIPC) Schuldenerleichterun-

gen zu verschaffen. Während des Geschäftsjahres 2000 wurde die gemeinsame HIPC-Initiative von Weltbank und IWF erweitert, um eine tiefere, breitere und schnellere Hilfe für anspruchsberechtigte Länder zu ermöglichen, die eine solide Wirtschaftspolitik betreiben. Ziel sollte es sein, ihnen zu helfen, ihre Auslandsschulden auf ein tragfähiges Niveau zu reduzieren, so dass eine wirkungsvolle Armutsbekämpfung erleichtert wird.

Trotz der breiten Unterstützung für die erweiterte HIPC-Initiative blieb bis Ende des Geschäftsjahres bei der Frage der Finanzierung der Initiative noch vieles zu tun: Rund 60 % der von vielen Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern zugesagten Beiträge waren entweder eingezahlt oder wurden entsprechend einem abgestimmten Plan geleistet. (Siehe Kapitel 6 für weitere Informationen über die Finanzierung der PRGF und der HIPC-Initiative.)

Um ihre Unterstützung für eine intensive Koordination zur Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative und des Prozesses zur Erstellung eines Strategiedokuments zur Armutsbekämpfung (PRSP) zu unterstützen, kündigten der IWF und die Weltbank die Gründung eines Gemeinsamen Umsetzungsausschusses zum 1. Mai 2000 an. Der Gemeinsame Ausschuss wird die Umsetzung der erweiterten HIPC-Initiative und der PRSP-Programme überwachen, um sicher zu stellen, dass beide reibungslos durchgeführt werden. Der Ausschuss wird unter dem gemeinsamen Vorsitz von hochrangigen IWF- und Weltbank-Mitarbeitern den Fortschritt bei der Implementierung beider Programme überwachen und die Erstellung von regelmäßigen Berichten und Informationen für die Exekutivdirektorien beider Institutionen koordinieren.

### Schuldenerleichterung

Die internationale Gemeinschaft erkannte Mitte der 90er Jahre an, dass die Auslandsverschuldungssituation für eine Anzahl von Ländern mit niedrigem Einkommen, vor allem in Afrika, äußerst schwierig geworden war. Ohne eine umfassende Schuldenerleichterung würde ein Großteil dieser Länder auf unabsehbare Zeit von immer neuen Umschuldungen der öffentlichen bilateralen Schulden abhängig bleiben – sogar bei fortgesetzter Bereitstellung hochsubventionierter Kredite und einer soliden Wirtschaftspolitik.

Bei der 1996 eingerichteten Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC-Initiative) haben sich multilaterale Gläubiger sowie die dem Pariser Club angehörigen und andere öffentliche bilaterale und kommerzielle Gläubiger zum ersten Mal zu einer gemeinsamen Anstrengung vereinigt, um den Schuldenstand der weltweit am heftigsten schuldengeplagten armen Länder auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Entscheidend für die Initiative ist die anhaltende Bemühung des Schuldnerlandes um makroökonomische Anpassung sowie um struktur- und sozialpolitische Reformen. Die

Initiative versucht zudem, zusätzliche Finanzierungsmittel für Sozialprogramme sicherzustellen – einschließlich der Grundversorgung im Bereich von Gesundheit und Erziehung.

Die Hilfe im Rahmen der HIPC-Initiative ist auf Länder begrenzt, die für PRGF-Mittel sowie für Kredite der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbank (IDA) anspruchsberechtigt sind und die nachweislich gute Anpassungserfolge erzielt haben. Dieser Erfolgsnachweis soll sicherstellen, dass die Schuldenerleichterung wirkungsvoll genutzt wird. Derzeit könnten sich von den 80 Mitgliedern des IWF, die für die PRGF anspruchsberechtigt sind, 37 für die Hilfe im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative qualifizieren (Tabelle 5.1).

### Erweiterung der HIPC-Initiative

Im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative musste ein Land, das Schuldenerleichterungen anstrebte, eine zweistufige Qualifikationsperiode abschließen, die normalerweise bis zu sechs Jahren dauern konnte, bevor es zur Auszahlung der Schuldenerleichterungen kam. Während der ersten Dreijahres-Phase musste das Land mit dem IWF und der Weltbank zusammenarbeiten, um den Nachweis einer soliden Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erbringen. Das Ende der Dreijahres-Periode löste einen „Entscheidungspunkt“ aus, an dem der IWF und die Weltbank gemeinsam mit dem Schuldnerland die Schuldenlast des Landes überprüften, um festzustellen, ob sie „untragbar“ war (siehe Schaubild 5.1).

Für einen Großteil der Länder, die für die Schuldenerleichterung im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative potentiell anspruchsberechtigt waren, wurde die Schuld im Allgemeinen als „untragbar“ eingestuft, wenn sie 200-250 % der Exporte überstieg und wenn der Schuldendienst 20-25 % der Exporte übertraf.<sup>1</sup> Im Fall eines Landes mit starkem Exportsektor konnten die Schuldentragfähigkeits-Schwellen jedoch niedriger angesetzt werden. Um sich für die niedrigeren Schwellen im Rahmen des ursprünglichen HIPC-Mechanismus zu qualifizieren, musste ein Land einen Exportanteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von mindestens 40 % und einen Anteil der Staatseinnahmen am BIP von mindestens 20 % aufweisen. Unter der Annahme, dass diese Kriterien eingehalten werden, wurde die Schulden/Export-Zielmarke für das Land so festgelegt, dass eine Schulden/Staatseinnahmen-Quote von 280 % zum „Abschlusszeitpunkt“ erreicht wurde, der allgemein drei Jahre später lag.

<sup>1</sup>Die Schuldentragfähigkeits-Kennzahlen werden auf Basis des Barwerts gemessen: der abgezinste Marktwert der Schuld, wenn diese in einer Summe zurückgezahlt würde. Tragfähige Schulden/Export-Relationen werden fallweise innerhalb der relevanten Zielbandbreiten festgelegt.

Der Abschlusspunkt markierte zudem den Zeitpunkt, an dem die am Entscheidungszeitpunkt zugesagte Schuldenerleichterung tatsächlich gewährt wurde. Der Zeitraum zwischen Entscheidungs- und Abschlusszeitpunkt im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative wurde für Länder mit einer nachweislich über längere Zeit soliden Wirtschaftspolitik auf weniger als drei Jahre verkürzt.

Als Reaktion auf Forderungen nach einer Umstrukturierung der HIPC-Initiative, um eine schnellere, umfangreichere und tiefergehende Schuldenerleichterung zu gewähren, überprüften der IWF und die Weltbank Anfang 1999 die Initiative und berieten sich mit verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Stellen. Im Juni 1999 empfahl die Gruppe der Acht (G8) auf dem Gipfel in Köln die Lockerung der Zugangskriterien, um eine schnellere und tiefergehende Schuldenverringerung für mehr Länder zu gewähren.

Im September 1999 unterstützten der Internationale Währungs- und Finanzausschuss und der Entwicklungsausschuss – abhängig von der Finanzierbarkeit – die Erweiterung des HIPC-Rahmens.

Die erweiterte HIPC-Initiative zielt darauf ab, eine *tiefergehende Schuldenerleichterung* zu gewähren, indem sie mehrere Qualifikationsschwellen des Mechanismus absenkt:

- Beim außenwirtschaftlichen Fenster ist die Schulden/Export-Zielmarke von 200-250 % auf nunmehr 150 % gesenkt worden.
- Beim fiskalischen Fenster ist die Schulden/Staatseinnahmen-Zielmarke von 280 % auf jetzt 250 % gesenkt worden; der Anteil der Exporte am BIP von 40 % auf 30 % und der Anteil der Staatseinnahmen am BIP von 20 % auf jetzt 15 %.

Darüber hinaus basiert der zum Entscheidungszeitpunkt eines Landes festgelegte Umfang der Schuldenverringerung jetzt auf tatsächlichen, am Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten und nicht auf Projektionen für den Abschlusszeitpunkt eines Landes.

Die erweiterte HIPC-Initiative zielt darauf ab, *Schuldenerleichterungen schneller* zu gewähren, indem ein „gleitender“ Abschlusszeitpunkt eingeführt wird, der nicht von einem rigiden Zeitrahmen abhängt, sondern sich eher auf einen Satz von vorher festgelegten Reformen konzentriert. Zudem wird im Rahmen der erweiterten Initiative zwischen den Entscheidungs- und Abschlusspunkten eines Landes eine vorläufige Schuldenerleichterung gewährt, und in vielen Fällen erfolgt die Erleichterung schneller, sobald der Abschlusszeitpunkt erreicht worden ist. Das Hauptziel besteht darin, mehr Mittel schneller freizugeben, um sie zur Armutsverringerung einzusetzen.

Das Tempo, in dem sich die Länder für die Schuldenerleichterung qualifiziert haben, war geringer als er-

Tabelle 5.1

**Voraussichtliche Empfängerländer der Erweiterten HIPC-Initiative<sup>1</sup>**

Entscheidungszeitpunkt erreicht <sup>2</sup> oder bis Ende 2000 erwartet	Entscheidungszeitpunkt bis 2001 oder später erwartet
Benin <sup>3</sup>	Äthiopien
Bolivien <sup>4</sup>	Burundi
Burkina Faso <sup>5</sup>	Gambia
Côte d'Ivoire <sup>5</sup>	Kongo, Demokratische Republik
Guinea	Kongo, Republik
Guinea-Bissau	Liberia
Guyana <sup>6</sup>	Madagaskar
Honduras	Myanmar
Kamerun	Niger
Malawi	São Tomé und Príncipe
Mali <sup>5</sup>	Sierra Leone
Mauretanien	Somalia
Mosambik <sup>4</sup>	Sudan
Nicaragua	Togo
Ruanda	Zentralafrikanische Republik
Sambia	
Senegal <sup>3</sup>	
Tansania	
Tschad	
Uganda <sup>7</sup>	

<sup>1</sup>Ghana und Laos, Demokratische Volksrepublik, haben mitgeteilt, dass sie nicht beabsichtigen, Unterstützung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative zu beantragen.

<sup>2</sup>Bis zum 30. April 2000 hatten fünf Länder ihren Entscheidungszeitpunkt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative erreicht: Bolivien, Mauretanien, Mosambik, Tansania und Uganda.

<sup>3</sup>Länder, die keine Unterstützung im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative benötigen, die aber im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative berücksichtigt werden können.

<sup>4</sup>Länder, die im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative Unterstützung erhalten haben (d. h. Länder, die den Abschlusszeitpunkt erreicht haben) und die sich für zusätzliche Unterstützung im Rahmen der erweiterten Initiative qualifiziert haben.

<sup>5</sup>Länder, denen im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative Hilfe zugesagt worden ist (d. h. Länder, die den Entscheidungszeitpunkt erreicht haben).

<sup>6</sup>Guyana hat den Abschlusszeitpunkt im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative bereits erreicht.

<sup>7</sup>Uganda hat den Abschlusszeitpunkt im Rahmen der ursprünglichen und der erweiterten HIPC-Initiative erreicht.

hofft, vor allem auf Grund von bewaffneten Konflikten, politischen Unruhen und Verzögerungen bei den Reformprogrammen der Länder. IWF- und Weltbank-Mitarbeiter unternehmen alles, um eine zügige Umsetzung sicherzustellen; der gemeinsame Umsetzungsausschuss versucht, den Prozess zu erleichtern und sicherzustellen, dass die Umsetzung höchste Priorität genießt.

Die Erweiterungen, die im Rahmen der HIPC-Initiative vorgenommen werden, haben auf Grund der größeren Anzahl von berechtigten Ländern auch zu einer *Verbreiterung der Schuldenverringerung* geführt. Obwohl derzeit damit gerechnet wird, dass sich bis Ende 2000 bis zu 20 Länder für die Schuldenerlichte-

Schaubild 5.1

## Erweiterte HIPC-Initiative

### Erste Phase

- Das Land erbringt einen dreijährigen Leistungsnachweis und erstellt gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ein Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP); bei frühen Fällen kann ein vorübergehendes PRSP für das Erreichen des Entscheidungszeitpunkts ausreichen.
- Der Pariser Club nimmt eine Umschuldung der Rückflüsse zu Neapel-Bedingungen vor, d. h. Umschuldung des Schuldendienstes auf fällig werdende anrechnungsfähige Schulden (eine Reduzierung auf Barwert-Basis um bis zu 67 %).
- Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger gehen mindestens vergleichbar vor.<sup>1</sup>
- Die multilateralen Institutionen bieten weiterhin Finanzhilfe im Rahmen von durch die Weltbank und den IWF unterstützten Anpassungsprogrammen.

#### Entscheidungszeitpunkt

**ENTWEDER** ←

→ **ODER**

Pariser-Club-Operation zu Neapel-Bedingungen, die den Schuldenstand berührt und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger **ist ausreichend** für das Land, um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen  
 =====>**Ausstieg**  
 (Keine Berechtigung im Rahmen der HIPC-Initiative)

Pariser-Club-Operation zu Neapel-Bedingungen, die den Schuldenstand berührt und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger **ist nicht ausreichend** für das Land, um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen.  
 =====>Die **Direktorien von Weltbank und IWF** entscheiden über die Unterstützungsberechtigung.

↓  
 Alle Gläubiger (multilaterale, bilaterale und kommerzielle) sagen eine Schuldenerleichterung zum gleitenden Abschlusszeitpunkt zu. Die Unterstützung hängt von dem Bedarf ab, die Schulden auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Die Berechnung erfolgt mit den aktuellsten zum Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten.

### Zweite Phase

- Das Land legt einen zweiten Leistungsnachweis vor, indem es die zum Entscheidungszeitpunkt festgelegten Politikmaßnahmen durchführt (diese sind Auslöser für das Erreichen des gleitenden Abschlusszeitpunktes) und hängen mit dem (Vorläufigen) PRSP zusammen.
- Weltbank und IWF leisten Übergangshilfe.
- Der Pariser Club bietet Schuldendienst-Umschuldung nach Köln-Bedingungen (90%ige Schuldenreduzierung auf Barwert-Basis oder höher falls erforderlich).
- Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger bieten Schuldenerleichterung zu vergleichbaren Bedingungen.<sup>1</sup>
- Andere multilaterale Gläubiger bieten nach eigenem Ermessen vorübergehende Schuldenerleichterung.
- Alle Gläubiger bieten weiterhin Unterstützung innerhalb einer umfassenden Armutsbekämpfungs-Strategie, die die Regierungen mit breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Gebergemeinschaft erarbeiten.

#### „Gleitender Abschlusszeitpunkt“

- Die Festlegung des Abschlusszeitpunktes hängt mit der Durchführung einer umfassenden Armutsbekämpfungs-Strategie, einschließlich makroökonomischer Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, zusammen.
- Alle Gläubiger stellen die Unterstützung bereit, die zum Entscheidungszeitpunkt festgelegt worden ist; vorübergehende Schuldenerleichterung, die zwischen Entscheidungs- und Abschlusszeitpunkt bereitgestellt wird, wird dieser Unterstützung zugerechnet.
- Alle Gläubigergruppen bieten die gleiche Reduzierung (auf Barwert-Basis) für ihre Forderungen gemäß dem Tragfähigkeits-Ziel. Diese Schuldenerleichterung wird ohne weitere Politikaufgaben gewährt.
  - Der Pariser Club bietet für die anrechnungsfähigen Schulden eine Reduzierung des Schuldenstandes zu Köln-Bedingungen (90%ige Senkung auf Barwert-Basis oder höher falls erforderlich).
  - Andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger gehen in Bezug auf den Schuldenstand mindestens vergleichbar vor.<sup>1</sup>
  - Die multilateralen Institutionen bieten aus einer Reihe von Optionen Schuldenerleichterung, wobei sie die umfassende und gerechte Beteiligung aller betroffenen Gläubiger sichern.

<sup>1</sup>Unter Berücksichtigung der erforderlichen Flexibilität in Ausnahmefällen.

rung qualifizieren (siehe Tabelle 5.1), hängt der Zeitpunkt letztlich von den Fortschritten ab, die die Länder bei der Umsetzung der IWF- und Weltbank-gestützten Programme sowie bei den in nationaler Verantwortung entwickelten und ergebnisorientierten Armutsbekämpfungs-Strategien machen. (Zum Stand einzelner Länder siehe Tabelle 5.2 und Kasten 5.1.)

In seinen Aussprachen über die HIPC-Erweiterung betonte das Exekutivdirektorium die Beibehaltung der Grundelemente, von der die ursprüngliche HIPC-Initiative sich leiten lässt, – einschließlich der Teilnahme aller Gläubiger. Ebenso müsse die finanzielle Integrität der multilateralen Institutionen gewahrt bleiben, und überzeugende Anpassungs- und Reformpolitiken müssten weiterhin unterstützt werden. Die Direktoren betonten zudem, dass die Finanzierung des erweiterten Rahmens sichergestellt sein müsse, bevor er umgesetzt werden könne.

### **Verknüpfung von Schuldenerleichterung und Armutsbekämpfung: Das Strategiedokument zur Armutsbekämpfung**

Auf den Jahrestagungen im September 1999 bemühten sich der Internationale Währungs- und Finanzausschuss und der Entwicklungsausschuss, die Verbindung zwischen Schuldenerleichterung und Armutsbekämpfung zu stärken, indem die HIPC-Schuldenerleichterung zu einem integralen Bestandteil breit angelegter Bemühungen zur Umsetzung ergebnisorientierter Armutsbekämpfungs-Strategien gemacht wird. Der neue Ansatz war sowohl Gegenstand intensiver Arbeiten der Stäbe von IWF und Weltbank als auch von formellen und informellen Direktoriumserörterungen im Herbst 1999.

Die Ausschüsse unterstützten die Annahme des Strategiedokuments zur Armutsbekämpfung (PRSP)<sup>2</sup> als zentraler Mechanismus zur Entwicklung und Koordinierung konzessionärer Kreditvergabe an arme Mitgliedsländer im Rahmen der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität und der Internationalen Entwicklungsorganisation – einschließlich der Zusage von Mitteln im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative.

Das PRSP wird von dem jeweiligen Land unter Beteiligung aller Interessierten formuliert, also einschließlich der zentralen und kommunalen Regierungen, der gesellschaftlichen Gruppen sowie der Geber und der internationalen Organisationen. Es beschreibt und diagnostiziert die Ursachen der Armut in dem betreffenden Land und entwirft einen mittelfristigen Aktionsplan zur Reduzierung der Armut, der sich sowohl auf explizite Maßnahmen zur Armutsbekämpfung als auch auf schnelleres und umfassenderes Wirtschaftswachstum

stützt. Das PRSP soll einen Rahmen für die konzessionäre Hilfe des IWF und der Weltbank darstellen, und man hofft, dass bilaterale Geber und andere multilaterale Finanzinstitutionen ihre Unterstützung ebenfalls an diese Strategie knüpfen werden.

Beim PRSP-Prozess werden die wichtigsten makroökonomischen Politikbereiche – einschließlich der Ziele für Wachstum und Inflation, der Ausrichtung von Fiskal-, Geld- und Außenwirtschaftspolitik sowie der strukturellen Maßnahmen zur Beschleunigung des Wachstums – die Prioritäten widerspiegeln müssen, die im partizipatorischen Prozess identifiziert worden sind. Zudem müssen soziale und sektorale Schlüsselprogramme sowie Strukturreformen, die auf Armutsreduzierung und Wachstum ausgerichtet sind, identifiziert werden, und die entsprechenden Prioritäten müssen im Zuge des PRSP-Prozesses gesetzt werden. Außerdem müssen die Auswirkungen auf das Budget unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines effizienten und zielorientierten Ausgabeverhaltens kalkuliert werden. Der von unten nach oben gerichtete Ansatz zur Kostenerfassung muss sich auch in der Gestaltung des makroökonomischen Rahmens zeigen, insbesondere in der Höhe und Zusammensetzung von Staatsausgaben sowie im Haushaltsdefizit und im außenwirtschaftlichen Defizit. Hierbei müssen die Behörden die Auswirkungen auf die Binnennachfrage, die Möglichkeiten zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen und die Notwendigkeit, ein angemessenes Niveau an Währungsreserven zu halten, berücksichtigen. Sie müssen sicherstellen, dass Ausgabenprogramme in einer tragfähigen, nicht inflationären Weise finanziert werden können.

Der neue Ansatz legt zudem besonderen Nachdruck auf Verbesserungen in der Regierungsführung als einer fundamentalen Grundlage für makroökonomische Stabilität, dauerhaftes Wachstum und die Verringerung der Armut. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Mittel, einer größeren Transparenz, einer aktiven öffentlichen Kontrolle und allgemein einer erhöhten Rechenschaftspflicht der Regierung über den Haushaltsvollzug.

Der neue Ansatz erfordert eine engere Zusammenarbeit von Weltbank und IWF bei der Hilfe für Länder mit niedrigem Einkommen. Gleichzeitig gibt es eine klare Arbeitsteilung zwischen der Weltbank und dem IWF bei der Unterstützung der Länder zur Erstellung von Strategiedokumenten. Dabei wird der IWF dafür zu sorgen haben, dass die auf die Armutsbekämpfung ausgerichteten Sozial- und Sektorprogramme der Länder in einem wachstumsfördernden, preisstabilen makroökonomischen und haushaltspolitischen Umfeld eingesetzt und tragfähig finanziert werden können. Die Weltbank wird – gemeinsam mit den regionalen Entwicklungsbanken und UN-Institutionen – bei Erörterungen mit nationalen Behörden, den gesellschaftlichen Gruppen und den armen Bevölkerungsschichten über

<sup>2</sup>Das PRSP ersetzt das Wirtschaftspolitische Rahmendokument (PPF), das die Grundlage der Reformprogramme bildete, die durch die frühere Erweiterte Strukturanpassungsfazilität des IWF unterstützt wurden.

Tabelle 5.2

**HIPC-Initiative: Status der im Rahmen der Initiative berücksichtigten Länderfälle, Mai 2000**

Land	Entscheidungszeitpunkt	Abschlusszeitpunkt	Barwert der Schulden/Export-Zielmarke (Prozent)	Unterstützung <sup>1</sup> (in Millionen US-Dollar, Barwert)					Prozentuale Verringerung des Barwerts der Schulden <sup>2</sup>	Geschätzte Gesamtsumme der nominalen Schuldendienst-erleichterung (in Millionen US-Dollar) und Befriedigende Zusicherungen anderer Gläubiger	
				Insgesamt	Bilateral	Multi-lateral	IWF	Welt-bank		Schuldendienst-erleichterung	Zusicherungen anderer Gläubiger
<b>Abschlusszeitpunkt erreicht in der erweiterten Initiative</b>											
Uganda				1.003	183	820	160	517		1.950	
<i>Ursprünglicher Rahmen</i>	Apr. 97	Apr. 98	202	347	73	274	69	160	20	650	erhalten
<i>Erweiterter Rahmen</i>	Feb. 00	Mai 00	150	656	110	546	91	357	37	1.300	werden ersucht
<b>Entscheidungszeitpunkt erreicht in der erweiterten Initiative</b>											
Bolivien				1.302	425	876	84	194		2.060	
<i>Ursprünglicher Rahmen</i>	Sep. 97	Sep. 98	225	448	157	291	29	53	14	760	erhalten
<i>Erweiterter Rahmen</i>	Feb.00	gleitend	150	854	268	585	55	141	30	1.300	werden ersucht
Mauretanien	Feb.00	gleitend	137 <sup>3</sup>	622	261	361	47	100	50	1.100	werden ersucht
Mosambik				1.970	1.235	736	141	434		4.300	
<i>Ursprünglicher Rahmen</i>	Apr. 98	Juni 99	200	1.716	1.076	641	125	381	63	3.700	erhalten
<i>Erweiterter Rahmen</i>	Apr. 00	gleitend	150	254	159	95	16	53	9	600	werden ersucht
Tansania	Apr. 00	gleitend	150	2.026	1.006	1.020	120	695	54	3.000	werden ersucht
<b>Abschlusszeitpunkt erreicht in der ursprünglichen Initiative</b>											
Guyana	Dez. 97	Mai 99	107 <sup>3</sup>	256	91	165	35	27	24	410	erhalten
<b>Entscheidungszeitpunkt erreicht in der ursprünglichen Initiative</b>											
Burkina Faso	Sep. 97	Frühjahr 00	205	115	21	94	10	44	14	200	werden ersucht
Côte d'Ivoire	März 98	März 01	141 <sup>3</sup>	345	163	182	23	91	6 <sup>4</sup>	800	werden ersucht
Mali	Sep. 98	Frühjahr 00	200	128	37	90	14	44	10	250	werden ersucht
<b>Insgesamt bereitgestellte/zugesagte Unterstützung</b>				7.767	3.422	4.344	634 <sup>5</sup>	2.146		14.070	
<b>Vorübergehendes HIPC-Dokument herausgegeben<sup>6</sup></b>											
Äthiopien	...	...	200	636	225	411	22	214	23	1.300	...
Guinea	...	...	150	638	256	383	37	173	34	1.150	...
Guinea-Bissau	...	...	200	300	148	153	8	73	73	600	...
Honduras	...	...	137 <sup>3</sup>	569	208	361	18	85	18	900	...
Nicaragua	...	...	150	2.507	1.416	1.091	32	188	66	5.000	...
<b>Keine Unterstützung unter der ursprünglichen Initiative erforderlich – wird unter der erweiterten Initiative überprüft</b>											
Benin	Juli 97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	Apr. 98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Quellen: Beschlüsse von IWF- und Weltbank-Direktorium, Abschlusszeitpunkt-Dokumente, Entscheidungszeitpunkt-Dokumente, vorläufige HIPC-Dokumente und Berechnungen der IWF-Mitarbeiter.

<sup>1</sup>Unterstützungsbetrag zum Entscheidungs- bzw. Abschlusszeitpunkt der Länder.

<sup>2</sup>Prozent des Barwerts der Schulden zum Entscheidungs- bzw. Abschlusszeitpunkt, nach voller Inanspruchnahme der herkömmlichen Schuldenerleichterungs-Mechanismen.

<sup>3</sup>Anrechnungsfähig gemäß fiskalischen Kriterien; die Zahlen zeigen die Kennzahlen für das Schulden/Export-Verhältnis, die der angestrebten Kennzahl für das Schulden/Einnahmen-Verhältnis entsprechen. Für Guyana und Côte d'Ivoire wurde zum Abschlusszeitpunkt eine Kennzahl von 280 % für das Verhältnis zwischen Barwert der Schulden und Einnahmen angestrebt, für Honduras und Mauretanien wurde zum Entscheidungszeitpunkt eine Kennzahl von 250 % angestrebt.

<sup>4</sup>Unumschuldbare Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen bilateralen Gläubigern, die nicht dem Pariser Club angehören, und gegenüber Gläubigern des Londoner Clubs, die bereits zu hoch konzessionären Bedingungen umgeschuldet worden sind, werden bei der Berechnung dieser Kennzahl vom Barwert der Schulden zum Abschlusszeitpunkt ausgenommen.

<sup>5</sup>Entspricht 472 Millionen SZR bei einem Wechselkurs von 0,744 zwischen SZR/US-Dollar.

<sup>6</sup>Die Zahlen stützen sich auf vorübergehende Bewertungen zum Zeitpunkt der Herausgabe der vorübergehenden HIPC-Dokumente und können sich ändern. Die Unterstützungsbeiträge für Äthiopien und Guinea-Bissau stützten sich auf die ursprüngliche Initiative und galten zum Abschlusszeitpunkt, bei Nicaragua, Guinea und Honduras stützen sich die Ziele auf die erweiterte Initiative, und die Unterstützungsbeiträge gelten zum Entscheidungszeitpunkt.

die Frage, wie die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ausgestaltet werden sollten, die Führungsrolle übernehmen. Das Gleiche gilt für die Kreditvergabe zur Unterstützung dieser Maßnahmen. Bei der Überprüfung des PRSP eines Landes erörtern die Direktorien von Weltbank und IWF die Gesamtstrategie als ein integriertes Ganzes und verabschieden sie im Grundsatz; jede Institution konzentriert sich dann auf die Maßnahmen und Programme, die den jeweiligen Verantwortungsbereich betreffen.

### **Verfahrensfragen**

Auf einem Treffen im Dezember 1999 zur Erörterung von Verfahrensfragen zur PRGF betonten die IWF-Exekutivdirektoren, dass die Armutsbekämpfungs-Strategien von den betroffenen Ländern selbst gewollt, mit breiter gesellschaftlicher Teilhabe entwickelt und überwacht sowie auf die länderspezifischen Umstände zugeschnitten werden müssen, da unter diesen Voraussetzungen die Unterstützung in der Öffentlichkeit größer sein dürfte, was eine wirkungsvollere und anhaltende Umsetzung der Maßnahmen erleichtert. Diese Strategien sollten auf den Arbeiten aufbauen, die bereits hinsichtlich der Armutsbeseitigung in diesen Ländern in Angriff genommen worden sind, und sie sollten aus der Einsicht in die Natur und die Gründe der Armut sowie aus dem Verständnis für die Zusammenhänge zwischen dem Handeln des Staates und der Entwicklung der Armut erstellt werden. Gut entworfene Strategien zum Erreichen quantitativer mittel- und langfristiger Ziele der Armutsreduzierung – einschließlich der zentralen Ergebnis- und Zwischenindikatoren – sind notwendig, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen wirkungsvoll umgesetzt und überwacht werden. Die Entwicklung einer Armutsbekämpfungs-Strategie ist zudem wichtig für die Koordinierung der Arbeit sowohl der Weltbank und des IWF als auch der regionalen Entwicklungsbanken und anderer multilateraler Institutionen, der bilateralen Geber und der Organisationen des privaten Sektors. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die sich daraus ergebende Strategie institutionelle, strukturelle und sektorale Maßnahmen in einen kohärenten makroökonomischen Rahmen integrieren sollte.

Das Direktorium war der einhelligen Auffassung, dass es kein starres Muster für den PRSP-Prozess geben könne. Vielmehr müssten die Strategiedokumente die individuellen Umstände des Landes reflektieren. Dennoch sollten sie die Übereinstimmung zwischen der makroökonomischen Politik und wirkungsvollen armutsreduzierenden Maßnahmen betonen sowie eine vernünftige Verwendung der zusätzlichen Mittel vorsehen, die durch die Schuldenverringerung freigesetzt werden. Der Prozess der Entwicklung und Überwachung der Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung ist partizipatorischer Natur, und die Direktoren erkannten an, dass er entsprechend den länderspezifischen Umständen

unterschiedlich verlaufen kann und dass die Regierungen bei der Entwicklung dieser Prozesse vor Herausforderungen stehen. Die Direktoren forderten die Regierungen auf sicherzustellen, dass die Ansichten der armen Bevölkerungsschichten angemessen repräsentiert werden, wobei sie sich bewusst waren, dass dies sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht eine enorme Herausforderung darstellt. Die internationale Gemeinschaft muss die Bemühungen der Regierungen unterstützen, die partizipatorischen Prozesse weiterzuentwickeln.

Die Direktoren betonten den Wert von informellen länderspezifischen Unterrichtungen während der Entwicklung der Strategiedokumente. Dies würde den Direktoren helfen, ihre Ansichten über entstehende Strategien zu entwickeln und wäre besonders nützlich, wenn der unter der Verantwortung des Mitgliedlands geführte Prozess Politikoptionen in Betracht ziehe, die möglicherweise nicht von den Stabsmitgliedern oder den Direktorien der Weltbank oder des IWF unterstützt würden. Die Kenntnisse darüber könnten zudem die Direktoren über die Natur des partizipatorischen Prozesses unterrichten. Die Direktoren stimmten allgemein darin überein, dass das PRSP von den Länderbehörden vor der Direktoriums Aussprache veröffentlicht werden sollte, um den partizipatorischen Prozess zu erweitern.

### **Vermeiden von Verzögerungen bei der Umsetzung: Vorläufige Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (PRSPs)**

Die Entwicklung eines PRSP, das breite Unterstützung hat, wird wahrscheinlich Zeit in Anspruch nehmen – etwa ein bis zwei Jahre – je nach den Umständen eines bestimmten Landes. Daher sahen die Direktoren ein unvermeidliches Spannungsverhältnis zwischen den Strategiedokumenten, die unter der Teilnahme eines breiten Spektrums von interessierten Gruppen erstellt werden, und der Notwendigkeit, Verzögerungen zu vermeiden, um so viele Länder wie möglich innerhalb eines für ihre Schuldenerleichterungsbedürfnisse geeigneten Zeitrahmens zu ihrem HIPC-Entscheidungszeitpunkt zu bringen oder um notwendige Hilfe durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität des IWF oder die Internationalen Entwicklungsorganisation der Bank zur Verfügung zu stellen. Um dieses Problem anzugehen, haben die Direktorien von Weltbank und IWF zugestimmt, dass die Länder für eine Übergangszeit „vorläufige“ Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung erstellen können. Das vorläufige PRSP deckt viele der Hauptinhalte eines endgültigen PRSP ab, aber es konzentriert sich vor allem auf das gegenwärtige Stadium eines Landes und die Schritte, die es einzuleiten gedenkt, um das endgültige Strategiedokument zur Armutsbekämpfung fertig zu stellen.

Ebenso wie bei endgültigen PRSPs gibt es keine definitiven Vorschriften für die vorläufigen PRSPs. Zumin-

## Kasten 5.1

**Einzelne Länder im Rahmen der Initiative für hochverschuldete arme Länder**

Während des Geschäftsjahres 2000 erreichten fünf Länder<sup>1</sup> ihren Entscheidungspunkt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative – Bolivien, Mauretanien, Mosambik, Tansania und Uganda – mit geschätzten Gesamtzusagen von 12,6 Mrd. \$. Dies stellte eine durchschnittliche Schuldenlastreduzierung von mehr als 50 % zusätzlich zu den traditionellen Schuldenerleichterungsmechanismen dar. Früher im Verlauf des Jahres hatten Guyana und Mosambik den Abschlusszeitpunkt im Rahmen der ursprünglichen Initiative erreicht.

**Bolivien**

Bolivien ist das erste Land in Lateinamerika, das als anspruchsberechtigt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative erklärt wird. Auf dieser Basis wird die Schuldenerleichterung für Bolivien, bezogen auf den Barwert 854 Mio. \$ betragen. Diese Summe wurde zusätzlich zu den 448 Mio. \$ Schuldenerleichterung im Rahmen der ursprünglichen Initiative gewährt. Im Laufe des letzten Jahrzehnts hat Bolivien eine dramatische Verbesserung seiner makroökonomischen Entwicklung verzeichnet. Die Preissteigerung fiel von hyperinflationären Raten 1985 auf nur 3,1 % 1999; die offiziellen Währungsreserven und die ausländischen Direktinvestitionen sind deutlich angestiegen, und die Last der Auslandsverschuldung – obwohl immer noch hoch – ist deutlich geringer geworden. Obwohl das jährliche Wachstum in den 90er Jahren nach einer Phase der Stagnation im vorangegangenen Jahrzehnt im Durch-

<sup>1</sup>Insgesamt werden sich bis Ende des Kalenderjahres 2000 voraussichtlich bis zu 20 Länder für Schuldenerleichterung qualifizieren (siehe Tabelle 5.1).

schnitt auf real rund 4 % gestiegen ist, bleibt es damit immer noch unter seinem Potential, und rund 70 % der Bevölkerung Boliviens leben noch in Armut.

**Guyana**

Bei Erreichen des Abschlusszeitpunktes im Rahmen der ursprünglichen Initiative im Mai 1999 erhielt Guyana 410 Mio. \$ an Schuldendienstleistungen (256 Mio. \$ auf Basis des Barwerts). Der Abschluss einer Vereinbarung über den wirtschaftlichen und sozialen Rahmen, der durch die erweiterte Initiative unterstützt werden soll, wird in der zweiten Jahreshälfte 2000 erwartet.

Mitte der 90er Jahre reduzierte Guyana seine finanziellen Ungleichgewichte erheblich, indem es größere Strukturreformen umsetzte und mit einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik auf eine Erhöhung der Effizienz abzielte. Das reale BIP-Wachstum stieg auf eine jahresdurchschnittliche Rate von 7 %, und die Inflation sank auf 3½ % von mehr als 100 %. 1998 lief das Wirtschaftsprogramm zum Teil aufgrund von erheblichen Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor aus dem Ruder. Die feste Entschlossenheit der Regierung, die im Wirtschaftsprogramm vorgesehene Lohnpolitik 1999 durchzusetzen, löste einen zweimonatigen Streik der Gewerkschaften der öffentlichen Bediensteten aus, der zu einem verbindlichen Schiedsgerichtsspruch zu Gunsten von hohen Lohnsteigerungen 1999 und 2000 führte. Die Behörden senkten andere Ausgaben, um das gesamte öffentliche Defizit 1999 zu reduzieren, und erzielten substantielle Fortschritte bei der Umsetzung von im Programm für 1999 vorgesehenen strukturellen

Reformen (insbesondere Privatisierung). Die Behörden bleiben dem Ziel der Armutsbekämpfung und einem mittelfristig tragfähigen Wachstum weiterhin verpflichtet. Daher erörtern sie mit IWF-Mitarbeitern ein revidiertes mittelfristiges Wirtschaftsprogramm, das durch eine zweite Vereinbarung im Rahmen der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität unterstützt werden könnte.

**Mauretanien**

Beim Erreichen des Entscheidungszeitpunktes im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative im Februar 2000 qualifizierte sich Mauretanien für eine Schuldenerleichterung von 1,2 Mrd. \$ (622 Mio. \$ auf Basis des Barwerts).

Mauretanien hat gute Anpassungserfolge erzielt und Reformen im makroökonomischen, sozialen und politischen Bereich durchgeführt. Es hat wesentliche Strukturreformen umgesetzt und eine haushaltspolitische Konsolidierung erreicht. Als Ergebnis dieser Anstrengungen ist das BIP seit 1992 jahresdurchschnittlich um nahezu 5 % angewachsen, mit erheblichen Verbesserungen bei den Sozialindikatoren. Dennoch leben 50 % der Bevölkerung in Armut.

**Mosambik**

Im April 2000 qualifizierte sich Mosambik für eine Gesamterleichterung unter dem erweiterten HIPC-Rahmen in Höhe von 600 Mio. \$ (254 Mio. \$ auf Basis des Barwerts). Dieser Betrag ergänzte die unter der ursprünglichen HIPC-Initiative zugesagte Erleichterung von 3,7 Mrd. \$.

Mosambik hat erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung der Wirtschaftsreformen erzielt. Während der

dest sollten sie eine Erklärung der Regierung enthalten, die ihre Entschlossenheit zur Armutsbekämpfung deutlich macht. Außerdem sollten sie eine Beschreibung der wesentlichen Elemente ihrer Armutsbekämpfungs-Strategie enthalten, die mit den aktuellen Lagebeurteilungen übereinstimmt, sowie einen Ausblick auf die makroökonomischen Bedingungen und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den nächsten drei Jahren, der die Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt stellt und

insbesondere deutlich macht, dass die Verpflichtungen und Ziele über das Jahr hinaus vorläufiger Natur sind und bei Bedarf im endgültigen PRSP revidiert werden können. Die vorläufigen Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung sollten außerdem einen zeitlichen Ablauf und eine Beschreibung des partizipatorischen Prozesses enthalten, den die Regierung bei der Erstellung des endgültigen PRSP anzuwenden plant. Obwohl ein sehr breit fundierter partizipatorischer Prozess für die

letzten vier Jahre fiel die jahresdurchschnittliche Inflation von rund 47 % auf 2 %, während das reale BIP im Durchschnitt um fast 10 % pro Jahr wuchs. Mosambik hat zudem in den letzten Jahren erhebliche strukturelle Anpassungsbemühungen unternommen u. a. auf den Gebieten des öffentlichen Haushaltsvollzugs, in der Regierungsführung und in der öffentlichen Verwaltung sowie in der Entwicklung des privaten Sektors. Während 68 % der Bevölkerung 1996-97 in Armut lebten, sind während der 90er Jahre wesentliche Verbesserungen bei den Sozialindikatoren verzeichnet worden, vor allem eine Zunahme der Einschulungsquote und eine sinkende Säuglingssterblichkeitsrate. Die Qualitätssicherung der Lebensmittel wurde ebenfalls verbessert.

In Reaktion auf die große Flutkatastrophe im ersten Quartal 2000 entschieden Weltbank und IWF, die Gewährung der Schuldenerleichterung vorzuziehen; als Ergebnis wird der Schuldendienst Mosambiks gegenüber dem IWF für die nächsten 12 Monate bei Null liegen.

#### Tansania

Im April 2000 erreichte Tansania den Entscheidungspunkt im Rahmen der erweiterten Initiative und qualifizierte sich damit insgesamt für mehr als 2 Mrd. \$ an Schuldenerleichterung (auf Basis des Barwerts), ein Zeichen von Tansanias Fortschritt bei der makroökonomischen Stabilisierung und der wachstumsorientierten Strukturreform. Während der vergangenen vier Jahre ist die Inflation auf weniger als 7 % gesunken, nachdem sie viele Jahre bei über 20 % gelegen hatte, und die Re-

gierung bezahlt, nach Kreditaufnahmen von jährlich über 3 % des BIP über viele Jahre hinweg, die im Inland aufgenommenen Schulden wieder zurück. Zudem hat Tansania in den vergangenen Jahren erhebliche Strukturanpassungsbemühungen unternommen, einschließlich weitreichender Reformen im Außenwirtschaftsbereich, im Finanzsektor und im öffentlichen Sektor. Dennoch bleibt die Armut ein weit verbreitetes Phänomen, und die Behörden legen zunehmend Gewicht auf Maßnahmen zur Armutsverringering.

#### Uganda

Im Februar 2000 erreichte Uganda den Entscheidungspunkt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative und qualifizierte sich für eine Schuldenerleichterung in Höhe von 656 Mio. \$ auf Basis des Barwerts. Diese letzte Schuldenerleichterungsvereinbarung mit Uganda wurde zusätzlich zu der Erleichterung in Höhe von 347 Mio. \$ (auf Basis des Barwerts) abgeschlossen, die im April 1998 im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative gewährt worden war. Anfang Mai 2000 unterstützten die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank Ugandas Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP), so dass das Land den Abschlusszeitpunkt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative erreichen konnte.

Mit Ugandas Berechtigung zur Schuldenerleichterung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative wird zugleich die bis zum jetzigen Zeitpunkt wirksame Armutsbekämpfungs-Strategie des Landes anerkannt. Das Gleiche gilt für den Einsatz der Ressourcen aus der Schuldenerleichterung unter dem ursprünglichen HIPC-Rahmen in sei-

nen Armutsbekämpfungs-Programmen und für die starke Einbeziehung der gesellschaftlichen Gruppen bei der Formulierung der Armutsbekämpfungs-Strategie sowie die anhaltende Selbstverpflichtung der Regierung auf das Ziel der makroökonomischen Stabilität.

Bei der Entwicklung der Armutsbekämpfungs-Strategien für sein Strategiedokument konnte Uganda auf einer beachtlichen „Basis“ in Form eines schon existierenden nationalen Plans zur Armutsverringering aufbauen: Es handelt sich hierbei um den Aktionsplan zur Beseitigung der Armut (PEAP), der 1997 mit dem zentralen Ziel eingeleitet worden war, die Armut bis 2017 auf 10 % oder weniger zu reduzieren.

Obwohl Uganda eines der ärmsten Länder der Welt bleibt, zeigen von der Weltbank unterstützte Untersuchungen, dass die Armut von 56 % 1992/93 vor allem aufgrund des starken Wirtschaftswachstums bis 1996/97 auf 44 % reduziert worden ist. Die verschiedenen Wohlfahrtsindikatoren des Landes haben sich zudem wesentlich verbessert; in erster Linie im Bereich der Grundschulausbildung, wo die Nettoeinschulungsquote von 56 % 1995/96 auf 94 % 1998/99 stieg.

*Der vollständige Text der Pressemitteilungen und der HIPC-Fortschrittsberichte ist auf der Website des IWF verfügbar. Siehe insbesondere die Fortschrittsberichte mit dem Titel, The Heavily Indebted Poor Countries Initiative and Poverty Reduction Strategy Paper: Progress Reports, die am 14. April 2000 von Mitarbeitern des IWF und der Weltbank an die Mitglieder des Internationalen Währungs- und Finanzausschusses und des Entwicklungsausschusses übergeben worden sind.*

vorläufigen PRSP nicht erforderlich ist, wird vielfach dennoch erwartet, dass sie zumindest ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Beteiligung erkennen lassen.

Die Erfahrungen mit den vorläufigen PRSPs für Bolivien, Mosambik und Tansania, die im Geschäftsjahr 2000 von den Direktorien des IWF und der Weltbank erörtert worden sind, zeigen, dass die Länder sich mit den wichtigsten vorgeschlagenen Programmelementen befassen.

- Hinsichtlich der Beurteilung des Grads an Armut waren alle betroffenen Länder trotz der unterschiedlichen Datenqualität dazu in der Lage, Armutsschätzungen zur Verfügung zu stellen, die eine konkrete Vorstellung über die Größe der Probleme geben, denen sich die Länder gegenüber sehen und dies sowohl absolut als auch hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Entwicklungsziele bis 2015 (siehe Kasten 5.2). In Bolivien zum Beispiel leben

## Kasten 5.2

**Entwicklungsziele für 2015**

In den 90er Jahren gab es eine Reihe von Weltkonferenzen der Vereinten Nationen über internationale Entwicklungsziele. Auf der Grundlage der auf diesen Treffen gemachten Vereinbarungen über die zur Armutsbekämpfung und zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung notwendigen Schritte, sind sieben Ziele vorgeschlagen worden, die zum größten Teil bis 2015 erreicht werden sollen.

*Wirtschaftlicher Wohlstand*

- Reduzierung der extremen Armut um die Hälfte im Vergleich zum Stand von 1990.

*Soziale Entwicklung*

- Sicherstellung einer allgemeinen Grundschulbildung.
- Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede in der Erziehung (2005).
- Verringerung der Säuglings- und Kindersterblichkeit um zwei Drittel im Vergleich zum Stand von 1990.
- Verringerung der Muttersterblichkeit um drei Viertel im Vergleich zum Stand von 1990.

*Ökologische Nachhaltigkeit und Regeneration*

- Umsetzung einer nationalen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung in jedem Land bis 2005, um auf diese Weise:
- den Trend zur Vernichtung von Umweltressourcen bis 2015 umzukehren.

schätzungsweise 70 % der Haushalte unter der nationalen Armutsgrenze. In Tansania liegt der Wert bei rund 50 %, während er in Mosambik rund 68 % beträgt.

- Zudem haben die Länder quantifizierte langfristige Ziele für die Armutsbekämpfung bis 2010 genannt. Das Ziel von Bolivien besteht darin, die Armut von 55 % auf 45 % der städtischen Bevölkerung sowie von 80 % auf 68 % der ländlichen Bevölkerung zu senken. Mosambik beabsichtigt, die Armut bis 2004 auf rund 60 % und bis 2009 auf 50 % zu verringern.
- Alle Länder haben wichtige Bereiche für strukturelle Reformen identifiziert, die primär die Armutsreduzierung zum Ziel haben. Es dürfte kaum überraschen, dass dabei ein hoher Grad an Gemeinsamkeit zu beobachten war. Das gilt vor allem für Maßnahmen zur Förderung eines tragfähigen Wirtschaftswachstums und für Verbesserungen im Sozialbereich (Bildung und Gesundheit), die allgemein eine wichtige Rolle spielten. Dazu gehörten außerdem institutionelle Reformen, Fragen der Infrastruktur und der Landwirtschaft. Mehrere Länder haben zudem Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft genannt, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen.
- Hinsichtlich der makroökonomischen Entwicklungen streben diese Länder ein stärkeres BIP-Wachstum an, das sich auf eine straffe makroökonomi-

sche Politik in dem betrachteten Dreijahreszeitraum stützt.

- Schließlich informiert die gesamte Länderdokumentation darüber, wie die partizipatorischen Prozesse in die Programme integriert werden können, wobei auf bestehenden Vereinbarungen aufgebaut und in verschiedenen Fällen eine klar definierte und zeitlich begrenzte Ausweitung des Prozesses vorgeschlagen wird (Bolivien und Tansania).

Für die meisten vorläufigen PRSPs wird erwartet, dass sie aus den konsultativen Prozessen Nutzen ziehen. Bolivien hat von dem seit 1997 bestehenden nationalen Dialog profitiert, der bereits im September 1998 ein Dokument über „Vorschläge gegen Armut“ hervorbrachte. Ghana und Honduras sind ebenso wie andere Länder Beispiele für die Erstellung von Entwürfen für die vorläufigen Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung, die in enger Beratung mit den gesellschaftlichen Gruppen und der Gebergemeinschaft erarbeitet werden. Nicaragua beabsichtigt im Zusammenhang mit der Erstellung seines vorläufigen PRSP ähnliche Konsultationen mit den gesellschaftlichen Gruppen.

Die Direktoren bekräftigten zwar, dass Länder, die eine Schuldenerleichterung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative anstreben, zum Entscheidungszeitpunkt grundsätzlich ein PRSP fertig gestellt haben sollten. Andererseits stellten sie aber auch fest, dass dies bei den ersten Fällen die Hilfe übermäßig verzögern könnte. Die Direktoren stimmten darin überein, dass in diesen fortgeschrittenen Fällen der Entscheidungszeitpunkt bereits mit einem vorläufigen PRSP erreicht werden kann. Im Allgemeinen sollten die Länder bis zum Abschlusszeitpunkt jedoch ein auf partizipatorischer Basis entwickeltes endgültiges PRSP verabschiedet haben und mit Hilfe des PRSP-Fortschrittsberichts der Regierung für mindestens ein Jahr die befriedigende Umsetzung nachweisen können.

Da die Direktoren erkannten, dass dieses letztere Erfordernis die Bereitstellung der erweiterten Hilfe im Rahmen der HIPC-Initiative für solche Länder verzögern könnte, die bereits den Entscheidungszeitpunkt erreicht haben, stimmten sie darüber überein, dass in diesen Fällen bei der zeitlichen Abfolge der Schuldenerleichterung etwas Flexibilität notwendig ist.

**Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität**

Im September 1999 billigte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss die Umwandlung der konzessionären Kreditfazilität des IWF – der Erweiterten Strukturanpassungsfazilität (ESAF) – in die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF). Der Name der Fazilität wurde offiziell im November geändert. Im Dezember bekräftigten die Direktoren die Stoßrichtung der vorgeschlagenen Maßnahmen und Verfahren

zur Umsetzung der PRGF und zur Verknüpfung der im Rahmen dieser Fazilität unterstützten Programme mit dem PRSP. Sie baten den Mitarbeiterstab des IWF, zügig mit der Umsetzung zu beginnen, da sie erkannten, dass dazu viel Experimentation und die Einführung von Neuerungen erforderlich sind. Am Ende des Geschäftsjahrs 2000 waren 80 Mitgliedsländer mit niedrigem Einkommen für die Hilfe anspruchsberechtigt (siehe Tabelle 5.3).

*Die PRGF und die Armutsbekämpfungs-Strategien.* Hinsichtlich der Rahmenstruktur, die die PRGF und die Strategiedokumente verbindet, betonten die Direktoren, dass IWF-Vereinbarungen unter der PRGF die Armutsbekämpfungs-Strategie des Landes unterstützen und mit ihr in Einklang stehen müssen. Diese Strategie würde von dem entsprechenden Land mit verantwortet, wobei die Weltbank – in der Zusammenarbeit zwischen Weltbank und IWF – die Führungsrolle dabei übernehme, den Ländern bei der Formulierung der Armutsbekämpfungs-Strategie zu helfen und die unterstützenden Kredite zu vergeben. Ein aktuelles Strategiedokument zur Armutsbekämpfung, das bei den Direktorien von Weltbank und IWF breite Zustimmung gefunden habe, sei die Vorbedingung für die Billigung einer PRGF-Vereinbarung durch den IWF oder den Abschluss einer diesbezüglichen Überprüfung. Auf diese Weise sei sichergestellt, dass IWF-Mittel zur Unterstützung umfassender Armutsbekämpfungs-Strategien eingesetzt würden.

*Zeitliche Abfolge.* Die Direktoren stimmten grundsätzlich darin überein, dass die Strategiedokumente gleichzeitig mit PRGF-Aussprachen bzw. mit Anträgen auf neue Dreijahresvereinbarungen oder mit jährlichen Überprüfungen im Rahmen der PRGF erörtert werden könnten. Ferner stimmten sie grundsätzlich zu, dass die Billigung eines PRSP oder eines Fortschrittsberichts durch die Direktorien von IWF und Weltbank innerhalb der vorangegangenen 12 Monate eine Voraussetzung für eine neue PRGF-Vereinbarung oder für den Abschluss einer Überprüfung ist.

Halbjahresüberprüfungen im Rahmen der PRGF fanden normalerweise ohne eine gleichzeitige Aussprache über ein PRSP oder einen Fortschrittsbericht statt. Die Direktoren stimmten darin überein, dass die Geschäftsführung in solchen Situationen nur dann eine positive Direktoriumsentscheidung empfehlen wird, wenn sie der Ansicht ist, die Umsetzung der Armutsbekämpfungs-Strategie verlaufe weiterhin befriedigend oder es seien ausreichende Korrekturmaßnahmen ergriffen worden, um sie wieder auf den angestrebten Strategiepfad zurückzubringen. Mitarbeiterstab und Geschäftsführung des IWF würden die Fortschritte auf makroökonomischen und strukturellen Gebieten im Rahmen des Mandats des IWF weiterhin überprüfen. Hinsichtlich der sozialpolitischen Maßnahmen sowie der meisten armutsreduzierenden und anderen struk-

Tabelle 5.3

**Anspruchsberechtigte Länder für die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität des IWF, 30. April 2000<sup>1</sup>**

Afghanistan	Laos, Dem. Volksrep.
Ägypten	Lesotho
Albanien	Liberia
Angola	Madagaskar
Armenien	Malawi
Äquatorialguinea	Malediven
Aserbeidschan	Mali
Äthiopien	Mauretanien
Bangladesch	Mazedonien, e. j. R.
Benin	Moldau
Bhutan	Mongolei
Bolivien	Mosambik
Bosnien und Herzegowina	Myanmar
Burkina Faso	Nepal
Burundi	Nicaragua
China, Volksrepublik <sup>2</sup>	Niger
Côte d'Ivoire	Nigeria
Dominica	Pakistan
Dschibuti	Ruanda
Eritrea	St. Lucia
Gambia	St. Vincent und die Grenadinen
Georgien	Salomonen
Ghana	Sambia
Grenada	Samoa
Guinea	São Tomé and Príncipe
Guinea-Bissau	Senegal
Guyana	Sierra Leone
Haiti	Simbabwe
Honduras	Somalia
Indien	Sri Lanka
Jemen, Republik	Sudan
Kambodscha	Tadschikistan
Kamerun	Tansania
Kap Verde	Togo
Kenia	Tonga
Kirgisische Republik	Tschad
Kiribati	Uganda
Komoren	Vanuatu
Kongo, Demokratische Republik	Vietnam
Kongo, Republik	Zentralafrikanische Republik

<sup>1</sup>Die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) hat mit Wirkung vom 22. November 1999 die Erweiterte Strukturanpassungsfazilität (ESAF) ersetzt.

<sup>2</sup>China hat bekannt gegeben, dass es nicht beabsichtigt, Mittel der ESAF (inzwischen PRGF) in Anspruch zu nehmen.

turpolitischen Maßnahmen, die unter das primäre Mandat der Weltbank fallen, solle sich der Mitarbeiterstab des IWF versichern, ob der Weltbankstab größere Bedenken in Bezug auf die Angemessenheit der Umsetzung habe, bevor die IWF-Geschäftsleitung entscheide, ob sie dem Direktorium empfehle, den Auszahlungen im Rahmen der PRGF-Vereinbarung zuzustimmen.

Die Direktoren begrüßten den Vorschlag, dass IWF-Stabsberichte auf den Gebieten, die unter das Mandat der Weltbank fallen, auch die Ansichten der Weltbank über die Umsetzung der Armutsbekämpfungs-Strategie enthalten sollten.

In Fällen, in denen die Direktoriumsaudits über ein Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (oder einen Fortschrittsbericht) und über eine PRGF-Vereinbarung (oder eine Überprüfung) nicht gleichzeitig stattfinden, sollten die PRGF-Dokumente prüfen, ob unerwartete Entwicklungen mittlerweile die Aussagekraft des letzten Strategiedokuments beeinträchtigen. Jede vorgeschlagene Abkehr vom Rahmen der Armutsbekämpfungs-Strategie im PRGF-unterstützten Programm müsse identifiziert, mit den zuständigen Behörden des Landes und dem Weltbankstab abgestimmt und in das PRSP übernommen werden, wenn das PRSP das nächste Mal erstellt werde.

**Reduzierung von sich überschneidender Konditionalität.** Die Direktoren nahmen das neue Konzept für eine sehr enge Zusammenarbeit und Kommunikation mit der Weltbank zur Kenntnis und begrüßten die Vorschläge zur Reduzierung von Überschneidungen der Konditionalität. Sie stimmten darin überein, dass die Mitarbeiterstäbe von Weltbank und IWF gemeinsam – auf der Grundlage der verabschiedeten Richtlinien zur Zusammenarbeit bei der Hilfe für Mitgliedsländer – bei den im PRSP identifizierten Politikbereichen entscheiden, auf welchen Gebieten die Weltbank oder der IWF die Hauptverantwortung für die Unterstützung der Regierung bei der Politikformulierung und für die Überwachung oder, wo dies angemessen erscheint, für die Koordinierung mit anderen interessierten Entwicklungspartnern übernimmt. Auf der Grundlage dieser Verantwortungsteilung sei davon auszugehen, dass PRGF-Absichtserklärungen und -Politikmemoranda nur solche Gebiete abdecken und darüber eine Verständigung herbeiführen könnten, in denen der IWF hauptverantwortlich sei (und dass in diesen Gebieten die Konditionalität nur sparsam angewandt würde). Daher werde die Konditionalität auf Gebieten, die in das primäre Mandat der Weltbank fielen, grundsätzlich in der Verantwortung der Weltbank liegen. Davon ausgenommen seien Fälle, in denen eine der Bedingungen eine derart direkte und entscheidende makroökonomische Auswirkung habe, dass das PRGF-unterstützte Programm aus dem Ruder liefe, wenn die geforderte Maßnahme nicht umgesetzt würde. Die Direktoren hielten es allgemein für angemessen, dass sich der IWF bei der Überwachung der Umsetzung von Strukturreformen im Rahmen des PRSP auf die Weltbank stützt, so weit davon deren Verantwortungsbereiche betroffen sind, und sie begrüßten die schärfere Abgrenzung der institutionellen Verantwortung und Rechenschaftspflicht. Sie betonten, dass vom Mitarbeiterstab des IWF keine Unterstützung auf den Gebieten

erwartet werden darf, die in erster Linie in den Verantwortungsbereich der Weltbank fallen und dass der Stab solche Unterstützung auch nicht leisten sollte.

Die Direktoren stimmten darin überein, dass sich die makroökonomischen Konditionen bei den PRGF-Vereinbarungen aus dem im Strategiedokument zur Armutsbekämpfung erarbeiteten Rahmenwerk ergeben. Die strukturelle Konditionalität bei IWF-Programmen ergebe sich aus den oder beziehe sich auf die im PRSP identifizierten Strukturmaßnahmen, und sie decke abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen nur die Gebiete im Verantwortungsbereich des IWF ab.

**Übergangvereinbarungen.** Die Direktoren stimmten darin überein, dass sich neue PRGF-Vereinbarungen oder neue Jahresprogramme im Rahmen der PRGF während der Übergangsphase, die für Länder benötigt wird, die ihr erstes PRSP im Rahmen eines partizipatorischen Prozesses erstellen, auf ein vorläufiges Strategiedokument zur Armutsbekämpfung stützen können (siehe die obige Diskussion).

**Überprüfung.** Die PRGF werde bis zum Ende des Jahres 2001 überprüft, und zwar in Verbindung mit einer allgemeinen Überprüfung des PRSP-Ansatzes. In dieses Verfahren würden Beiträge von Mitgliedsländern, internationalen Institutionen, anderen Entwicklungshilfeorganisationen und von gesellschaftlichen Gruppen einbezogen.

### Soziale Probleme und Maßnahmen im Rahmen von IWF-unterstützten Programmen

Bei den Diskussionen im September 1999 unterstrichen die Exekutivdirektoren die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die Armutsminderung, erkannten aber auch an, dass der IWF auf die sozialen Implikationen seiner Politikvorschläge achten muss. Insbesondere stellten die Direktoren fest, dass:

- die vom IWF unterstützten Programme versucht haben, Mitgliedsländern dabei zu helfen, sich mit den möglicherweise schmerzhaften Auswirkungen ihrer Anpassungs- und Reformbemühungen sowie externer Schocks auf die sozial schwächsten Gruppen zu befassen;
- diese Bemühungen wiederum einen wichtigen Beitrag in Richtung tragfähiger wirtschaftlicher Reformen und zur Verbesserung des Lebensstandards leisten können;
- eine solide makroökonomische Politik in Verbindung mit wirkungsvollen Sozial- und Infrastrukturausgaben ein höheres langfristiges Wachstum fördert; und
- soziale Sicherungsnetze und entsprechend gezielte produktive öffentliche Ausgaben, insbesondere im sozialen Bereich, daher eine entscheidende Unterstützung für den Erfolg der Anpassungs- und Reformprogramme der Mitgliedsländer darstellen können.

Die Direktoren erörterten die grundlegenden Voraussetzungen für eine Erhöhung der Lebensstandards, wie z. B. ein höheres Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die bessere Integration der ärmeren Länder in die Weltwirtschaft. Sie empfahlen, die internationale Gemeinschaft müsse sich bemühen, den Zugang dieser Länder zu den Märkten der Industrieländer zu verbessern und die übermäßige Lieferung von Waffen in die Entwicklungsländer zu stoppen. Zudem betonten die Direktoren die Bedeutung von Transparenz, Rechenschaftspflicht und integrierter Regierungsführung für einen effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel.

Bei der Diskussion über die Rolle des IWF hinsichtlich sozialpolitischer Maßnahmen sah das Direktorium die Notwendigkeit, dass sich makroökonomische und soziale Maßnahmen wechselseitig verstärken. Die Direktoren betonten die Bedeutung einer engeren Einbindung von sozialen Fragen und Armutsthemen in IWF-unterstützte Programme mit Hilfe der Weltbank. Sozialen Fragestellungen müsse bei einkommensschwachen Ländern, einschließlich der hochverschuldeten armen Länder, in denen strukturelle Reformen besonders wichtig seien, größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das Exekutivdirektorium unterstrich, dass die Weltbank und andere in Frage kommende internationale Organisationen das primäre Mandat und die größte Sachkenntnis hinsichtlich sozialer Fragestellungen haben. Die sozialen Komponenten der vom IWF unterstützten Programme sollten sich daher auf die Arbeit dieser Institutionen stützen.

### **Handel, Entwicklung und Armutsbekämpfung**

Handelspolitische Reformen im weiteren Sinne gehen weit über den Abbau von Handelsbeschränkungen hinaus und spielen eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung von Wachstum und bei der Bekämpfung der Armut. Die Weltbank und der IWF sehen in handelspolitischen Reformen ein wichtiges Element eines umfassenderen Rahmenwerkes zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bekämpfung der Armut.

Auf seiner Tagung im September 1999 rief der Entwicklungsausschuss die Weltbank, den IWF und die Welthandelsorganisation (WTO) dazu auf, bei der Förderung des Außenhandels und des Aufbaus von Kapazitäten mit anderen Partnern zusammenzuarbeiten, insbesondere mit Blick auf die am wenigsten entwickelten Länder. In einem Folgebericht für das Treffen des gemeinsamen Entwicklungsausschusses von Weltbank und IWF im April 2000 wies der Mitarbeiterstab darauf hin, dass die absolute Zahl der in tiefer Armut lebenden Menschen 1998 nach wie vor bei rund 1,2 Mrd. lag, obwohl der prozentuale Anteil der Weltbevölke-

rung, der von weniger als einem Dollar pro Tag lebt, in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Erhöht man die Grenze auf 2 \$ pro Tag, lag die geschätzte Anzahl von Armen im Jahr 1998 bei 2,8 Mrd. – das ist nahezu die Hälfte der Weltbevölkerung.

Obwohl sich hinter diesen Zahlen erhebliche regionale Unterschiede verbergen, sind die Projektionen für das kommende Jahrzehnt nicht ermutigend. Weltbank-schätzungen deuten darauf hin, dass unter dem bisher üblichen Szenario eines anhaltend niedrigen Wachstums und immer wieder neu auftretender Krisen die Zahl der Menschen, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben, bis 2008 mit rund 1,2 Mrd. ungefähr gleich bleibt. Unter dem optimistischeren Szenario eines stetigen, schnelleren Wachstums würde die absolute Zahl auf rund 700 Mio. fallen. Trotzdem würde sich in zwei Regionen – in Lateinamerika und der Karibik sowie in Afrika südlich der Sahara – wenig ändern; vielmehr lassen die Vorausschätzungen für Afrika südlich der Sahara, wo der Großteil der am wenigsten entwickelten Länder konzentriert ist, einen Anstieg um nahezu 40 Mio. oder 14 % erwarten. Kann das Wachstum des Außenhandels helfen, dieses Bild zu ändern?

#### *Handel, Wachstum und das Tempo der Integration*

Wirtschaftliches Wachstum allein kann keine durchgreifende und beständige Verringerung der Armut und Ungleichheit garantieren, ein beschleunigtes Wachstum ist jedoch notwendig, um anhaltende Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut zu erzielen. Eine umfangreiche empirische Literatur weist darauf hin, dass offenere Volkswirtschaften dazu neigen, schneller zu wachsen als geschlossene. Aber nach den vorliegenden Erkenntnissen sind viele der ärmsten Entwicklungsländer bisher nicht dazu in der Lage, sich erfolgreich in die Weltmärkte zu integrieren und somit an den wachstumsfördernden (und potentiell armutsreduzierenden) Vorteilen des Außenhandels teilzuhaben.

#### *Vorrangige Bereiche für Außenhandelsreformen*

Wenn Wirtschaftswachstum für die Bekämpfung der Armut wichtig ist und die Liberalisierung des Handels das Wachstum fördert, dann genießen weitere Außenhandelsreformen eindeutig Vorrang. Die Entwicklungsländer müssen zeitlich angemessen abgestimmte außenhandelsorientierte Reformen durchführen, durch die es möglich wird, durch einen expandierenden Außenhandel die wirtschaftliche Entwicklung zu stärken und die Armut zu bekämpfen. Entwickelte Länder müssen ebenfalls viel tun, um den Marktzugang für die Exporte der Entwicklungsländer zu verbessern. Und das Welthandelssystem als Ganzes muss offener für alle Beteiligten werden. Ein kurzer Blick auf die neueren Entwicklungen im Welthandel deutet auf einige Gebiete hin, die bei den künftigen Reformen Vorrang haben sollten.

Die Zunahme des Welthandels hat das globale BIP-Wachstum seit vielen Jahren deutlich übertroffen. Während des letzten Jahrzehnts wuchs der Welthandel mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 6,3 %, verglichen mit einem weltwirtschaftlichen Produktionswachstum von 3 %. Die Entwicklungsländer als Gruppe betrachtet haben in diesem Prozess eine wichtige Rolle gespielt, indem sie ihren Außenhandel durchgreifend und häufig einseitig liberalisierten. Auf sie entfallen nun fast 20 % aller Güterexporte und rund 16 % der Dienstleistungsexporte. Bei allen Entwicklungsländern als Gruppe zusammengenommen haben die Exporte von gewerblichen Waren zunehmend eine dominierende Rolle gespielt, und sie machen zur Zeit mehr als 70 % der gesamten Exporte der Entwicklungsländer aus. Inzwischen ist der Süd-Süd-Handel von rund 20 % der gesamten Warenexporte der Entwicklungsländer in den 60er Jahren auf mehr als 40 % Ende der 90er Jahre gewachsen. Die Entwicklungsländer neigen in den letzten Jahren überdies dazu, sich zu regionalen Gruppierungen zusammenzuschließen und ihren intraregionalen Handel und die entsprechenden Investitionen zu liberalisieren.

Diese Gruppierungen lassen auf größere und integriertere Märkte hoffen, wodurch erhöhte Skalenerträge und größere ausländische Direktinvestitionen sowie andere dynamische Vorteile erreicht werden können. Interregionale Zolltarifsenkungen müssen jedoch mit niedrigeren Außenzöllen einhergehen, wenn eine wohlfahrtsmindernde Umleitung der Handelsströme vermieden werden soll.

Die jüngsten Fortschritte in einigen Entwicklungsländern bei der Beteiligung am internationalen Handel vollzogen sich vor dem Hintergrund hoher, wenn auch sinkender Barrieren für ihre Exportdiversifizierung, und zwar sowohl im Hinblick auf die entwickelten Länder als auch in Bezug auf andere Entwicklungsländer. Die durchschnittlichen Zolltarifsätze der entwickelten Länder auf die gewerblichen Warenexporte der Entwicklungsländer sind inzwischen zwar relativ niedrig (rund 4 %); dahinter verbergen sich jedoch Spitzenwerte und Zollverschärfungen für Produkte, bei denen die Entwicklungsländer einen komparativen Vorteil haben. Die Zolltarife der Entwicklungsländer gegenüber den gewerblichen Waren anderer Entwicklungsländer sind höher – und liegen durchschnittlich bei nahezu 13 %.

Für Agrarprodukte ist die Lage wesentlich schlechter. Die Industrieländer belegen Agrarexporte aus Entwicklungsländern im Durchschnitt mit Zolltarifen von über 15 %. Die Zolltarife der Entwicklungsländer gegenüber den Agrarexporten anderer Entwicklungsländer liegen sogar noch höher – bei über 18 %. Zudem unterliegen Exporte von Entwicklungsländern häufig sowohl nichttarifären Hemmnissen wie Quotenbeschränkungen (z. B. Bananen), Antidumping-Maßnah-

men und anderen Formen protektionistischer Kontingentierung sowie dem Wettbewerb mit subventionierten Agrarprodukten. Hohe Handelshemmnisse für Agrarexporte haben es armen Entwicklungsländern sehr schwer gemacht, sich in den Welthandel zu integrieren. Dabei hängen die am wenigsten entwickelten Länder und die hochverschuldeten armen Länder (HIPCs) sowohl hinsichtlich ihres Volkseinkommens als auch ihrer Exporte unverhältnismäßig stark von der Landwirtschaft ab.

Das vergangene Jahrzehnt ist überall in der Welt durch einen deutlichen Fortschritt auf dem Gebiet der Handelsliberalisierung charakterisiert. Das gilt auch für die Entwicklungsländer und, was besonders bemerkenswert ist, für diejenigen, die für die Hilfe der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) und der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität anspruchsberechtigt sind. Viele von ihnen haben ihre Zölle und nichttarifären Hemmnisse spürbar abgebaut. Dennoch verweisen die Daten auf einen immer noch beachtlichen Spielraum für weitere Liberalisierungsmaßnahmen seitens der Entwicklungsländer, insbesondere der ärmsten unter ihnen. Zudem wären durchgreifende neue Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Erweiterung der Marktzugangsmöglichkeiten für ärmere Entwicklungsländer nützlich. Die Liberalisierung des Agrarhandels steht dabei an erster Stelle. Darüber hinaus würde die Agrarhandelsliberalisierung durch eine effizientere Ressourcenallokation, geringere Belastungen für die öffentlichen Haushalte und ein höheres Wohlfahrtsniveau der Verbraucher sogar größere Vorteile für die Industrieländer bringen als für die Entwicklungsländer. Quantitative Analysen deuten darauf hin, dass eine vollständige Liberalisierung des globalen Agrarhandels für die Entwicklungsländer Vorteile in Höhe von über 40 Mrd. \$ jährlich bringen könnte.

Eine weitere Liberalisierung des Handels mit gewerblichen Waren ist ebenfalls wichtig, da ihr Anteil an den Exporten vieler Entwicklungsländer (hauptsächlich mit mittlerem Einkommen) deutlich gestiegen ist und die Diversifizierung der Exporte den ärmsten Ländern die Möglichkeit bietet, ihre Anfälligkeit gegenüber Rohstoffpreisschocks zu reduzieren. Innerhalb der gewerblichen Waren haben Textilien und Bekleidung eine besondere Bedeutung, da die Entwicklungsländer auf diesen Gebieten einen komparativen Vorteil haben; sie unterliegen aber vielfach Spitzenzöllen, und der Handel ist ernsthaft durch Quoten eingeschränkt. Die Industrieländer könnten diese Quoten zum Vorteil ihrer eigenen Volkswirtschaften und zu Gunsten der Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer abschaffen.

Zudem können besondere Anstrengungen gerechtfertigt sein, um den ärmsten Entwicklungsländern zu helfen. Die derzeitigen im Rahmen der früheren Lomé-

Abkommen<sup>3</sup> und des Allgemeinen Präferenzsystems (GSP) angewandten Handelspräferenzsysteme haben vor allem den Entwicklungsländern mit höherem Einkommen Vorteile gebracht.<sup>4</sup> Darüber hinaus sind die Vorteile vieler dieser Handelsvereinbarungen für die ärmsten Länder durch den Ausschluss einer Reihe so genannter sensibler Produkte gemindert worden, vor allem auf den Gebieten Landwirtschaft, Textilien und Schuhe – die eigentlichen Bereiche, in denen viele arme Länder das größte Potential haben, ihre Exporte auszuweiten und zu diversifizieren. Zudem sind diese Vereinbarungen komplex und nicht-transparent, und die Handelspräferenzen können einseitig aufgekündigt werden, wenn zum Beispiel Importe aus einem beliebigen Lande deutlich zunehmen. Qualifizierte arme Länder würden wirksamer gefördert, wenn neue Marktzugangsiniciativen umfassend, berechenbar, einfach und transparent wären.

Der Generaldirektor der Welthandelsorganisation hat empfohlen, Exporten aus den am wenigsten entwickelten Ländern einen zoll- und quotenfreien Zugang zu gewähren. Die Mitglieder der Organisation haben verschiedene Vorschläge zu diesem Zweck erörtert. Im gleichen Sinne haben der Präsident der Weltbank und der frühere Geschäftsführende Direktor des IWF die Mitglieder der Welthandelsorganisation aufgerufen, einer Initiative zuzustimmen, die alle Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern und den HIPC als Teil eines kohärenten Ansatzes versteht, der auch eine Umkehr des rückläufigen Trends bei der Entwicklungshilfe in diese Länder umfasst. Dieser Ansatz erkennt die entscheidende Bedeutung der Komplementarität von Schuldenerleichterung und verbessertem Marktzugang an.

### *Förderung von Außenhandelsreformen und Armutsbekämpfung*

Wie oben erwähnt, ist Wirtschaftswachstum – so wichtig es ist – für eine dauerhafte Armutsreduzierung nicht immer ausreichend. Ebenso gilt, dass Handelsliberalisierung allein kein Wirtschaftswachstum garantieren kann. Eine Strategie zur Ausdehnung des Handels muss eine weit umfangreichere Palette an Initiativen auf Länderebene umfassen, die in ein angemessenes makroökonomisches Umfeld (einschließlich haushaltspolitischer Anpassungen an Änderungen in den Zolltarifen) und in einen umfassenden Ansatz für entwicklungspolitische

Ziele und Armutsbekämpfungs-Strategien integriert sind. Insbesondere muss auf Investitionen in die notwendige Infrastruktur und in die Entwicklung von Humankapital geachtet werden, die den Nutzen der Handelsliberalisierung für die Entwicklungsländer erhöhen. Unterstützende institutionelle Reformbemühungen und Verbesserungen im rechtlichen Umfeld, die das Vertrauen der Investoren erhöhen, sind ebenso wichtig. Die Länder werden bei diesen ergänzenden Bemühungen und Investitionen wahrscheinlich beträchtliche Unterstützung von ihren Entwicklungshilfepartnern benötigen.

Zudem muss die soziale Dimension einbezogen werden. Die Länder müssen Sozialprogramme entwickeln, die Sicherungsnetze, Umschulungen und andere Übergangsvorkehrungen vorsehen, um die Anpassungskosten der Handelsliberalisierung für diejenigen auszugleichen, die anfangs unter den Liberalisierungsschritten leiden können. Hilfestrategien von Weltbank und IWF ergänzen in zunehmendem Maße für mehrere Volkswirtschaften die Liberalisierungsbemühungen durch Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Sicherungsnetze.

Das Strategiedokument zur Armutsbekämpfung wird die Formulierung und Umsetzung von Handelsreformen voraussichtlich auf zumindest drei Wegen beeinflussen. Erstens werden die in der Übergangsphase eintretenden negativen Konsequenzen, die geplante Außenhandelsreformen auf die armen Bevölkerungsschichten im Lande haben können, in der Zukunft ausdrücklich benannt, und das PRSP bietet ein Rahmenwerk für angemessene Ausgleichsmaßnahmen. Zweitens wird das Strategiedokument zur Armutsbekämpfung das Ergebnis eines partizipatorischen Prozesses sein, was die Identifikation der Behörden und der Öffentlichkeit mit dieser Politik stärken soll. Dies ist im Zusammenhang mit Außenhandelsreformen besonders wichtig, da dem Reformwiderstand der betroffenen Interessengruppen auf diese Weise entgegengewirkt und die Umsetzung vereinbarter Reformmaßnahmen unterstützt wird. Und drittens umfasst der PRSP-Prozess sowohl die Überwachung der Entwicklung der Armut über einen gewissen Zeitraum hinweg als auch die Bewertung der Auswirkungen wichtiger Maßnahmen. Dies kann dazu dienen, den laufenden Dialog über die Auswirkungen von Außenhandelsreformen auf verschiedene Gesellschaftsgruppen zu bereichern und zu stärken.

### *Zusammenarbeit mit der WTO*

Die Weltbank, der IWF und die WTO haben einige gemeinsame Ziele, und sie haben Schritte unternommen, die beiderseitige Koordinierung und die Kohärenz ihrer Politik zu stärken. Die WTO schloss 1996-97 Kooperationsabkommen mit dem IWF und der Weltbank ab. Diese sehen regelmäßige Konsultationen zwischen den Leitungen der drei Organisationen vor. Außerdem ist darin eine hochrangige Arbeitsgruppe für Kohärenz vor-

<sup>3</sup>Lomé IV, das 1989 unterzeichnet wurde und die vorhergehenden Lomé-Handels- und Entwicklungshilfeabkommen ersetzt hat, lief im Februar 2000 aus. Eine Nachfolgevereinbarung zu Lomé IV soll Mitte 2000 unterzeichnet werden.

<sup>4</sup>So kommen zum Beispiel 1 % der US-Importe im Rahmen des GSP aus Afrika, während die Hauptbegünstigten des Systems die Länder mit mittlerem Einkommen wie Brasilien, Malaysia, die Philippinen und Thailand sind. Im Fall der Europäischen Union beträgt der Anteil afrikanischer Produkte bei den EU-Importen nur 3,5 % und hat weiter abgenommen.

gesehen, die aus leitenden Stabsmitarbeitern der drei Institutionen besteht. Weiterhin erfassen die Abkommen erweiterte Verfahren für den Austausch von Dokumenten, die Teilnahme von Stabsmitarbeitern (als Beobachter) an entsprechenden Direktoriums- und Ausschusssitzungen in den anderen Institutionen sowie formelle und informelle Kontakte zwischen den jeweiligen Stäben, einschließlich der Durchführung von gemeinsamen Forschungsprojekten und Seminaren (siehe Anhang IV).

Die drei Organisationen bemühen sich um weitere Möglichkeiten, die Kooperation und Kohärenz zu stärken, und zwar jede im Rahmen ihres eigenen Mandates unter Beschränkung auf den eigenen Aufgabenbereich und die jeweiligen Sachkenntnisse.

#### *Auf den Handel bezogene technische Hilfe*

Die Weltbank und der IWF gewähren den Entwicklungsländern unter ihren Mitgliedsstaaten handelsbezogene technische Hilfe zur Unterstützung der handelspolitischen Reformen. Die technische Hilfe des IWF wird überwiegend auf den Gebieten der Zollverwaltung und -reform, der Statistik sowie breit angelegter Steuerreformen gewährt, die unter anderem eine Verringerung der fiskalischen Abhängigkeit von Handelssteuern betreffen. Die technische Hilfe der Weltbank deckt eine größere Bandbreite von Gebieten ab, wie zum Beispiel die Wettbewerbspolitik, Infrastrukturentwicklung, den Aufbau von Institutionen und Elemente der Handelserleichterung.

