

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Löning, Ulrich Heinrich, Harald Leibrecht, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/844 –**

Mögliche Zweckentfremdung von Geldern aus Schuldenerlass in Bolivien

Vorbemerkung der Fragesteller

Bolivien ist Schwerpunktpartnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und wird im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung als positives Beispielland bezeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland ist der drittgrößte bilaterale Geber. Seit 1950 hat Bolivien im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Zusagen in Höhe von rd. 1,1 Mrd. Euro erhalten.

Bolivien's wirtschaftliche Entwicklung ist seit den Unruhen Mitte Februar beeinträchtigt. Außenpolitisch stellt Präsident Gonzalo Sánchez de Lozada eine Verbesserung der Lage in seinem Land in Aussicht, innenpolitisch hingegen kann er seine Reformen nicht durchsetzen. Dabei mussten die Forderungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) bezüglich der Haushaltskonsolidierung bereits korrigiert werden. Neue Initiativen wie beispielsweise im Einkommensteuerbereich wurden im Gefolge der Unruhen wieder zurückgezogen.

Die Bundesregierung hat Bolivien im Zuge der HIPC-II-Entschuldungsinitiative (HIPC II: Enhanced Heavily Indebted Poor Countries) im Jahr 2001 bilaterale Schulden in Höhe von 379 Mio. Euro erlassen. Anfang des Jahres 2003 hat die bolivianische Regierung bei mehreren Gebern gleichzeitig um finanzielle Unterstützung gebeten. Insgesamt soll eine Finanzierungslücke von 34 Mio. US-Dollar geschlossen werden. Dies wird als Vorbedingung für einen weiteren Kredit des IWF in Höhe von 117 Mio. US-Dollar gesehen.

1. Wie schätzt die Bundesregierung die derzeitige Situation in Bolivien hinsichtlich der Zielstellung der HIPC-II-Initiative ein?

Die Entschuldung Boliviens im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative hat einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Armut und zur Erreichung der langfristigen Schuldentragfähigkeit Boliviens erbracht.

Gemessen am zentralen operativen Verschuldungsindikator, dem Verhältnis des Nettogegenwartswertes des Schuldenstandes zu den Exporten ist die Verschuldungssituation von Bolivien auch heute noch tragfähig, d. h. er liegt mit

136,5 % (IWF-Schätzung für 2003) unter dem Tragfähigkeitsschwellenwert der HIPC-Initiative von 150 %.

Gelingt es der Regierung, durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Beseitigung der fiskalischen Ungleichgewichte, das Wirtschaftswachstum und die Exporte, insbesondere der großen Erdgasvorkommen im Süden des Landes, zu erhöhen, sind die Aussichten gut, eine tragfähige Schuldenposition zu halten.

Kritisch ist auch die Schuldenaufnahmepolitik. Insbesondere die Aufnahme marktnaher Kredite sollte starken Beschränkungen unterworfen sein, um das Aufkommen neuer Verschuldungsprobleme zu vermeiden. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass Bolivien aufgrund seines Pro-Kopf-Einkommens von ca. 1 000 US-Dollar sowohl von der Weltbank wie auch von der Interamerikanischen Entwicklungsbank zukünftig vermehrt Kredite zu marktnahen Bedingungen erhält, während der Zugang zu den konzessionären Mitteln beschränkt wird.

Die Staatsausgaben für armutsbekämpfende Maßnahmen sind nach IWF-Angaben von 10,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 1999 auf 12,2 % des BIP 2001 gestiegen und sollen im Rahmen des neuen IWF-gestützten Programms 2003 weiter auf 12,9 % des BIP steigen.

2. Ist das Ziel, die Abhängigkeit von bilateralen und multilateralen Gebern zu senken, erreicht worden, und wenn nein, ist dieses Ziel kurzfristig noch erreichbar?

Die Senkung der Abhängigkeit von bilateralen und multilateralen Gebern ist nicht oder allenfalls mittelbar das Ziel der Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative gewesen. Weil in der Konsequenz eines Schuldenerlasses von der Regierung des Schuldnerlandes sowohl weniger Haushaltsmittel als auch weniger Devisen für den Schuldendienst aufgebracht werden müssen, senkt ein substantieller Schuldenerlass grundsätzlich die Abhängigkeit von externen Finanzierungsquellen.

3. Wie hat sich nach Erkenntnissen der Bundesregierung die Neuverschuldung Boliviens in der Zeit von 1970 bis heute, insbesondere nach dem Erreichen des „completion point“ im Juni 2001, entwickelt?

Die Verschuldung von Bolivien hat sich von 1970 bis heute wie folgt entwickelt (Quelle: Global Development Finance 2002 bis 1995, IWF-Programmpapier von 2003 ab 2000) :

Jahr	Externer Schuldenstand (in Mrd. US-\$)
1970	0,6
1980	2,7
1990	4,3
1995	5,3
2000	4,5
2001	3,3
2002	3,7 (vorläufig)
2003	4,3 (IWF-Programmannahme)

Der Anstieg der Verschuldung in den letzten Jahren resultiert aus dem gestiegenen Haushaltsdefizit.

4. Wie schätzt die Bundesregierung die momentane Haushaltslage in Bolivien ein?

Die andauernde Wirtschaftskrise und die fragile soziale und politische Situation haben zu einer schwierigen Haushaltslage Boliviens geführt. Das Haushaltsdefizit ist zuletzt stark angestiegen (auf 8,7 % des BIP in 2002), ebenso die Staatsverschuldung (in 2002: 62,3 % des BIP). Schwerwiegend erscheint zudem die Belastung durch den laufenden Schuldendienst (38 % der Staatseinnahmen bzw. 17,6 % der Exporte).

Bolivien und der IWF haben sich jetzt auf eine schwächere Absenkung des Haushaltsdefizits geeinigt als ursprünglich geplant (für das Jahr 2003: 6,5 %). Dies gibt der Regierung mehr politischen Spielraum; mangels politisch durchsetzbarer Alternativen (die angekündigte Einführung einer Einkommenssteuer wurde nach den Unruhen im Februar zurückgenommen; eine Benzinsteuern ist politisch ebenfalls nicht durchsetzbar) hängt die Finanzierung der gesteckten Ziele aber weiterhin von Leistungen der internationalen Gebergemeinschaft ab. Positiv an dem vorgelegten und *zz.* in der parlamentarischen Diskussion befindlichen Haushaltsentwurf bewertet die Bundesregierung die anvisierte Reduzierung der öffentlichen Ausgaben sowie die geplante Fortsetzung der Förderung der öffentlichen Investitionen und die weitgehende Sicherung der Ausgaben für Armutsbekämpfungsprogramme.

5. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Verwendung der im Zuge der Entschuldung frei gewordenen Mittel in Bolivien?

Artikel 9 des „Nationalen Dialoggesetzes“ aus dem Jahre 2001, das die Grundlage für die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie darstellt, sieht vor, dass die durch die erweiterte HIPC-Initiative frei gewordenen Mittel unmittelbar an die Gemeinden zur dortigen Finanzierung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen weitergeleitet werden sollen. Die Gemeinden sollen diese Mittel zu 20 % im Bildungsbereich, zu 10 % in den Gesundheitssektor und zu 70 % in Programme zur produktiven und sozialen Infrastruktur einsetzen. Ein Bericht der bolivianischen Regierung zur Umsetzung der Armutsbekämpfungsstrategie vom Dezember 2002 zeigt, dass von August 2001 bis August 2002 insgesamt rd. 70 Mio. US-Dollar frei gewordene Mittel aus der Entschuldung an die Gemeinden geflossen sind.

Nach dem Regierungsdekret 26878 vom 21. Dezember 2002 betrifft die gerade dargestellte Gesetzgebung allerdings nicht mehr die Mittel „jenseits der HIPC-Initiative“, d. h. solche Mittel, die aus Entschuldungsmaßnahmen der Gläubiger stammen, die zusätzlich zur erweiterten HIPC-Initiative gewährt wurden. Diese Mittel gehen mit der Verabschiedung des Dekretes nunmehr in den allgemeinen Staatshaushalt.

Unabhängig davon wird die Umschichtung der Staatsausgaben zugunsten der Armutsbekämpfung im Anstieg der Ausgaben für armutsreduzierende Maßnahmen sichtbar, der, wie schon in der Antwort auf Frage 1 erwähnt, innerhalb von 4 Jahren von 10,6 % auf 12,9 % des BIP ansteigt.

6. In welcher Höhe sind Mittel möglicherweise zweckentfremdet dem bolivianischen Haushalt zugeführt worden?

Die Zuführung zum bolivianischen Haushalt ist keine Zweckentfremdung. Die Entschuldung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative (einschließlich der Zusatzmaßnahmen) ist gekoppelt an die Wahrung der makroökonomischen Stabilität im Rahmen eines laufenden IWF-Programmes, an die Vorlage einer partizipativ erarbeiteten Armutsbekämpfungsstrategie (PRSP) sowie an eine Reihe einzelner struktureller Reformbedingungen, einschließlich der Schaffung eines Überwachungssystems für die Verwendung der Mittel aus der Entschuldung. Eine rechtlich bindende Vereinbarung hinsichtlich des Verwendungszweckes bestand nicht.

Es bestand und besteht allerdings die Erwartung, dass der bolivianische Partner alle Mittel aus der Entschuldung zur Armutsbekämpfung im Rahmen seiner PRSP einsetzt.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung diese Mittelverwendung, und wie hat die Bundesregierung vor, darauf zu reagieren?

Folgende Gesichtspunkte sind zu berücksichtigen:

- Es wäre unrealistisch zu fordern, die Verwendung der durch die Entschuldung frei gewordenen Mittel dürfe nach dem Completion Point keinen Anpassungen mehr unterliegen. Nationale und internationale Rahmenbedingungen können sich ändern und haben sich auch bei Bolivien geändert. Budgetanpassungen zur Wahrung der makroökonomischen Stabilität, ohne die Armutsbekämpfung nicht wirksam sein kann, sind dann unausweichlich. Dabei kommt es darauf an, diese sozial verträglich zu gestalten und die Finanzierung der Maßnahmen zur Erreichung der gesetzten Armutsbekämpfungsziele so weit wie möglich zu erhalten.
- Politisch kritischer als die fehlende Abstimmung der Vorgehensweise mit den Gebern erscheint die Frage der mangelhaften internen Abstimmung, wenn den von den Gemeinden geplanten Armutsbekämpfungsmaßnahmen durch die Vorgehensweise der Regierung in La Paz finanziell die Grundlage entzogen wird. Letztlich kommt die bolivianische Regierung durch ihr Dekret v. a. einer intern eingegangenen Verpflichtung nicht nach.

Die geplante Anpassung der PRSP von Bolivien sollte daher genutzt werden, um intern den Gesprächsfaden zwischen Zentralregierung und Gemeinden wieder aufzunehmen und um im Rahmen der kommenden Budgetplanungen eine Lösung für das entstandene Problem zu suchen.

Reagiert hat die Bundesregierung in Abstimmung mit den EU-Partnern und mit den anderen HIPC-Gläubigern, in dem sie der bolivianischen Regierung über die Botschaft in La Paz ihr Missfallen über die weder mit den Gebern noch mit den betroffenen Gemeinden in Bolivien abgestimmte Maßnahme zum Ausdruck gebracht hat. Sie wird den weiteren Prozess vor Ort genau beobachten, sich für eine möglichst armutsorientierte Verwendung der Mittel im Staatshaushalt einsetzen und die bolivianische Regierung auffordern, im Rahmen der PRSP-Anpassung den Dialog mit den Gemeinden wieder aufzunehmen.

8. Stehen der Bundesregierung Sanktionierungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel die Möglichkeit der Rückforderung von Mitteln wegen Zweckentfremdung, zur Verfügung?
9. Wenn ja, welche?
10. Wenn nein, warum nicht?
11. Hat die Bundesregierung mögliche Sanktionsmechanismen bereits in Gang gesetzt?

Da keine Zweckentfremdung von Mitteln zu verzeichnen ist, sind Sanktionen nicht notwendig (vgl. Antwort auf Frage 6). Allerdings wird die Bundesregierung über die internationalen Finanzinstitutionen ihren Einfluss geltend machen, gemeinsam gegenüber der bolivianischen Regierung darauf zu drängen, dass sie die im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategie getroffenen Abmachungen einhält.

12. Wie wird die Bundesregierung auf das Unterstützungsgesuch der bolivianischen Regierung vom 18. Februar 2003 reagieren?

Die Bundesregierung hat der bolivianischen Regierung mitgeteilt, dass sie mit Besorgnis die aktuelle schwierige wirtschaftliche und soziale Lage des Landes verfolgt. Unterstützungsleistungen sollen jedoch erst im Rahmen der diesjährigen Regierungsverhandlungen, die voraussichtlich im Juni in Bonn stattfinden, zugesagt werden und sich in das Programm der deutsch-bolivianischen Entwicklungszusammenarbeit einfügen. Eine außerordentliche Leistung unmittelbar zugunsten des bolivianischen Haushaltes wurde abgelehnt.

13. Sind Bolivien zusätzliche Mittel oder andere Hilfen direkt oder indirekt, z. B. über Dritte, zur Verfügung gestellt worden?

Nein.

14. Bleibt die Bundesregierung bei der Einschätzung, dass Bolivien im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 ein positives Beispielland ist?

Im Aktionsprogramm 2015 hat die Bundesregierung u. a. Bolivien pilothaft hervorgehoben, um die Ausrichtung der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf die im Zusammenhang mit der erweiterten HIPC-Initiative entwickelten nationalen Armutsstrategien zu verdeutlichen und voranzutreiben. Die Bundesregierung sieht darin weiterhin einen vielversprechenden Weg, um die Eigenverantwortung Boliviens in diesem Prozess langfristig zu stärken, die Beteiligung der Bevölkerung zu sichern und effektive Armutsbekämpfung zu bewirken.

15. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung in anderen Ländern vorbeugend ergreifen, um solchen Problemen entgegenzuwirken?

Bei den multilateralen Entscheidungsprozessen zur Entschuldung sowie bei den konkreten Umschuldungsverhandlungen wird den jeweils begünstigten Schuldnerländern noch stärker die Verknüpfung des Schuldenerlasses mit dem Ziel der Armutsbekämpfung zu verdeutlichen sein.

Die Vorgänge in Bolivien unterstreichen auch die Bedeutung der laufenden gebergestützten Maßnahmen und Analyseverfahren zur Bewertung und Verbesserung von Haushaltsplanungs-, vollzugs- und überwachungsmechanismen in den Schuldnerländern im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Entscheidend ist hier die Fokussierung auf die Qualität und Armutsorientierung des Gesamthaushaltes bzw. der Gesamteinnahmen, die der Regierung des Schuldnerlandes zur Verfügung stehen. Wegen der Fungibilität des Geldes ist eine Beschränkung der Betrachtung auf die aus der Entschuldung zur Verfügung stehenden Mittel nicht sinnvoll. Aus dem gleichen Grunde wären auch rechtlich bindende Regelungen zur Verwendungskontrolle lediglich der aus der Entschuldung stammenden Mittel nicht zweckmäßig.

16. Hat die Bundesregierung vor, ihr Engagement im Rahmen der HIPC-II neu zu bewerten?

Für eine Neubewertung besteht kein Anlass. Notwendig und sinnvoll ist es jedoch, von Zeit zu Zeit das Potential und die Grenzen der Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative zu rekapitulieren.

Die HIPC-Initiative bleibt für die Bundesregierung ein zentrales Instrument zur Unterstützung der Armutsbekämpfung in den hoch verschuldeten armen Ländern und um einen Beitrag zur Schuldentragfähigkeit der HIPC zu leisten. Integrales Element dieses Ansatzes sind die ländereigenen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) der Schuldnerländer, auf deren Grundlage die Regierung des jeweiligen Schuldnerlandes sowie bilaterale und multilaterale Geber ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut definieren.

Zu betonen ist aber auch, dass zur Sicherung der langfristigen Schuldentragfähigkeit in den HIPC weitere Maßnahmen notwendig sind. Dazu gehören v. a.:

- Förderung des Wirtschaftswachstums,
- Ausweitung und Diversifizierung der Exporte, um bessere Exportmöglichkeiten insbesondere außerhalb der traditionellen Ausführprodukte zu erlangen und weniger anfällig für einzelne Schocks zu sein,
- Öffnung der Märkte der Industriestaaten für Exportgüter aus den betroffenen Ländern,
- Schaffung eines günstigen Investitionsklimas durch entsprechende institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und Ausbildung,
- Schaffung funktionsfähiger Kreditmärkte bzw. Finanzsysteme zur Investitionsfinanzierung,
- Good Governance sowohl im politischen, wie auch im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich,
- Verbesserung des Schuldenmanagement auf Seiten der Schuldnerländer insbesondere durch vorsichtigeren Schuldenaufnahmepolitik zu angemessenen Bedingungen,
- Verantwortungsvolle Kreditvergabe der Gläubiger, vor allem bei kommerziellen Krediten.

Bei der Bewertung der Armutsbekämpfungstrategien wird in Zukunft ein stärkeres Augenmerk darauf zu legen sein, ob diese genügend Flexibilität aufweisen, um in der Umsetzung angemessen auf eine Änderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Es ist deutlich geworden, wie abhängig die ärmeren Entwicklungsländer von den weltwirtschaftlichen Ereignissen sind und wie wichtig es ist, dass im Land selbst und auf globaler Ebene Stabilität und Sicherheit gewährleistet werden. Es gilt zu verhindern, dass externe Schocks die Wirtschaft dieser Länder schwerwiegend beeinträchtigen.

