

## Armutsbekämpfung und Schuldenerleichterung für Länder mit niedrigem Einkommen

Die anhaltende extreme Armut in vielen Teilen der Erde bleibt eine der größten Herausforderungen, denen die internationale Gemeinschaft gegenübersteht. Die Anfang der neunziger Jahre<sup>1</sup> auf den Konferenzen der Vereinten Nationen angenommenen internationalen Entwicklungsziele sind darauf gerichtet, die extreme Armut bis 2015 zu halbieren. Ähnlich ehrgeizige Ziele bestehen im Hinblick auf Säuglings-, Kinder- und Müttersterblichkeit, Bildung, reproduktive Gesundheit und die Umwelt. Auf dem im Jahr 2000 abgehaltenen Millennium-Gipfel der VN unterstrichen die Regierungsvertreter der ganzen Welt die Notwendigkeit, den Kampf gegen die Armut zu verstärken sowie sicherzustellen, dass die Globalisierung Vorteile für alle bringt, und den Entwicklungsländern bei der Mobilisierung von Mitteln zur Finanzierung ihrer nachhaltigen Entwicklung zu helfen (siehe Kasten 5.1). Das Ziel der Armutsbekämpfung wird in den Ländern mit niedrigem Einkommen nicht ohne nachhaltiges Wirtschaftswachstum erreicht werden, das die Armen begünstigt. Dazu sind gemeinsame Anstrengungen sowohl seitens der Länder mit niedrigem Einkommen selbst als auch der breiten internationalen Gemeinschaft nötig. Die Staatengemeinschaft ist unter anderem dafür verantwortlich, Märkte für die Exporte der Entwicklungsländer zu öffnen, ihre Entwicklungshilfe zu steigern und dazu beizutragen, die internationale Schuldenbelastung der hochverschuldeten einkommensschwachen Länder zu reduzieren, damit sie die für die Armutsbekämpfung eingesetzten Mittel erhöhen können.

Der IWF spielt, in Zusammenarbeit mit der Weltbank, eine wichtige Rolle bei den weltweiten Bemühungen, die Armutsbekämpfung zu fördern. Im September 1999 unterstützte der Internationale Währungs- und Finanzausschuss die Erweiterung der Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC-Initiative). Der Ausschuss akzeptierte außerdem den Vorschlag, Schuldenerleichterung, ebenso wie die konzessionäre Kreditvergabe im Rahmen der Armutsbekämpfung-

funks- und Wachstumsfazilität (PRGF) des IWF und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbank, an eine landeseigene, umfassende wirtschaftspolitische Strategie zu binden, die in den Strategiedokumenten zur Armutsbekämpfung (PRSPs) erläutert wird. PRSPs enthalten die Grundsätze der Identifizierung des Landes mit dem Reformprogramm, den Beratungsprozess unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und anderer Interessengruppen und legen den Schwerpunkt auf die Ergebnisse bei der Armutsbekämpfung.

Fortschrittsberichte über die erweiterte HIPC-Initiative und den PRSP-Ansatz wurden im April 2000, September 2000 und April 2001 erstellt und anschließend veröffentlicht. Obwohl noch bedeutende Herausforderungen bestehen, wurden im Geschäftsjahr 2001 große Fortschritte gemacht.

### Die erweiterte HIPC-Initiative

Mitte der neunziger Jahre erkannte die internationale Gemeinschaft, dass die externe Schuldenbelastung vieler Länder mit niedrigem Einkommen untragbar geworden war. Ohne umfassende Schuldenerleichterung wäre die Mehrheit dieser Länder auf unbestimmte Zeit von Umschuldungen öffentlicher bilateraler Schulden abhängig, selbst wenn die multilateralen Institutionen weiterhin konzessionäre Finanzierungsmittel zur Verfügung stellen und die betroffenen Länder eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen.

Mit der 1996 von IWF und Weltbank eingeleiteten Initiative für hochverschuldete arme Länder haben sich multilaterale Gläubiger sowie die dem Pariser Club angehörenden und andere öffentliche bilaterale Gläubiger erstmals auf eine gemeinsame Anstrengung verständigt, um den Schuldenstand der weltweit am stärksten durch Schulden belasteten armen Länder auf ein tragfähiges Niveau zu senken – d. h. auf ein Niveau, welches es diesen Ländern erlaubt, ihre Schulden durch Exporterlöse, Entwicklungshilfe und Kapitalzuflüsse zu bedienen, ohne das langfristige Wirtschaftswachstum und die Armutsbekämpfung zu gefährden. Einen zentralen Punkt der Initiative stellen die nachhaltigen Anpassungs- und Reformbemühungen des Schuldnerlandes dar.

<sup>1</sup>Siehe *Jahresbericht 2000*, S. 64.

Die Erkenntnis, dass sich der anschließende Fortschritt zu langsam einstellte, veranlasste Anfang 1999 IWF und Weltbank, die Initiative zu überprüfen, und sie berieten sich dabei mit verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Stellen. Im Juni 1999 empfahl die Gruppe der acht (G8) Industrieländer auf dem Gipfel in Köln die Lockerung der Zugangskriterien, um mehr Ländern eine schnellere und tiefergehende Schuldenerleichterung zu gewähren, und im September 1999 unterstützten die Mitglieder von IWF und Weltbank die Erweiterung, um schnellere, breiter angelegte und tiefergehende Schuldenerleichterung zu gewähren (siehe Kasten 5.2).

### **Bislang erzielte Fortschritte**

Bis April 2001 haben 22 Länder – über die Hälfte der Länder, die voraussichtlich Schuldenerleichterung unter der erweiterten HIPC-Initiative erhalten werden – ihren Entscheidungspunkt erreicht und kommen deshalb in den Genuss von Schuldendienst-Erleichterung in Höhe eines Barwerts von rund 20 Mrd. \$ (siehe Tabelle 5.1).<sup>2</sup> Länder am Entscheidungspunkt erhielten von einigen Gläubigern vorläufige Schuldenerleichterung, und es wird erwartet, dass weitere Gläubiger folgen werden. Ein Land, nämlich Uganda, hat den Abschlusspunkt im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative erreicht, an dem bedingungslose Schuldenerleichterung gewährt wurde, und weitere Länder werden voraussichtlich bis Ende 2001 folgen. Von den Ländern, die am 30. April 2001 den Entscheidungspunkt im Rahmen der erweiterten Initiative noch nicht erreicht hatten, werden einige den Entscheidungspunkt wahrscheinlich im Geschäftsjahr 2002 erreichen. Viel mehr HIPC-anspruchsberechtigte Länder sind jedoch in Konflikte verwickelt, darunter mehrere Länder, die Zahlungsrückstände gegenüber der Weltbank und dem IWF aufweisen. Andere dürften nach traditionellen

<sup>2</sup>Als 23. Land hat der Tschad im Mai 2001 (d. h. nach Ende des Geschäftsjahres 2001) den Entscheidungspunkt erreicht. Côte d'Ivoire hat den Entscheidungspunkt unter der ursprünglichen HIPC-Initiative, aber noch nicht unter der erweiterten Initiative erreicht.

#### Kasten 5.1

### **IWF beteiligt sich an der Planung der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung**

Im Februar 2001 trafen sich die Exekutivdirektoren des IWF in Washington mit Mitgliedern des Büros der Vereinten Nationen für den Vorbereitungsausschuss der hochrangigen zwischenstaatlichen Veranstaltung zur Entwicklungsfinanzierung bei den VN, um über Tagesordnungspunkte für das internationale Treffen von Politikern zu sprechen, das für März 2002 in Mexiko angesetzt ist.

Die Veranstaltung zur Entwicklungsfinanzierung ist ein Ergebnis des im September 2000 abgehaltenen Millennium-Gipfels der VN, auf dem Regierungsvertreter der ganzen Welt eine Reihe zentraler Entwicklungsziele unterstützten, darunter nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Integration von Ländern, die im Zuge der Globalisierung ins Hintertreffen geraten sind, und anhaltende Bemühungen zur Armutsbeseitigung.

Obwohl die Konferenz erst in rund einem Jahr stattfinden wird, schreiten umfangreiche Vorbereitungen in verschiedenen Bereichen voran. Auf der vorläufigen Tagesordnung stehen die Bedeutung so-

lider heimischer Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Mobilisierung heimischer und internationaler finanzieller Mittel für die Entwicklung; die Rolle der Industrieländer bei der Unterstützung der Entwicklungsfinanzierung unter anderem durch erweiterte Möglichkeiten für den Handel und die Schuldenerleichterung, der Zugang der Entwicklungsländer zu den internationalen Finanzmärkten; sowie die bessere Vorbeugung gegen Finanzmarktkrisen und ihre Bewältigung.

Der Entwurf des Berichts von VN-Generalsekretär Kofi Annan, der in Zusammenarbeit mit anderen VN-Organisationen und mit dem IWF, der Weltbank und der Welthandelsorganisation (WTO) entstand, fasst den aktuellen Stand der noch nicht endgültigen Tagesordnung zusammen und wurde dem Vorbereitungsausschuss der Veranstaltung zur Kenntnisnahme und Diskussion vorgelegt. Bei der Vorbereitung des Berichts stützte sich Generalsekretär Annan auf verschiedene interinstitutionelle Arbeitsgruppen aus diesen Organisationen.

Maßnahmen zur Schuldenerleichterung eine tragfähige Schuldenbelastung erreicht haben und benötigen voraussichtlich keine Erleichterung im Rahmen der Initiative.

Die 22 Länder, die in dem erweiterten Rahmen Schuldenerleichterung erhalten, werden in den Genuss von deutlichen Verringerungen des Schuldenstandes und des zu zahlenden Schuldendienstes kommen (siehe Schaubild 5.2). Zusammen mit traditioneller Schuldenerleichterung und den Zusagen für zusätzlichen bilateralen Schuldenerlass, wird die externe Verschuldung dieser 22 Länder um fast zwei Drittel ihres Barwerts (von 53 Mrd. \$ auf 20 Mrd. \$) reduziert, und erreicht damit ein Niveau, welches unter der durchschnittlichen Verschuldung aller Entwicklungsländer liegt. Die realen Einsparungen beim Schuldendienst sind in diesen Ländern (im Vergleich zu den 1998 und 1999 gezahlten Beträgen) ebenfalls beachtlich – rund 1,1 Mrd. \$ jährlich – und der Anteil der Schuldenzahlungen an den Exporten, dem BIP und den Staatseinnahmen wird drastisch zurückgehen.

Vorläufige Hilfe bietet den Ländern die Möglichkeit, sofort in den Genuss von Schuldenerleichterungen zu kommen und gewährt ihnen gleichzeitig die nötige Zeit und Unterstützung, um in ihren PRSPs die Schwerpunkte und Programme ausführlich darzulegen, die sie mit den Mitteln aus der Schuldenerleichterung und öf-

## Kasten 5.2

**Wie funktioniert die erweiterte HIPC-Initiative?**

Die erweiterte HIPC-Initiative zielt darauf ab, eine *tiefergehende Schuldenerleichterung* dadurch zu gewähren, dass sie für die Schuldentragfähigkeit ehrgeizigere Ziele setzt:

- Beim außenwirtschaftlichen Kriterium ist die Zielmarke des Barwerts der Schulden im Verhältnis zum Export von 200-250 % auf nunmehr 150 % gesenkt worden.
- Beim fiskalischen Kriterium ist die Zielmarke des Barwerts der Schulden im Verhältnis zu den Staatseinnahmen von 280 % auf nunmehr 250 % gesenkt worden. Die Qualifikations-Kennzahlen für das fiskalische Kriterium wurden ebenfalls gesenkt, und zwar der Anteil der Exporte am BIP von 40 % auf jetzt 30 % und der Anteil der Staatseinnahmen am BIP von 20 % auf jetzt 15 %.

Wenn bei der erweiterten Initiative ein hochverschuldetes armes Land über längere Zeit eine solide Wirtschaftspolitik mit besonderer Betonung der Armutsbekämpfung verfolgt und dabei ausreichende Erfolge nachweist, erreicht das Land seinen „Entscheidungszeitpunkt“. Beim Entscheidungszeitpunkt legen die Direktorien von IWF und Weltbank den vom Schuldnerland benötigten Umfang der Hilfe fest, um die Schwelle der Tragfähigkeit zu erreichen (siehe Schaubild 5.1). Die

Schuldenerleichterung und andere Hilfeleistungen setzen in Form „vorläufiger Hilfe“ ein, sobald der Entscheidungszeitpunkt erreicht wird, wobei der Umfang der Hilfeleistungen von der Einschätzung der unmittelbaren Bedürfnisse des Landes und seiner Fähigkeit, die Mittel in Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu leiten, abhängt. Angenommen ein Land erfüllt seine Verpflichtung zu solider, armutsbekämpfender Politik während der Zeit zwischen seinem Entscheidungszeitpunkt und dem „Abschlusspunkt“ – der Zeitpunkt, an dem der Rest der insgesamt zugesagten Schuldenerleichterung erfolgt –, so wird weiterhin vorläufige Schuldenerleichterung gewährt.

Die erweiterte HIPC-Initiative zielt außerdem darauf ab, *Schuldenerleichterung schneller* zu gewähren, indem ein „gleitender“ Abschlusszeitpunkt eingeführt wird, der nicht von einem rigiden Zeitrahmen abhängt, sondern eher von dem Fortschritt bei einem Bündel vorher festgelegter Reformen bestimmt wird. Daher können erfolgreiche Länder schneller in den Genuss der Schuldenerleichterung kommen. Darüber hinaus stellt die Bestimmung über vorläufige Hilfe im Rahmen der erweiterten Initiative eine starke Abweichung von der ursprünglichen Initiative dar, unter der Schuldenerleichterung erst dann einsetzte, wenn Län-

der den Abschlusszeitpunkt erreicht hatten. Das Hauptziel besteht darin, mehr Mittel schneller freizugeben, um sie zur Armutsverringering einzusetzen.

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

Die Erweiterungen, die im Rahmen der HIPC-Initiative vorgenommen wurden, haben aufgrund der größeren Anzahl von berechtigten Ländern auch zu einer *Ausweitung der Schuldenerleichterung* geführt. Zweiundzwanzig Länder, die potentiell für Schuldenerleichterung im Rahmen der Initiative in Frage kommen, haben inzwischen Vereinbarungen zur Schuldenerleichterung abgeschlossen – die Schuldenerleichterung ist im Gange.

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.

fentlichen Mitteln im Allgemeinen unterstützen wollen. Ersten Anzeichen zufolge fließen die durch die Schuldenerleichterung freigesetzten Mittel großenteils in den Gesundheitssektor, einschließlich der Vorbeugung und Behandlung von HIV/AIDS, Bildung, ländliche Entwicklung und Wasserversorgung sowie in den Straßenbau. Um diese Leistungen zu verwirklichen, ist es jedoch nötig, dass alle Gläubiger die zugesagte Schuldenerleichterung umgehend bereitstellen.

**Zukünftige Herausforderungen**

In dem verbleibenden Teil des Jahres 2001 steht die Verwirklichung der Initiative vor speziellen Herausforderungen, da neue Länder Schuldenerleichterung beantragen werden und die Länder, die bereits Erleichterung erhalten, sich auf den Abschlusszeitpunkt vorbereiten. Die erste Herausforderung – neue Fälle zum Entscheidungszeitpunkt zu bringen – bereitet besondere Probleme, da die meisten Länder, die sich noch für HIPC-

Erleichterung qualifizieren müssen, entweder in interne oder grenzüberschreitende bewaffnete Konflikte verwickelt sind oder sie gerade beendet haben und viele dieser Länder mit ernsthaften Problemen der Regierungsführung zu kämpfen haben. Zugleich benötigen diese Länder umfassende externe Finanzierungsmittel, einschließlich Schuldenerleichterung, für Armutsbekämpfungs-Programme und den Wiederaufbauprozess. Die zweite Herausforderung besteht in der Leistung von Hilfe um sicherzustellen, dass die 22 Länder am Entscheidungszeitpunkt ihre makroökonomischen Ziele und Reformprogramme planmäßig weiterverfolgen, um den Abschlusszeitpunkt zu erreichen. Dies wiederum bedeutet, jedem der 22 Länder bei der Entwicklung und Verwirklichung eines vollständigen, landesweit akzeptierten wirtschaftspolitischen Aktionsplans zu helfen, der in den von den Direktorien des IWF und der Weltbank unterstützten Strategiedokumenten zur Armutsbekämpfung dargestellt wird.

Schaubild 5.1

## Erweiterte HIPC-Initiative

### Erste Phase

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

**Entscheidungszeitpunkt**

← Entweder → Oder →

Schuldenstand-Operation des Pariser Clubs zu Neapel-Bedingungen und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger

**ist ausreichend**

um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen.

**==> Ausstieg**

(Das Land qualifiziert sich nicht für Hilfe im Rahmen der HIPC-Initiative.)

Schuldenstand-Operation des Pariser Clubs zu Neapel-Bedingungen und vergleichbare Behandlung durch andere bilaterale und kommerzielle Gläubiger

**ist nicht ausreichend**

um eine tragfähige Auslandsverschuldung zu erreichen.

**==> Direktoren von Weltbank und IWF** entscheiden über die Unterstützungsberechtigung.



Alle Gläubiger (multilaterale, bilaterale und kommerzielle) sagen eine Schuldenerleichterung zum gleitenden Abschlusszeitpunkt zu. Der Betrag der Hilfe hängt von dem Bedarf ab, die Schulden auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Die Berechnung stützt sich auf die aktuellsten, zum Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten.

### Zweite Phase

- Das Land legt einen zweiten Leistungsnachweis vor, indem es die zum Entscheidungszeitpunkt festgelegten Politikmaßnahmen durchführt (Auslöser für das Erreichen des gleitenden Abschlusszeitpunktes), die mit dem (vorläufigen) PRSP zusammenhängen.
- Weltbank und IWF leisten Übergangshilfe.
- Der Pariser Club bietet Schuldendienst-Umschuldung nach Köln-Bedingungen (90%ige Schuldenreduzierung auf BVV-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 für die nicht-rückwirkenden HIPC-Fälle (d. h. Länder, die sich nicht für Hilfe unter der ursprünglichen HIPC-Initiative qualifiziert haben) ist davon abhängig, dass wenigstens ein volles Jahr einer umfassenden Armutsbekämpfungs-Strategie umgesetzt worden ist, einschließlich makroökonomischer Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. Bei den rückwirkenden HIPC-Fällen (die Länder, die sich unter der ursprünglichen HIPC-Initiative qualifiziert haben) hängt die Festlegung des Abschlusszeitpunktes von der Annahme eines umfassenden PRSP ab.
- 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 BVV-Basis) für ihre Forderungen gemäß dem Tragfähigkeitsziel. 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 BVV-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 in Ausnahmefällen erforderlichen Flexibilität.

Tabelle 5.1

**Erweiterte HIPC-Initiative: Einstufung der HIPCs zum 30. April 2001**

41 hochverschuldete arme Länder			
HIPC-Entschuldung gebilligt am Entscheidungspunkt (22)		Entscheidungspunkt noch nicht erreicht (15)	Tragfähige Fälle (4) <sup>1</sup>
Benin	Mali	Äthiopien <sup>2</sup>	Angola <sup>2</sup>
Bolivien <sup>3</sup>	Mauretanien	Burundi <sup>2</sup>	Jemen, Republik <sup>5</sup>
Burkina Faso	Mosambik	Côte d'Ivoire	Kenia
Gambia	Nicaragua	Ghana	Vietnam
Guinea	Niger	Kongo, Dem. Republik <sup>2</sup>	
Guinea-Bissau <sup>2</sup>	Ruanda <sup>2</sup>	Kongo, Republik <sup>2</sup>	
Guyana	Sambia	Laos, DVR	
Honduras	Senegal	Liberia <sup>2</sup>	
Kamerun	São Tomé und Príncipe <sup>4</sup>	Myanmar <sup>2</sup>	
Madagaskar	Tansania	Sierra Leone <sup>2</sup>	
Malawi	Uganda	Somalia <sup>2</sup>	
		Sudan <sup>2</sup>	
		Togo	
		Tschad <sup>3</sup>	
		Zentralafrikanische Republik <sup>2</sup>	

<sup>1</sup>Diese Länder werden voraussichtlich nach Erhalt von Schuldenerleichterung unter traditionellen Mechanismen eine tragbare Verschuldung erreichen.

<sup>2</sup>Von Konflikten betroffen.

<sup>3</sup>Tschad hat seinen Entscheidungspunkt im Mai 2001 erreicht, und Bolivien hat seinen Abschlusspunkt im Juni 2001, nach Abschluss des Geschäftsjahres 2001 erreicht.

<sup>4</sup>São Tomé und Príncipe hat keine HIPC-Unterstützung vom IWF erhalten, da gegen Ende 1999 keine ausstehenden Kredite gegenüber dem IWF, die Grundlage für die Berechnung der HIPC-Entschuldung, vorlagen.

<sup>5</sup>Jemen hat den Entscheidungspunkt mit einer tragfähigen Verschuldung nach Anwendung traditioneller Unterstützungsmechanismen im Juni 2000 erreicht.

### *Die Erhaltung langfristiger externer Schuldentragfähigkeit*

In einer Sitzung im April 2001 stimmten die Exekutivdirektoren überein, dass die HIPC-Schuldenerleichterung eine gute Grundlage zur Sicherung langfristiger Schuldentragfähigkeit bietet. Dazu sei allerdings das beständige Festhalten an solider makroökonomischer Politik und an Strukturformen ebenso erforderlich wie der angemessene Zufluss konzessionärer externer Mittel und der erleichterte Zugang zu den Märkten der fortgeschrittenen Länder. (Einige dieser Themen wurden auch bei dem Besuch der Leiter von IWF und Weltbank in Afrika betont – siehe Kasten 5.3.)

Um sicherzustellen, dass die HIPCs eine tragfähige externe Schuldensituation erreichen, müssen die Gläubigerländer eine Schlüsselrolle übernehmen. Die Direktoren unterstrichen die entscheidende Bedeutung des verbesserten Zugangs zu den Märkten der Industrieländer, der angemessenen Finanzierung nach dem Abschlusspunkt, der verantwortungsvollen Kreditvergabe an Länder mit hohen Schuldenbelastungen und der technischen Hilfe zur Verbesserung der Schuldenverwaltung. Außerdem rief das Direktorium alle Gläubiger zur zeitgerechten Schuldenerleichterung im Rahmen der HIPC-Initiative auf. Vor allem sollte Schuldenerleichterung keine andere Entwicklungshilfe ersetzen,

und zusätzliche Hilfe an die HIPCs sollte nicht auf Kosten der Nicht-HIPCs gehen.

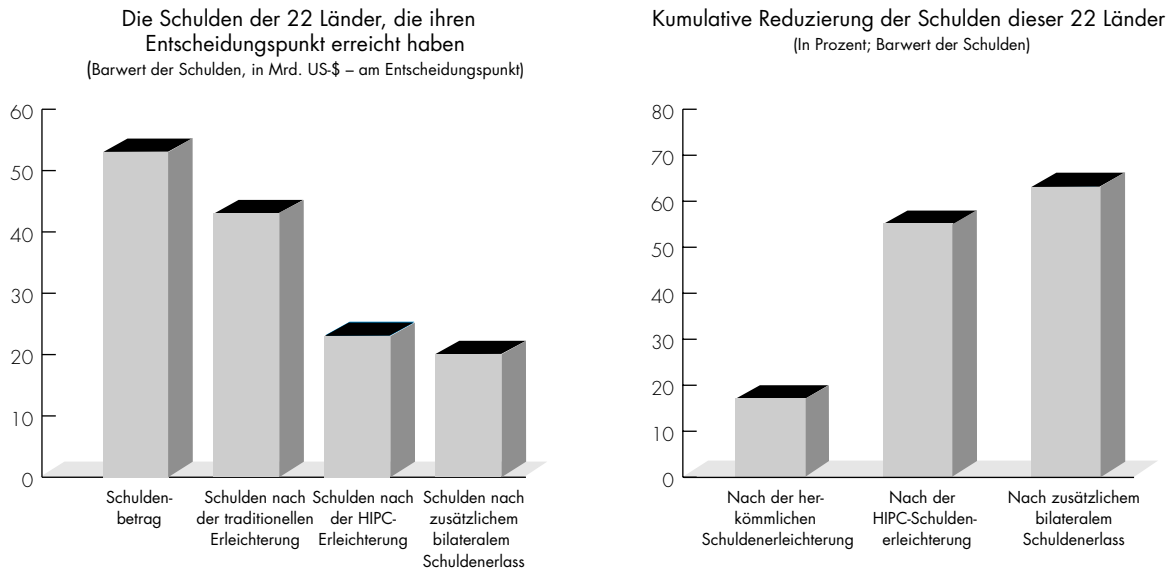
Eine solide Politik der Schuldnerländer – dazu gehören die makroökonomische Politik, Strukturformen, die Verwaltung des öffentlichen Sektors, gute Regierungsführung und die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen – sind dringend notwendig, um das heimische Sparaufkommen zu erhöhen sowie das Produktions- und Exportwachstum anzuregen, damit die außenwirtschaftliche Anfälligkeit und letztlich die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe verringert wird. Angesichts der Bedeutung des Privatsektors für die langfristigen Wachstumsaussichten der HIPCs hoben die Direktoren hervor, dass die HIPCs ein förderliches Umfeld bereitstellen sollten, welches zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten und Investitionen anregt und privates Beteiligungskapital, insbesondere ausländische Direktinvestitionen, anzieht.

Da die Projektionen zur Schuldentragfähigkeit sehr stark von der Höhe und der Zusammensetzung der Neuverschuldung abhängen, empfahlen die Direktoren, neue finanzielle Mittel für die HIPCs zu hochkonzessionären Bedingungen zu vergeben. Sie betonten die Bedeutung von Transparenz und Überwachung der Vergabe neuer Kredite an die HIPCs, besonders bei nicht-konzessionären Krediten.

Schaubild 5.2

**Reduzierung des Schuldenstandes für 22 HIPC-Länder am Entscheidungspunkt<sup>1</sup>**

Stand Ende April 2001



Quelle: Länderdokumente der HIPC-Initiative

<sup>1</sup>Mit Ausnahme des Tschad, der seinen Entscheidungspunkt im Mai 2001 erreicht hat

Die Direktoren waren der Auffassung, dass die HIPC-Initiative eine gute Grundlage bietet, um nach dem Abschlusspunkt die Schulden tragfähigkeit zu erreichen. Sie bemerkten jedoch, dass bei einigen HIPC das Verhältnis des Barwerts der Schulden zum Export voraussichtlich erst mittelfristig unter 150 % fallen wird, und zwar vor allem aufgrund der vorhergesagten Höhe der Neuverschuldung und in einigen Fällen aufgrund niedrigen Exportwachstums. Die Direktoren erkannten zwar an, dass diese neuen Kredite gebraucht werden, um Investitionen und Produktionswachstum mittelfristig zu unterstützen, sie machten aber darauf aufmerksam, dass höhere Schuldenquoten die Anfälligkeit dieser Länder für externe Schocks vergrößern. Sie begrüßten die Tatsache, dass diese Länder, als ein Ergebnis der HIPC-Initiative, relativ niedrige projizierte Schuldendienstniveaus haben und dass durch bereits zugesagte, zusätzliche freiwillige bilaterale Schuldenerleichterung die Schulden und die Schuldendienstquoten weiter verringert werden.

Die Direktoren stimmten überein, dass Abschlusspunkt-Dokumente eine gründliche Analyse und Diskussion der Aussichten für die langfristige Schulden tragfähigkeit enthalten sollten. Die Direktoren bekräftigten ihre Bereitschaft, – innerhalb des bestehenden Rahmens der erweiterten HIPC-Initiative – in Ausnahmefällen auf der Grundlage einer umfassenden Neubewertung der Lage des hochverschuldeten Landes beim Abschlusspunkt eine zusätzliche Schuldenerleichterung in Betracht zu ziehen. Solche Ausnahmefälle

könnten durch exogene Faktoren hervorgerufen werden, die zu grundlegenden Veränderungen der ökonomischen Situation eines Landes führen.

Die Direktoren betonten außerdem, dass die Schuldenverwaltung verbessert werden muss. In diesem Zusammenhang drängten sie die HIPC, sich auf eine transparente Rechnungslegung zu konzentrieren und das Schuldenmanagement mit der Geld- und Fiskalpolitik zu koordinieren. Sie ermutigten die IWF-Mitarbeiter, weiterhin mit den Behörden, Sonderorganisationen und Anbietern technischer Hilfe zusammenzuarbeiten, um die Fähigkeiten zum Schuldenmanagement zu verbessern.

*Hilfe für Länder nach Beendigung schwerer Konflikte*

Im April 2001 überprüften die Direktoren von Weltbank und IWF ein gemeinsames Dokument zu ausgewählten Themen der Hilfe beider Institutionen für Länder nach Beendigung schwerer Konflikte. Einen Schwerpunkt des Dokuments bildete die Frage, wie sich anspruchsberechtigte Länder nach Beendigung eines Konflikts für Hilfe im Rahmen der HIPC-Initiative qualifizieren können. In dem Dokument wurde angemerkt, dass die größte Herausforderung darin liegt, den noch verbleibenden HIPC-anspruchsberechtigten Ländern, die von Konflikten betroffen sind, dabei zu helfen, den Nachweis der wirtschaftlichen Erfolge zu erbringen, der es ihnen ermöglicht, dem Entscheidungspunkt näher zu kommen und Schuldenerleichterung zu erhalten. Der Bedarf an Schuldenerleichterung ist in diesen Ländern besonders hoch, da

## Kasten 5.3

**Der gemeinsame Besuch von IWF und Weltbank in Afrika**

Im Februar 2001 statteten der Geschäftsführende Direktor des IWF Horst Köhler und Weltbank-Präsident James Wolfensohn als erste Leiter der Bretton-Woods-Institutionen Afrika einen gemeinsamen Besuch ab. Der Hauptzweck der Treffen mit 22 Staatsoberhäuptern im Rahmen der Reise nach Kenia, Mali, Nigeria und Tansania bestand darin, die Meinung der afrikanischen Regierungschefs darüber zu erfahren, wie Afrika das Wachstum beschleunigen, die Armut bekämpfen und sich selbst so positionieren kann, dass es von der Globalisierung profitiert.

Zuallererst betonten die afrikanischen Regierungschefs die Notwendigkeit, Konflikte und schwache Regierungsführung anzugehen, und hoben hervor, dass nachhaltige Armutsbekämpfung und Wachstum mit Frieden, Demokratie und wirkungsvollen Institutionen beginnen und darauf aufbauen müssen. Zweitens würdigten sie, dass die Aussichten für schnelles Wachstum vom Aufbau einer soliden Humankapitalbasis abhängen, was verstärkte Unterstützung für Bildung und Gesundheit erfordert. Sie betonten vor allem die dringende Notwendigkeit, die verheerenden Auswirkungen von HIV/AIDS zu bekämpfen, und berichteten von ihren Erfahrungen beim Versuch, diese katastrophale Pandemie in ihren Ländern einzudämmen. Als drittes hoben sie das gemeinsame Ziel hervor, Afrika in die Lage zu versetzen, von der Globalisierung zu profitieren, und stimmten überein, dass verstärkte regionale Zusammenarbeit

und Integration unerlässlich seien, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu erhöhen. Sie unterstrichen die besondere Bedeutung, die die Öffnung der Märkte der Industrieländer für afrikanische Waren und der Zugang zu den weltweiten Kapitalmärkten für die Förderung und die nachhaltige Festigung des Wachstums haben. Sie hoben aber auch hervor, dass für die nahe Zukunft die Verfügbarkeit angemessener konzessionärer Mittel entscheidend ist, um vielen afrikanischen Ländern bei der Realisierung ihres Potentials für höheres Wachstum zur Armutsbekämpfung zu helfen (siehe Tabelle 5.2). Alle afrikanischen Staatsoberhäupter begrüßten den jüngsten Fortschritt im Rahmen der Initiative für hochverschuldete arme Länder; einige riefen zu weiteren Maßnahmen zum Schuldenerlass auf. Sie begrüßten außerdem die Schritte von IWF und Weltbank zu einer stärkeren Straffung der Konditionalität und betonten, wie wichtig es ist, Konditionalität mit landeseigenen Entwicklungsstrategien in Einklang zu bringen.

Im Gegenzug betonten Köhler und Wolfensohn, dass die afrikanischen Länder in dem Maße die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erwarten können, wie sie sich selbst um die Gestaltung und Verwirklichung solider Armutsbekämpfungs- und Wachstumsstrategien bemühen – „Hilfe zur Selbsthilfe“. Tief beeindruckt von der Überzeugung der afrikanischen Regierungschefs, dass Afrikas Zukunft in ihren eigenen Händen liegt, und von ihrer Verpflichtung zu

weitreichenden Veränderungen, mit denen der Kontinent die Wurzeln der Armut bekämpfen kann, sagten Köhler und Wolfensohn die Bereitschaft von IWF und Weltbank zu, die Länder bei ihren Bemühungen zu unterstützen. In diesem Zusammenhang betonten sie, dass sie alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um Afrika im Kampf gegen HIV/AIDS zu unterstützen; unter anderem wollen sie mit anderen Organisationen zusammenarbeiten in dem Bemühen, die Ressourcen der Internationalen Entwicklungsorganisation durch Zuschussfinanzierung zu ergänzen. In den Diskussionen wurde auch unterstrichen, dass eine größere Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die von den afrikanischen Ländern geleisteten Anstrengungen nötig ist. Neben der grundlegenden Notwendigkeit der Marktöffnung seitens der entwickelten Länder für alle Exporte afrikanischer und anderer armer Länder, sollten die entwickelten Länder ihre öffentliche Entwicklungshilfe ausdehnen und deren Wirksamkeit steigern, auch indem sie diese vollständig mit der Armutsbekämpfungsstrategie der Länder abstimmen. Schließlich wurde in den Diskussionen die Überzeugung der Weltbank und des IWF bestätigt, dass ihre gemeinsamen Anstrengungen auf der Basis des Ansatzes der Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung und der erweiterten HIPC-Initiative für die erfolgreiche Unterstützung der armen Länder bei der Bekämpfung der Armut und der Steigerung des Wachstums von zentraler Bedeutung sind.

viele von ihnen mit extremer Armut und hohen Wiederaufbaukosten konfrontiert sind. Die Direktionen von IWF und Weltbank stimmten überein, dass der bestehende Rahmen der HIPC-Initiative genügend Flexibilität aufweist, um den besonderen Umständen dieser Länder gerecht zu werden, auch in Bezug auf den Zeitraum, in dem die Anpassungserfolge zu erbringen sind. Obgleich sie den dringenden Finanzierungsbedarf dieser Länder anerkannten, betonten die IWF-Direktoren auch die Bedeutung angemessener Konditionalität und der Gewähr, dass die Schuldenerleichterung wirkungsvoll zur Armutsbekämpfung eingesetzt wird. In diesem Zusammenhang hoben sie hervor, dass es wichtig ist, Vorkehrungen zum Nachweis armutsbezogener

Ausgaben zu treffen und Transparenz bei den Militärausgaben sicherzustellen. Sie stimmten auch überein, dass beim Nachweis für die Anpassungserfolge dieser Länder der Wiederaufbau der Institutionen und die Verbesserung der gesamten Regierungsführung einen hohen Stellenwert haben sollte. Viele Direktoren stimmten überein, dass Weltbank und IWF bei Ländern nach Beendigung schwerer Konflikte einen frühzeitigen Entscheidungszeitpunkt zusammen mit einer verhältnismäßig längeren Übergangsperiode in Erwägung ziehen könnten, sofern diese Länder wesentliche Fortschritte in Richtung auf makroökonomische Stabilität, gute Regierungsführung, Aufbau von Institutionen und Überwachung vorzeigen können. Die Welt-

Tabelle 5.2  
**Netto-Hilfsströme der wichtigsten Geber 1990–2000<sup>1</sup>**

	Marktpreise						2000 zu konstanten Preisen von 1999 <sup>3</sup>	Veränderung 1999/00		Anteil am BSP der Geber 2000	
	1990	1995	1996	1997 <sup>2</sup>	1998 <sup>2</sup>	1999 <sup>2</sup>		2000 <sup>2</sup>	Zu Markt- preisen <sup>3</sup>		Zu konstanten Preisen <sup>3</sup>
	<i>(Milliarden US-Dollar)</i>						<i>(Prozent)</i>				
Dänemark	1,2	1,6	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9	-4,0	7,3	1,06
Deutschland	6,3	7,5	7,6	5,9	5,6	5,5	5,0	5,8	-8,7	5,9	0,27
Frankreich	7,2	8,4	7,5	6,3	5,7	5,6	4,2	4,9	-25,1	-13,9	0,33
Italien	3,4	1,6	2,4	1,3	2,3	1,8	1,4	1,5	-24,3	-14,3	0,13
Japan	9,1	14,5	9,4	9,4	10,6	15,3	13,1	12,6	-14,8	-17,9	0,27
Kanada	2,5	2,1	1,8	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4	-2,2	0,25
Niederlande	2,5	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,1	3,4	-1,9	10,0	0,82
Schweden	2,0	1,7	2,0	1,7	1,6	1,6	1,8	2,0	11,2	22,3	0,81
UK	2,6	3,2	3,2	3,4	3,9	3,5	4,5	4,7	29,2	35,6	0,31
USA	11,4	7,4	9,4	6,9	8,8	9,1	9,6	9,4	4,8	2,7	0,10
G7-Geber	40,9	44,7	41,3	35,1	38,6	42,6	39,4	40,6	-7,3	-4,8	0,19
Sonstige DAC- Geber <sup>4</sup>	12,0	14,2	14,2	13,2	13,5	13,8	13,6	15,0	-1,5	8,3	0,46
DAC insgesamt (in Prozent des BSP)	53,0	58,9	55,4	48,3	52,1	56,4	53,1	55,5	-5,9	-1,6	0,22
	0,33	0,27	0,25	0,22	0,23	0,24	0,22	...	...	...	...

Quelle: Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

<sup>1</sup>Öffentliche Entwicklungshilfe der Mitgliedsländer des OECD-Entwicklungshilfausschusses (DAC). Der DAC ist das wichtigste Gremium, durch das die OECD Themen behandelt, die sich auf die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern beziehen. Die Daten stützen sich auf die von den Gebern bereitgestellten Gesamtbeträge; sie erfassen die Schuldenerleichterung für Forderungen außerhalb der öffentlichen Entwicklungshilfe nicht. Die Daten für 2000 sind vorübergehend.

<sup>2</sup>Wegen der Neuklassifizierung einiger früherer Empfänger von öffentlicher Entwicklungshilfe im Jahre 1997 sind diese Daten nicht genau vergleichbar mit Daten vor 1997.

<sup>3</sup>Preise und Wechselkurse.

<sup>4</sup>Australien, Belgien, Finnland, Irland, Luxemburg, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, die Schweiz und Spanien.

bank und der IWF würden unter Berücksichtigung des Schuldendienstprofils und der Absorptionsfähigkeit des Landes, so weit wie möglich, vorgezogene HIPC-Hilfe in Betracht ziehen. In einigen Fällen würde der Zugang zur HIPC-Hilfe die Begleichung von Zahlungsrückständen gegenüber der Weltbank, dem IWF und anderen Institutionen erfordern. Um dies zu erleichtern, würden gemeinsam und in Zusammenarbeit mit anderen Gläubigern für einzelne Länder Pläne zur Begleichung der Zahlungsrückstände ausgearbeitet.

Die meisten Länder, die in einen Konflikt verwickelt waren, benötigen sowohl von der Weltbank als auch vom IWF erhebliche technische Hilfe, um die wichtigsten Regierungsfunktionen schnell wiederherzustellen. Die Direktionen von Weltbank und IWF stimmten überein, dass ihre Mitarbeiter in Zusammenarbeit mit anderen Anbietern technischer Hilfe eine frühzeitige Bewertung und einen Aktionsplan entwickeln sollten, um die Bedürfnisse dieser Länder zu decken. Sie haben die Mitarbeiterstäbe außerdem gebeten, verschiedene Möglichkeiten für die Finanzierung der Teilnahme der Institutionen an diesen Bemühungen aufzuzeigen und den Direktionen darüber zu berichten. Die Exekutivdirektoren des IWF unterstützten Bemühungen, bilate-

rale Geber zu ermutigen, über ein vom IWF einzurichtendes und von verschiedenen Gebern verwaltetes Konto Zinssubventionen zu gewähren. Sie begrüßten frühe Anzeichen dafür, dass einige Mitglieder bereit sind, einen Beitrag zu einem solchen Konto in Erwägung zu ziehen.

### Der PRSP-Ansatz

Das Strategiedokument zur Armutsbekämpfung (PRSP)<sup>3</sup> wird von der Regierung eines Landes unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Geber und internationaler Organisationen aufgestellt und zielt darauf ab, ein Rahmenwerk für konzessionäre Hilfe des IWF und der Weltbank zu bilden. Es gibt keinen einheitlichen Entwurf für PRSPs: Jedes Dokument soll die Umstände der einzelnen Länder widerspiegeln. Jedes Dokument wird jedoch die Hauptmerkmale der Armut beschreiben und angemessene Strategien darlegen, um die Armut mittel- bis langfristig zu beseitigen. Es wird von den Ländern erwartet, dass sie jährliche Fort-

<sup>3</sup>Das PRSP ersetzt das Wirtschaftspolitische Rahmendokument (PPF), das Grundlage der Reformprogramme bildete, die durch die frühere Erweiterte Strukturanpassungsfazilität des IWF unterstützt wurden.



schrittsberichte über die Durchführung dieser Strategien vorlegen und das PRSP alle drei Jahre vollständig aktualisieren. Außerdem sollte das PRSP eines jeden Landes aus einem örtlichen, breit angelegten Beteiligungsprozess hervorgehen, der Armutsbekämpfungsmaßnahmen in einen kohärenten, wachstumsorientierten makroökonomischen Rahmen einbettet.

Als Teil des Vorbereitungsprozesses benennen die Länder die schwerwiegendsten Hindernisse für schnelleres Wachstum und die Armutsbekämpfung, arbeiten realistische und nachprüfbar Ziele zur Armutsbekämpfung heraus und legen makroökonomische, strukturelle und sozialpolitische Maßnahmen dar, um diese Ziele zu erreichen. Um den kurzfristigen Programmverlauf leichter beurteilen zu können, müssen die Länder jährliche Ziele aufstellen, die mit ihren langfristigen Zielen zur Armutsreduzierung in Einklang stehen. Das PRSP bietet auch die Möglichkeit, den Finanzierungsbedarf unterschiedlicher Armutsbekämpfungs-Programme zu beziffern und sie in einen tragfähigen fiskalischen und makroökonomischen Rahmen einzubinden.

### **Bislang erzielte Fortschritte**

In ihrer Sitzung zur Erörterung des Fortschritts bei der Verwirklichung von PRSPs im September 2000 begrüßten die Exekutivdirektoren des IWF die bisher erreichten Fortschritte. Sie zeigten sich ermutigt von der positiven Resonanz in den Ländern, die landesweit mitgetragene Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung vorbereiteten, und durch das Ausmaß, in dem Länder auf ihre eigenen früheren Erfahrungen zurückgegriffen hätten. Sie bemerkten, dass in vielen Fällen die zur Verfügung gestellte Information erheblich umfangreicher, der Grad der Beteiligung wesentlich höher und die an der Vorbereitung der vorläufigen PRSPs beteiligte Politikebene weit hochrangiger war als zuvor angenommen. (Es wurde von den Ländern nicht erwartet, dass bei der Vorbereitung der vorläufigen PRSPs der Beteiligungsprozess zum Tragen kommt, sondern dass Aktionspläne und Zeitpläne entwickelt werden, um einen solchen Prozess bei der Formulierung der endgültigen PRSPs in Gang zu setzen.)

Gleichzeitig erkannte das Direktorium die Herausforderungen an, denen die Länder gegenüberstehen, wenn sie, gestützt auf ein vorläufiges PRSP, das in manchen Fällen nur aus vagen Absichtserklärungen besteht, mit der Vorbereitung der endgültigen PRSPs beginnen und versuchen, ein Programm zu entwickeln, welches gut ausformuliert ist und Prioritäten setzt. Zu diesen Herausforderungen gehört unter anderem die Arbeit mit unzureichenden Armutsdaten und begrenzten institutionellen und analytischen Kapazitäten sowohl seitens der Regierung als auch der Zivilgesellschaft. Auch muss sichergestellt werden, dass durch die breit angelegte Beteiligung die Autorität der Parlamente und die bestehenden demokratischen Prozesse nicht

unterlaufen werden. Die Direktoren begrüßten daher die bereits bestehende oder geplante Einbeziehung multi- und bilateraler Entwicklungshilfepartner, um die Länder bei ihren Bemühungen, Daten zu aktualisieren und institutionelle Kapazitäten aufzubauen, zu unterstützen. Sie gaben zu bedenken, dass die Anstrengungen verdoppelt werden müssen um sicherzustellen, dass die Meinungen der Armen bei der Entwicklung von Armutsbekämpfungs-Strategien berücksichtigt werden.

Bei einer Sitzung im April 2001 bemerkten die Exekutivdirektoren des IWF, dass sich der PRSP-Ansatz noch immer in einem frühen Entwicklungsstadium befindet. Das Kalenderjahr 2000 war durch die Vorbereitung von vorläufigen PRSPs geprägt, von denen viele den Exekutivdirektorien von Weltbank und IWF in Zusammenhang mit Entscheidungspunkten im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative vorgelegt wurden. Bis zum 31. März 2001 hatten die Direktorien 32 vorläufige PRSPs und vier endgültige PRSPs begutachtet, von denen die Mehrzahl von afrikanischen Ländern eingereicht worden waren.

### **Zukünftige Herausforderungen**

Während des verbleibenden Teils des Kalenderjahres 2001 werden laut dem in den vorläufigen PRSPs aufgestellten Zeitplan rund 20 Länder ihr erstes endgültiges PRSP fertig stellen. Viele von ihnen sind hochverschuldete arme Länder (HIPC), die im Jahr 2000 ihren Entscheidungspunkt erreicht haben und den Abschlusspunkt im Rahmen der HIPC-Initiative anstreben. Mit voranschreitendem Prozess wird es immer wichtiger, dass die Qualität der endgültigen PRSPs – sowohl im Hinblick auf ihren Inhalt als auch auf den Beteiligungsprozess – nicht zu Gunsten der Eile bei der Vorbereitung geopfert wird. Zugleich müssen die Erwartungen in Bezug auf den Inhalt der ersten endgültigen PRSPs der Länder und auf den Vorbereitungsprozess die Umstände der einzelnen Länder und ihre beschränkten institutionellen Kapazitäten berücksichtigen; ebenso ist es eine Tatsache, dass endgültige PRSPs „lebende Dokumente“ sind. Alle Betroffenen – sowohl die Länder als auch ihre Entwicklungshilfepartner (einschließlich der Weltbank und des IWF) – unterliegen bei der Ausarbeitung der PRSPs einem Lernprozess, und Strategien entwickeln sich im Lichte der Erfahrungen. Daher wird die Anzahl der PRSPs (und sogar die anfängliche Qualität) nur ein vorläufiger Erfolgsindikator sein. Die Strategie steht und fällt mit den Bemühungen um nachhaltige Armutsbekämpfung und ein tragfähiges Wachstum des Landes sowie mit deren messbaren Erfolgen, die sich erst im Lauf der Jahre einstellen.

Während des verbleibenden Teils des Jahres 2001 müssen entscheidende Herausforderungen bewältigt werden. In Hinblick auf die Länderstrategien wird es nötig sein, den Ländern dabei zu helfen, von der Be-

schreibung der vorhandenen Politikansätze und Ausgabenmuster zur Vorbereitung neuer Politik- und Ausgabenoptionen überzugehen, die stärker und nachdrücklicher auf die Ergebnisse der Armutsbekämpfung und die Beschleunigung des Wachstums ausgerichtet sind. Für die Bemühungen zur Armutsreduzierung insgesamt wird es erforderlich sein, den Übergangsprozess von der Strategievorbereitung zu ihrer Verwirklichung zu unterstützen, einschließlich der Mobilisierung der für die entstehende Strategie notwendigen Finanzierung. Die Tatkraft aller Partner wird benötigt, um das PRSP zu einem wirklich umfassenden Prozess zu machen, der in den einzelnen Ländern als ein gemeinsames Rahmenwerk aller Entwicklungshilfepartner dient.

#### *Erleichterung des PRSP-Prozesses*

Die Weltbank und der IWF unternahmen in der zweiten Hälfte des Geschäftsjahres 2001 eine Reihe von Schritten, um den PRSP-Prozess zu erleichtern, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Übergang zu endgültigen PRSPs und die Eingliederung des PRSP-Ansatzes in ihre finanziellen Hilfsprogramme. Als Reaktion auf die Forderungen der Länder nach mehr Klarheit bezüglich der Grundlage, auf der die Mitarbeiter der Weltbank und des IWF PRSPs bewerten, haben die Mitarbeiter Richtlinien für die gemeinsame Bewertung endgültiger PRSPs ausgearbeitet, in denen die Kernbereiche umrissen werden, auf die sich beide Institutionen bei der Bewertung von PRSPs konzentrieren. Diese Richtlinien werden in regelmäßigen Abständen im Lichte der Erfahrungen der Länder und der Rückmeldung von den Entwicklungshilfepartnern überarbeitet. Die Bank und der IWF weiten zudem die Fortbildungsmöglichkeiten für PRSP-Länderteams aus und arbeiten aktiv mit Entwicklungshilfepartnern zusammen, um den Aufbau von Kapazitäten in den Ländern und die Identifizierung des Landes mit dem Reformprogramm zu unterstützen.

#### *Unterstützung beim Nachweis öffentlicher Ausgaben zur Armutsbekämpfung*

Im Februar 2001 erörterten die Exekutivdirektoren von IWF und Weltbank ein gemeinsames Dokument über die Überprüfung von Armut-bezogenen Ausgaben. Die Direktoren vom IWF betonten, dass es wichtig ist, alle Ausgaben der hochverschuldeten armen Länder zur Armutsbekämpfung nachzuweisen um sicherzustellen, dass die durch die HIPC-Hilfe eingesparten Budgetmittel für ihren vorgesehenen Zweck, die Armutsbekämpfung, verwendet werden. Die Gewissheit, dass sowohl die Schuldenerleichterung als auch die konzessionäre Hilfe im Allgemeinen wie vorgesehen verwendet werden, ist auch für die Glaubwürdigkeit der HIPC-Initiative wichtig. In diesem Zusammenhang zogen die Direktoren in Betracht, das öffentliche Ausgabenmanagement zu stärken – ein Anliegen von hoher Priorität,

um sicher gehen zu können, dass die HIPC-Initiative in angemessene Armutsbekämpfungs-Programme mündet.

Sobald die Ausgaben zur Armutsbekämpfung beziffert sind, erfordert ihr Nachweis nach Einschätzung der Direktoren ein wirkungsvolles staatliches Rechnungs- und Prüfungswesen. Gestützt auf die von Weltbank- und IWF-Mitarbeitern durchgeführten vorläufigen Bewertungen des öffentlichen Ausgabenmanagements in 25 HIPCs, zeigten sich die Direktoren darüber besorgt, dass die meisten HIPCs nicht in der Lage sind, als Teil ihres öffentlichen Ausgabenmanagements umfassende Informationen über die Verwendung der HIPC-Hilfe bereitzustellen. In der Mehrheit der Fälle schien eine grundlegende Aktualisierung der bestehenden Systeme notwendig, um diesen Standard zu erreichen. Die Direktoren stimmten überein, dass es in Abwesenheit eines umfassenden Managementsystems für öffentliche Ausgaben für ein Land angemessen sein kann, einen „virtuellen“ Armutsfonds zu verwenden, durch den ausgewählte Budgetposten, die zur Armutsbekämpfung beitragen, gekennzeichnet werden und als Teil der gesamten Budgeterfüllung überwacht werden.

Zwar können diese Fonds auf mittlere Sicht nicht die Schaffung wirkungsvoller Managementsysteme für öffentliche Ausgaben ersetzen, aber sie können so lange als Überbrückungsmaßnahme dienen, bis umfassendere Ausgabenmanagement- und Überprüfungssysteme entwickelt sind. Dieser Ansatz würde dabei helfen, mittelfristig das Fundament für ein erweitertes Ausgabenmanagement-System aufzubauen und gleichzeitig Verzögerungen bei der dringend benötigten Auszahlung der Schuldenerleichterung und der konzessionären Hilfe an anspruchsberechtigte Länder zu verhindern.

Die Direktoren betonten, dass die Arbeitsteilung zwischen IWF und Weltbank mit der traditionellen Ausrichtung von IWF und Weltbank in Einklang stehen sollte, wobei der IWF für die makroökonomisch-fiskalische Steuerung zuständig ist und die Weltbank für strukturelle und institutionelle Fragen, die die Armutsbekämpfung und den Aufbau von Kapazitäten betreffen.

#### *Unterstützung von Sozialverträglichkeitsprüfungen*

Idealerweise sollten Sozialverträglichkeitsprüfungen ein integraler Bestandteil der PRSP-Erstellung sein und unter der Leitung der nationalen Behörden durchgeführt werden. Angesichts der begrenzten nationalen Kapazitäten in diesem Bereich müssen sich die Länder um Hilfe von bilateralen und multilateralen Institutionen – einschließlich IWF und Weltbank – mit entsprechender Sachkenntnis bemühen, die sowohl die Analyse ausführen helfen als auch die nationalen Kapazitäten für die soziale Analyse stärken. Der IWF wird sich innerhalb seines Arbeitsbereichs (d. h. makroökonomische Politik und damit verbundene Themenbereiche) ebenfalls an dieser Aufgabe beteiligen und wird rele-

vante Analysen der sozialen Auswirkungen der durch die Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (PRGF) unterstützten Kernmaßnahmen in seine Politikberatung integrieren und darauf Bezug nehmen. Der IWF erkennt die Notwendigkeit, den Ländern zu helfen, die Sozialverträglichkeitsprüfung so schnell wie möglich in den PRSP-Prozess zu integrieren. Er räumt jedoch auch ein, dass anfängliche Erwartungen in diesem Bereich aufgrund seiner Komplexität und der institutionellen Kapazitätsbeschränkungen in den Ländern, die PRSPs ausarbeiten, heruntergeschraubt werden müssen.

#### *Verbesserung der Kreditinstrumente und Straffung der Konditionalität*

Der IWF und die Weltbank arbeiten zusammen, damit ihre eigene Tätigkeit die Anstrengungen der Länder bei der Einführung von Armutsbekämpfungs-Strategien besser unterstützt. Dazu gehört auch, dass die Anforderungen an die in den Armutsbekämpfungs-Strategien der Länder enthaltene Wirtschaftspolitik und an die staatlichen Maßnahmen gestrafft und fokussiert werden, mit dem Ziel, die Unterstützung an die Identifizierung des Landes mit dem Reformprogramm zu koppeln. Als Teil der Überprüfung der Konditionalität im Geschäftsjahr 2001 (Kapitel 4) riefen die Exekutivdirektoren zu einer strafferen und konzentrierteren Gestaltung der Konditionalität auf. Erste Erfahrungen mit den neuen dreijährigen PRGF-Vereinbarungen lassen vermuten, dass es bereits Schritte in diese Richtung gibt. Die Weltbank ist dabei, einen Kredit zur Unterstützung der Armutsbekämpfung (PRSC) als ein Kreditinstrument der IDA einzuführen, das ausreichend flexibel und breit angelegt ist, um die angemessene Berücksichtigung von sozialen und strukturellen Maßnahmen sicherzustellen. Die Weltbank erwartet, dass die PRSCs nach und nach ein zunehmend wichtiges Element der gesamten Unterstützung der Weltbank für die Armutsbekämpfungs-Strategien der Länder mit niedrigem Einkommen werden. Daher wird die IWF-Konditionalität normalerweise nicht auf soziale und strukturelle Maßnahmen außerhalb der Sachkenntnisse des IWF ausgedehnt, es sei denn, die makroökonomischen Ziele des Landes werden von diesen Bereichen wesentlich berührt. Stattdessen werden Auflagen, die diese Maßnahmen berühren, nach Möglichkeit im Rahmen des Kreditgeschäfts der IDA abgedeckt, vor allem in der Einführungsphase der PRSCs. Es kann jedoch während der Einführungsphase Fälle geben, bei denen die PRGF umfangreicher ist und einige strukturelle Maßnahmen einschließt, die außerhalb der Kernzuständigkeit des IWF liegen, da sie für den Gesamterfolg des Programms eines Landes wichtig sind. In diesen Fällen erfolgt die Festlegung und Bewertung der Auflagen unter Hinzuziehung von Weltbank-Mitarbeitern. Diese Initiativen versetzen den IWF und die Weltbank in die Lage, den Ländern auf ihrem Weg von der

Strategievorbereitung bis zur Ergreifung staatlicher Maßnahmen zur Armutsbekämpfung besser zur Seite stehen.

#### **Außenhandelsförderung in den ärmsten Ländern**

Außenhandel ist unerlässlich für Wachstum, Armutsbekämpfung und langfristig tragfähige Auslandsverschuldung. Allerdings mussten die ärmsten Länder der Welt in den letzten zwei Jahrzehnten einen Rückgang ihres Anteils am Welthandel hinnehmen. Die Gründe für diese zunehmende Marginalisierung sind vielschichtig – sie spiegeln zum Teil tief verwurzelte strukturelle Probleme, schwache Institutionen, schlechte Regierungsführung und eine verzerrende Wirtschaftspolitik wider, die die exportfeindliche Ausrichtung der heimischen Wirtschaft verfestigen. Der Protektionismus auf den Auslandsmärkten spielt jedoch ebenfalls eine Rolle. Maßnahmen sind daher an zwei Fronten nötig: Die ärmsten Länder müssen sich selbst helfen, indem sie eine solide Wirtschaftspolitik verfolgen, starke Institutionen aufbauen und ein günstiges Investitionsklima schaffen; die Schranken, die ihre Exporte behindern, müssen abgebaut und nach Möglichkeit beseitigt werden. Zu diesen Schranken zählen sowohl Subventionen an heimische Produzenten in fortgeschrittenen Volkswirtschaften als auch direkte Zugangsbegrenzungen für Produkte aus Entwicklungsländern.

In den letzten Jahren ging die allgemeine Tendenz in fast allen Regionen – wie der Index der Handelsbeschränkungen des IWF zeigt (siehe Tabelle 5.3) – dahin, Handelsschranken abzubauen. Jedoch besteht in bestimmten Sektoren noch immer beträchtlicher Spielraum für eine weitere Liberalisierung. Der Protektionismus in den Industrieländern ist in der Landwirtschaft, bei Textilien und Bekleidung sowie anderen arbeitsintensiven Industriegütern weiterhin hoch und behindert die Diversifizierung der Exporte ärmerer Länder hin zu Produkten mit einer höheren Wertschöpfung. Reiche Länder können entscheidend zur Armutsbekämpfung beitragen und auch selber davon profitieren, wenn sie ihre Märkte für die Produkte des Agrarsektors der armen Länder öffnen – der Sektor, der zurzeit in diesen Volkswirtschaften das höchste Gewicht hat. In gleichem Maße könnten die fortgeschrittenen Volkswirtschaften die Armutsbekämpfung unterstützen und die eigene Wohlfahrt steigern, indem sie den Exporten von Industriegütern aus den armen Ländern Zugang gewähren. Exporte sind wichtig für sie, um ihre Volkswirtschaften diversifizieren und entwickeln zu können. Ein Abbau der Schranken zu den Exportmärkten der reichen Länder würde den HIPC auch helfen, die unverzichtbaren langfristigen Investitionsströme anzuziehen, die sie zum Aufbau und zur Diversifizierung ihrer Exportsektoren benötigen.

Jüngste Weltbankstudien zeigen, dass die Nettoexporte der 49 am wenigsten entwickelten Länder (fest-

gelegt von der Generalversammlung der Vereinten Nationen) um rund 11 % steigen würden, wobei die nicht auf Öl entfallenden Exporte Afrikas um 14 % zunehmen, wenn die Vereinigten Staaten, die Europäische Union, Kanada und Japan ihnen unbeschränkten Marktzugang gewähren würden. Aus diesem Grund sind neuerliche Marktöffnungen einer Reihe von Industrieländern willkommene Schritte. Es ist aber für alle Länder wichtig, Maßnahmen zu ergreifen, um den Exporten der Entwicklungsländer einen sinnvollen Marktzugang zu sichern. In diesem Zusammenhang rief der IMFC in seinem Kommuniqué vom April 2001 alle Länder auf, eine gemeinsame Basis für den Start einer neuen multilateralen Handelsrunde in diesem Jahr zu finden.

Die Weltbank und der IWF unternahmen im Geschäftsjahr 2001 Schritte, um den armen Ländern bei der Ausgestaltung einer wachstumsfördernden Handelspolitik im Zusammenhang mit dem PRSP-Prozess zu helfen. Mit diesen Bemühungen soll sichergestellt werden, dass die Reformmaßnahmen das Wachstum fördern und die Armen während der Phase des Übergangs zu größerer Offenheit schützen. Zu Gunsten der am wenigsten entwickelten Länder nimmt der IWF zusammen mit anderen multilateralen Institutionen an einem neu belebten integrierten Rahmenwerk für außenhan-

delsbezogene technische Hilfe teil. Diese Initiative ist darauf ausgerichtet, den Ländern, die ihre PRSPs erstellen, dabei zu helfen, Möglichkeiten der Handelsintegration zu analysieren und Prioritäten für außenhandelsbezogene technische Hilfe innerhalb eines Rahmenwerks für allgemeine Entwicklung zu benennen. Während des Geschäftsjahres wurde mit Unterstützung bilateraler Geber versuchsweise ein Treuhandfonds für Aktivitäten des integrierten Rahmenwerks eingerichtet.

Tabelle 5.3  
Handelsbeschränkungen nach geographischem Raum<sup>1</sup>  
(Zum Jahresende)

	1997	1998	1999	2000	1997–2000
	(Prozent der Länder in den einzelnen Gruppen)				(Veränderung im Zeitablauf) <sup>2</sup>
Welt					
Offen	46,9	50,8	53,1	56,5	9,6
Mäßig	29,9	29,9	29,9	29,4	-0,6
Restriktiv	23,2	19,2	16,9	14,1	-9,0
Asien					
Offen	43,3	50,0	53,3	56,7	13,3
Mäßig	33,3	30,0	30,0	26,7	-6,7
Restriktiv	23,3	20,0	16,7	16,7	-6,7
Baltische Staaten, Russland und sonstige (BRS)					
Offen	53,3	53,3	60,0	60,0	6,7
Mäßig	26,7	26,7	20,0	20,0	-6,7
Restriktiv	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Europa					
Offen	79,4	82,4	85,3	91,2	11,8
Mäßig	14,7	17,6	14,7	8,8	-5,9
Restriktiv	5,9	0,0	0,0	0,0	-5,9
Naher Osten und Nordafrika					
Offen	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Mäßig	15,0	15,0	10,0	15,0	0,0
Restriktiv	50,0	50,0	55,0	50,0	0,0
Afrika südlich der Sahara					
Offen	29,5	36,4	36,4	43,2	13,6
Mäßig	31,8	31,8	40,9	43,2	11,4
Restriktiv	38,6	31,8	22,7	13,6	-25,0
Westliche Hemisphäre					
Offen	44,1	47,1	50,0	50,0	5,9
Mäßig	50,0	50,0	47,1	47,1	-2,9
Restriktiv	5,9	2,9	2,9	2,9	-2,9

Quelle: IWF-Datenbank über Handelspolitik (Trade Policy Information Database TPID).

<sup>1</sup>Gestützt auf den IWF-Index für Handelsbeschränkungen. Dieser Index gewichtet Zoll- und nicht-tarifäre Schranken und bietet ein breites quantitatives Maß für die Handelsbeschränkungen eines Landes im Verhältnis zu allen IWF-Mitgliedern sowie eine Grundlage für die Messung der Fortschritte zu einem offenen Handel im Zeitverlauf. Auf der Grundlage einer 10-Punkte-Skala werden Länder mit einer Beurteilung von 1 bis 4 als „offen“ und ohne bedeutsame Schranken für den größten Teil des Handels eingestuft; eine Beurteilung mit 5 oder 6 wird als „mäßig“ betrachtet; und die Handelspolitik von Ländern mit einer Beurteilung von 7 bis 10 wird als „restriktiv“ eingeordnet. Der Index erfasst nicht alle Aspekte des Handelsregimes, wie zum Beispiel die Handelsstreuung, Maximalzölle, Befreiungen, Transparenz sowie die Auswirkungen von Exportsteuern. Außerdem können wichtige Handelsreformen durchgeführt werden, ohne die Index-Beurteilung zu ändern, da nicht-tarifäre Schranken in der Berechnung des Index auf drei Kategorien begrenzt sind und da die niedrigste Zollsatz-Bandbreite weit ist (1-10 %).

<sup>2</sup>In Prozentpunkten.