

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß (Emmendingen), Dr. Christian Ruck, Dr. Ralf Brauksiepe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/4421 –**

Wirksamkeit der Entschuldungsmaßnahmen und der Entwicklungskooperation mit Bolivien

Vorbemerkung der Fragesteller

Bolivien ist Schwerpunktpartnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und damit einer der wichtigsten entwicklungspolitischen Partner der Bundesrepublik Deutschland in Südamerika. Zudem hat die Bundesregierung im Rahmen ihres „Aktionsprogramms 2015“ Bolivien als eines von weltweit vier Pilotländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ausgewählt. In diesen Pilotländern soll modellhaft die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG's) durch besondere Anstrengungen auch der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zum Erfolg geführt werden.

Im Rahmen der internationalen Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) ist Bolivien einer der ersten Staaten gewesen, die den „Completion Point“ erreicht haben und entschuldet wurden. Bolivien wurden dadurch Schulden in Höhe von rund 1,57 Mrd. US-Dollar erlassen. Deutschland hat Bolivien am 1. Mai 2002 im Zusammenhang mit der HIPC-II-Initiative seine gesamten, bis zum 1. Juli 2001 entstandenen bilateralen Schulden in Höhe von rund 47 Mio. Euro erlassen. Die durch den verminderten Schuldendienst frei gewordenen Mittel sollten zur Armutsbekämpfung auf dezentraler Ebene (in den Munizipien) eingesetzt werden. Aufgrund nicht erfüllter ökonomischer Erwartungen und erneuter erheblicher Schuldenaufnahmen droht Bolivien trotz der großen internationalen Hilfe erneut eine Überschuldung und eine Überschreitung der im Rahmen der HIPC-II-Initiative festgelegten Schuldenfähigkeitsgrenze. Die wirtschaftliche und politische Krise Boliviens, die im Oktober 2003 zu einem Regierungswechsel führte, droht den Erfolg vieler Entwicklungsanstrengungen in Frage zu stellen.

1. Welche Gründe und Kriterien waren für die Bundesregierung ausschlaggebend, Bolivien als Schwerpunktpartnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einzugruppieren und gleichzeitig als eines von vier Pilotländern im Rahmen des Aktionsprogramms 2015 zu klassifizieren?

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (12. Legislaturperiode) hat die Bundesregierung aufgefordert, die Anzahl der Länder, die mit Finanzieller Zusammenarbeit (FZ) und Technischer Zusammenarbeit (TZ) i. e. S. unterstützt werden – zur Erhöhung der Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und Sichtbarkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – in den nächsten Jahren schrittweise zu reduzieren (Stichwort Länderkonzentration).

Zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch Schwerpunktsetzung wurde im Jahr 1999 für den Kreis der aktuellen und potentiellen Schwerpunktländer – so auch Bolivien – die Erforderlichkeit der Zusammenarbeit im Hinblick auf die Gestaltungsziele der Bundesregierung für die Entwicklungszusammenarbeit überprüft. In diesem Zusammenhang wurden wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Kriterien herangezogen, die deutschen Interessen und Möglichkeiten bewertet, einen relevanten Beitrag zu leisten, sowie die internen Rahmenbedingungen in Bolivien geprüft.

Die Auswertung erfolgte auf der Grundlage eines mehrstufigen Punkteschemas für die Ausprägung der Indikatoren in Bolivien, die das Land – ergänzt durch qualitative Analysen – der Gruppe der Schwerpunktpartnerländer zuordnete.

Die Pilotländer des Aktionsprogramms 2015 wurden ebenfalls nach einem Kriterienraster ausgewählt. Hierzu gehörten u. a. glaubwürdige Eigenanstrengungen zur Armutsreduzierung seitens der Partnerregierung, nach Möglichkeit die Erstellung von Armutsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP) im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative, die Perspektive, diese Eigenanstrengungen im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gezielt zu unterstützen sowie eine gewisse regionale Ausgewogenheit. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Aktionsprogramms 2015 trafen diese Kriterien auf Bolivien zu.

2. Welche Gründe und Kriterien waren dafür ausschlaggebend, für die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Bolivien die Schwerpunkte Staatsmodernisierung (Reform der öffentlichen Verwaltung und Justiz einschließlich Partizipation der Zivilgesellschaft), Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung und nachhaltige Landwirtschaft festzulegen?

Die genannten Schwerpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Bolivien wurden auf der Basis der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie und anknüpfend an die bisherigen Aktivitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien bei den Regierungsverhandlungen im Juni 2001 vereinbart.

3. Welche Zusagen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wurden seit 1998 in den Regierungsverhandlungen mit Bolivien, aufgeschlüsselt nach den jeweiligen Zweijahreszeiträumen, gemacht?

Bolivien hat seit 1998 in den Regierungsverhandlungen oder per diplomatischer Note folgende Zusagen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit erhalten:

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Zusage in Mio. Euro	35,43	46,02 ¹⁾	18,10	41,92 ¹⁾	0,75	51,00 ¹⁾

¹⁾ Mehrjahreszusagen

4. In welcher Höhe wurden in den in Frage 3 genannten Zweijahreszeiträumen tatsächlich Mittel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Bolivien zur Verfügung gestellt (Ist-Zahlen)?

Bolivien hat in dem Zeitraum von 1998 bis 2003 in nachfolgendem Umfang Netto-Auszahlungen (in Mio. Euro) von Deutschland erhalten²⁾.

1998	1999	2000	2001	2002	2003
55,716	55,170	49,200	57,669	76,321	38,785

²⁾ Anmerkung: Die Auszahlungen ergeben sich aus der Umsetzung von Zusagen aus den Vorjahren. Eine Zusage für ein Vorhaben in einem Jahr führt im Laufe mehrerer folgender Jahre zu Auszahlungen. Die jährlichen Auszahlungen hängen vom Fortschritt in der Umsetzung der Vorhaben ab. Diese Netto-Auszahlungen können daher nicht den in dem jeweiligen Jahr gemachten Zusagen der bilateralen Zusammenarbeit bei Regierungsverhandlungen gegenübergestellt werden. Zudem umfassen sie auch die Auszahlungen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit im weiteren Sinne.

5. Welchen Anteil hat Deutschland unter den bilateralen Gebern der Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien im Vergleich zu anderen Staaten?

Die Auszahlungen der bilateralen Geber werden vom Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee – DAC) der OECD zusammengestellt. Für den Zeitraum 1998 bis 2002³⁾ ergibt sich für Bolivien folgendes Bild (Beträge in Mio. US-Dollar):

Geber	1998	1999	2000	2001	2002
Australien	0,1	–	–	–	–
Österreich	2,5	3,3	3,0	57,7 ⁴⁾	0,3
Belgien	24,3	12,6	9,3	9,5	19,1
Kanada	7,2	6,0	5,7	8,8	14,6
Dänemark	18,5	21,4	20,9	26,4	30,6
Finnland	0,3	0,3	0,2	0,3	0,5
Frankreich	12,2	13,8	8,3	8,4	33,9
Deutschland⁵⁾	61,9	58,8	45,3	51,6	71,9
Griechenland	–	–	–	–	–
Irland	0,1	–	0,1	–	0,4
Italien	3,5	9,1	1,8	–0,4	4,6
Japan	41,4	41,5	43,7	65,9	37,5
Luxemburg	0,4	0,1	0,1	0,1	0,4
Niederlande	67,5	27,2	33,3	73,3	62,6
Neuseeland	–	–	–	–	–
Norwegen	4,0	3,5	2,8	3,2	3,3
Portugal	–	–	–	–	–
Spanien	43,3	14,8	22,4	29,7	30,8
Schweden	13,2	13,2	18,8	20,2	16,4
Schweiz	14,2	11,8	10,6	10,6	13,4

Geber	1998	1999	2000	2001	2002
Vereinigtes Königreich	9,3	47,0	12,6	45,6	14,2
Vereinigte Staaten	92,3	112,9	97,4	119,1	127,7
Gesamtleistungen der bilateralen Geber	416,2	397,3	336,1	530,2	482,2

³⁾ Die Angaben für 2003 liegen noch nicht vor.

⁴⁾ Die im Vergleich zu den übrigen Jahren hohe Leistung ist durch den Schuldenerlass nach Erreichung des „Completion Point“ durch Bolivien im Jahr 2001 zu erklären.

⁵⁾ Die Unterschiede in den nominalen Werten der Auszahlungen Deutschlands zwischen diesen Angaben und den Angaben in der Antwort zu Frage 4 ergeben sich aus der Tatsache, dass die internationalen Statistiken in US-Dollar geführt werden, um die Vergleichbarkeit der Leistungen zu gewährleisten. Schwankungen im Wechselkurs US-Dollar/Euro schlagen sich dann in der Statistik des Entwicklungsausschusses der OECD nieder.

6. Wie hoch ist der Anteil ausländischer Hilfe am Bruttoinlandsprodukt und an den öffentlichen Investitionen Boliviens?

Nach Berechnungen der Weltbank für das Jahr 2003 betrug der Anteil der ausländischen Hilfe am Bruttoinlandsprodukt 7 % und an den öffentlichen Investitionen Boliviens 89 %.

7. Wird sich die Abhängigkeit Boliviens von den Zuwendungen multi- und bilateraler Geber in den nächsten Jahren eher verringern oder zunehmen?

Was sind die Gründe hierfür?

Angesichts des Umfangs der ausländischen Unterstützung (vgl. Antwort zu Frage 6) ist es unwahrscheinlich, dass sich die Abhängigkeit von den Zuwendungen multi- und bilateraler Geber weiter erhöhen wird. Mit der von der bolivianischen Regierung eingeleiteten Rückführung des Haushaltsdefizits, der derzeitigen günstigen Wirtschaftsentwicklung und der Aussicht, mittelfristig mit dem Export von Gas höhere Exporteinnahmen zu erzielen, kann davon ausgegangen werden, dass mittelfristig die Abhängigkeit Boliviens von externer Unterstützung kontinuierlich zurückgeht.

8. Was sind die Gründe für den Misserfolg der internationalen Entschuldung Boliviens angesichts der Tatsache, dass die Schuldenquote nicht – wie in früheren Dokumenten des Internationalen Währungsfonds angekündigt – ab dem Jahr 2003 gesunken ist, sondern im Gegenteil ansteigt und ab dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2008 auf einem nicht tragfähigen Niveau verharren wird?

Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung für geeignet, um einer erneuten Überschuldung Boliviens entgegenzuwirken und eine Nachhaltigkeit der Entschuldungsmaßnahmen zu garantieren?

Die internationale Entschuldung Boliviens ist insgesamt erfolgreich verlaufen: Im Rahmen der HIPC-Initiative wurde die Schuldenlast Boliviens substanziell reduziert. Nominal wurden Bolivien rd. 1,3 Mrd. US-Dollar erlassen. Damit wurde fiskalischer Spielraum für die Finanzierung entwicklungsorientierter Maßnahmen zugunsten der armen Bevölkerungsmehrheit geschaffen. Die armutsorientierten Staatsausgaben konnten zwischen 1999 und 2004 von ca. 44 auf 56 % erhöht werden.

Darüber hinaus hat die HIPC-Initiative der Qualität der Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien wichtige Impulse verliehen. Die Entwicklungsbemühun-

gen des Landes und der externen Geber orientieren sich seit der HIPC-Entschuldung des Landes an der bolivianischen Armutsminderungsstrategie. Dadurch wird die Kohärenz entwicklungspolitischer Entscheidungen und damit die Koordination der Geber untereinander verbessert. Auch in dieser Hinsicht ist die Entschuldungsinitiative in Bolivien bisher zweifellos erfolgreich verlaufen.

Allerdings kann keine Form von Schuldenerlass allein ausreichen, um eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu ermöglichen. Die geschaffenen fiskalischen Spielräume sind von kurzer Dauer, wenn es der bolivianischen Regierung nicht gelingt, die strukturellen Ursachen der Überschuldung zu überwinden. Dies kann nicht innerhalb weniger Jahre, sondern nur in einem langfristigen Prozess erreicht werden. Daher muss die internationale Gemeinschaft die bolivianische Regierung drängen und zugleich darin unterstützen, ihren Reformprozess konsequent fortzusetzen, um nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu befördern. Dazu bedarf es insbesondere solider makroökonomischer Politiken, eines transparenten und effizienten öffentlichen Finanzmanagements sowie eines leistungsfähigen Exportsektors. Diese Erwägungen werden im Rahmen weiterführender Konzepte für die Sicherstellung langfristiger Schuldentragfähigkeit auch die Kreditvergabeentscheidungen der internationalen Finanzierungsinstitutionen maßgeblich beeinflussen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass Bolivien gegenwärtig rund 1,7 Mrd. US-Dollar an genehmigten konzessionären Krediten nicht in Anspruch nimmt, aber in größerem Umfang relativ teure Kredite der Andinen Entwicklungskooperation CAF?

Bolivien hat in 2002 und 2003 eine politisch und wirtschaftlich kritische Entwicklung erlebt, die z. T. durch externe wirtschaftliche Schocks zu begründen ist. Konzessionäre Kredite bi- und multilateraler Geber sind in der Regel für komplexere Investitionsvorhaben bestimmt und an finanzielle und sonstige Leistungen der bolivianischen Partnerinstitutionen gebunden, die in dieser kritischen Phase z. T. nicht erbracht werden konnten. Notwendige fiskalische Anpassungsmaßnahmen konnten angesichts des hohen sozialen Drucks, der sich z. T. in gewalttätigen Auseinandersetzungen zeigte, politisch nicht durchgesetzt werden. In dieser Lage hat die Regierung auf die flexibleren Finanzierungsmöglichkeiten der Andinen Entwicklungskooperation CAF zurückgegriffen, um z. T. den sozialen Forderungen zu entsprechen und das Haushaltsdefizit abzudecken. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte Bolivien eine an der langfristigen Schuldentragfähigkeit ausgerichtete Verschuldungspolitik betreiben und eine Verschuldung zu nicht oder wenig konzessionären Bedingungen vermeiden. Gleichzeitig kann die Bundesregierung jedoch nachvollziehen, dass die bolivianische Regierung auf die flexibleren Finanzierungsmöglichkeiten der Andinen Entwicklungskooperation CAF zurückgegriffen hat, um weitere gewalttätige Auseinandersetzungen zu vermeiden.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherige Verwendung der aus den Entschuldungsmaßnahmen frei gewordenen Mittel in Bolivien für Maßnahmen der Armutsbekämpfung und die dafür angewandten Instrumentarien?

Die direkte bzw. indirekte Verteilung der durch die HIPC-II-Entschuldung frei gewordenen Gegenwertmittel an die Gemeinden ist ein Ergebnis der innerbolivianischen Dialogprozesse und der darauf aufbauenden Entscheidungen der bolivianischen Regierung und des Parlaments. Nach Einschätzung der Bundesregierung entspricht diese Entscheidung dem Konzept der Armutsbekämpfungsstrategie, die als Voraussetzung für die HIPC-II-Entschuldung vorgesehen ist.

Dieses Vorgehen ist nach Auffassung der Bundesregierung zweckmäßig, da die Gemeinden den besten Überblick haben, welche spezifischen armutsrelevanten Defizite vordringlich abgedeckt werden sollten, wie die Armen ihre jeweiligen Bedürfnisse angemessen zum Ausdruck bringen können und wie die Gemeinden differenzierte armutsbezogene Zuweisungsschlüssel anwenden können. Allerdings bestehen auf den dezentralen Ebenen noch erhebliche institutionelle, instrumentelle und politische Schwächen bei der wirksamen partizipativen Formulierung und Umsetzung armutsorientierter Entwicklungspläne und Haushaltspolitiken. Deshalb werden im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vor allem die Gemeinden bei der Entwicklung und Anwendung partizipativer Methoden sowie bei der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie unterstützt.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung den bisherigen Prozess der Dezentralisierung in Bolivien und die Übertragung von Kompetenzen auf die Munizipien?

Wie beteiligt sich die Bundesregierung mit Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit an diesem Prozess?

Nach Einschätzung der Bundesregierung und im Einklang mit der Bewertung durch die Weltbank und die bolivianische Regierung sind nach zehn Jahren Dezentralisierungspolitik (d. h. seit der Verabschiedung des Gesetzes zur Volksbeteiligung in 1994) insbesondere folgende Erfolge zu verzeichnen:

- In 327 Gemeinden existieren gewählte Bürgermeister und Gemeinderäte, die einen sichtbaren Beitrag zur demokratischen Kultur des Landes leisten. Der Zugang von Indigenen und Frauen zur politischen Machtausübung hat sich dabei wesentlich verbessert. Die 2004 vollzogene Zulassung von Bürgerinitiativen zur Gemeindewahl am 5. Dezember 2004 befördert diesen Prozess.
- Die weitgehende Kompetenzübertragung an die Gemeinden hat zu verbesserter Infrastruktur und Dienstleistungserbringung geführt, zumal es gelungen ist, in der innerstaatlichen Ressourcenverteilung wesentliche Mittel zugunsten der Gemeinden insbesondere im ländlichen Raum umzuleiten. 29 % der staatlichen Investitionen wurden 2003 von den Gemeinden und damit bürgernah und entsprechend der von den Gemeindegremien priorisierten Bedürfnisse getätigt. 1994, vor Beginn der Dezentralisierung, lag der Anteil noch bei 11 %.
- Ein Minimum an administrativer Leistungsfähigkeit existiert heute zumindest in fast allen Gemeinden des Landes mit mehr als 5 000 Einwohnern. Staatliche Verwaltungsleistungen sind damit wesentlich zugänglicher geworden.

Gleichwohl sind nach Auffassung der Bundesregierung für die bolivianische Dezentralisierungspolitik noch wesentliche Herausforderungen zu bewältigen.

Angesichts der oben genannten Erfolge wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch weiterhin die bolivianische Regierung in ihrer Dezentralisierungspolitik mit allen ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten und in Abstimmung mit der Gebergemeinschaft unterstützen.

12. Wird die Bundesregierung weiterhin darauf drängen, dass die aus der bilateralen Entschuldung Boliviens durch Deutschland frei gewordenen Mittel wieder für die Aufgaben der Munizipien zur Verfügung gestellt werden?

Wie verhält sich die Bundesregierung zu der Tatsache, dass der bolivianische Finanzminister Javier Cuveas anlässlich des Besuchs einer Delegation des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 8. Oktober 2004 in La Paz erklärt hat, dass entgegen der

Ankündigung in den Regierungsverhandlungen vom 17. und 18. Juni 2003 Bolivien auch im Jahr 2005 die aus der bilateralen Entschuldung Boliviens durch Deutschland frei gewordenen Mittel nicht an die Munizipien weiterleiten kann, sondern zur Deckung des Staatshaushaltes benötige?

Die Bundesregierung hat von Anfang an darauf gedrängt und wird dies auch weiterhin tun, dass die bolivianische Regierung ihre Haltung revidiert und zur ursprünglichen Praxis der Weiterleitung der Gegenwertmittel aus dem bilateralen Schuldenerlass an die Gemeinden zurückkehrt. Anlässlich der deutsch-bolivianischen Regierungsverhandlungen im Juni 2003 hat die Bundesregierung eine Zusage erhalten, dies so bald wie möglich zu tun. Bezüglich der Frage, ab wann diese Möglichkeit besteht, steht die Bundesregierung mit der bolivianischen Regierung in einem intensiven Dialog.

13. Wie wird die Funktionsfähigkeit und Effizienz des „Mechanismo de Control Social“ beurteilt, angesichts der nichtvorhandenen finanziellen Ausstattung?

Ist beabsichtigt, den „Mechanismo de Control Social“ mit Hilfe internationaler Mittel, eventuell aus Mitteln der HIPC-Entschuldung, mit einem eigenen Budget für seine künftige Arbeit auszustatten?

Die bestehenden „Mechanismen der Sozialen Kontrolle“ auf den drei Verwaltungsebenen (ein Mechanismus auf nationaler, neun Mechanismen auf der Ebene der Departements und 324 Bürgerkomitees auf kommunaler Ebene) bilden das System der „Sozialen Kontrolle“. Ihnen stehen unterschiedliche Finanzmittel zur Verfügung: Die Bürgerkomitees der Gemeinden erhalten einen bestimmten Prozentsatz des kommunalen Haushalts. Damit können sie die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben jedoch in der Regel nur zum Teil erfüllen. Vor allem in den dünn besiedelten Flächengemeinden reichen sie meist nicht aus, um eine ausreichende Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Die „Sozialen Kontrollmechanismen“ auf der nationalen Ebene und auf der Ebene der Departements werden z. T. durch internationale Geber – u. a. durch die deutsche und niederländische Technische Zusammenarbeit – finanziell und in der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützt.

Funktionsfähigkeit und Effizienz der „Sozialen Kontrollmechanismen“ hängen jedoch nicht nur von der finanziellen Ausstattung ab, sondern auch von der Kompetenz, dem Ausbildungsniveau und der Legitimität ihrer Mitglieder. Vor allem die Bürgerkomitees, deren Mitglieder Vertreter der so genannten territorialen Basisorganisationen sind, verfügen dank ihrer häufig hohen Legitimität und der Unterstützung der Bevölkerung in vielen Gemeinden über erhebliche Handlungsspielräume für die Ausübung ihrer Funktionen.

Zurzeit werden im Rahmen des Nationalen Dialogs 2004 Überlegungen angestellt, die Arbeit der „Sozialen Kontrollmechanismen“ neu zu bestimmen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch noch nicht zu erkennen, in welche Richtung die Regierung oder andere Akteure eine mögliche neue Strukturierung (Abschaffung, Umorientierung, Reorganisation) vorsehen werden. Allerdings erscheint eine umfassende Überführung der Kontrollaufgaben in die formalen und gewählten Interessenvertretungen (Parlament, Departement- und Gemeinderäte) aufgrund der funktionellen Defizite innerhalb der Parlamente und Regierungen auf Departement- und Gemeindeebene nicht zweckmäßig.

Anstöße für Überlegungen zur Finanzierung der Arbeit der „Sozialen Kontrollmechanismen“ aus den Gegenwertmitteln der HIPC-Entschuldung sind bislang nur aus dem Kreis der Vertreter dieser „Sozialen Kontrollmechanismen“ bekannt geworden und haben sich nicht in konkreten Initiativen niedergeschlagen.

14. Was hat die Bundesregierung veranlasst, sich an einem Programm zur direkten Mitfinanzierung des bolivianischen Staatshaushaltes im Rahmen einer programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung zu beteiligen und dafür 21 Mio. Euro bereitzustellen?

Wie wird der Erfolg einer solchen programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung für den Staatshaushalt beurteilt?

Sind die mit dem Programm vorgesehen Begleitmaßnahmen zur Stärkung des Haushaltswesens bereits angelaufen und welche Wirkung zeigen sie?

Wie ist die Kontrolle der Mittelverwendung gewährleistet?

Beabsichtigt die Bundesregierung, sich an weiteren programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen zur Unterstützung des bolivianischen Staatshaushaltes zu beteiligen?

Wenn ja, in welchem Umfang und für welche Zwecke?

Die Entscheidung der Bundesregierung basiert auf folgenden Erwägungen: Im Vordergrund steht die Zielsetzung, die bolivianische Regierung bei der Umsetzung von Reformen zu unterstützen, die zur Bekämpfung der strukturellen Ursachen der Armut notwendig sind. Das unterstützte Armutsminderungsprogramm beinhaltet Maßnahmen u. a. in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Siedlungswasserwirtschaft sowie soziale Sicherungssysteme und soll die Versorgungslage der bolivianischen Bevölkerung, insbesondere der armen Bevölkerungsteile, auf diesen Gebieten verbessern. Hierbei dient die bolivianische Armutsbekämpfungsstrategie als Leitfaden. Weiterhin hält die Bundesregierung es für zweckmäßig, den deutschen Beitrag in einen gemeinsamen Ansatz mit der Weltbank und anderen interessierten Gebern einzubetten, um gebündelt signifikantere Wirkungen zu erzielen. Dabei geht es nicht um eine Unterstützung des bolivianischen Staatshaushaltes, sondern um die Förderung von Reformen, die dazu beitragen die strukturellen Ursachen der Armut zu bekämpfen.

Der Erfolg des Gesamtprogramms misst sich an Fortschritten bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele am Ende des Reformzyklus (nach derzeitiger Planung 2007). Auch wenn in einigen Teilbereichen die Reformen erste Früchte tragen, wäre es verfrüht, bereits jetzt eine abschließende Bewertung des Gesamtprogramms vornehmen zu wollen.

Die bolivianische Regierung hat sich – basierend auf Analysen der Weltbank – einen Maßnahmenkatalog vorgenommen, um das Haushaltsgebaren des Staates (einschließlich seiner Teilmassnahmen) in den Bereichen zu verbessern, in denen noch Mängel bestehen. Die Bundesregierung hat im Rahmen einer Begleitmaßnahme gemeinschaftlich mit mehreren anderen Gebern (Schweden, Dänemark, Belgien) eine Unterstützung bei der Umsetzung des von der bolivianischen Regierung entwickelten Maßnahmenkatalogs vorgesehen. Die bolivianische Regierung soll insbesondere bei der Verbesserung des Haushaltswesens (Erstellung und Strukturierung des Haushalts, Armutsorientierung der Staatsausgaben) und der Transparenz der Mittelverwendung (Nachverfolgung der verausgabten Mittel auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung) unterstützt werden. Hierfür ist eine gemeinsame Korbfinanzierung vorgesehen, die auf Wunsch der bilateralen Partner seitens der Geber federführend von deutscher Seite betreut wird. Die konkreten Unterstützungsmaßnahmen für die Regierung bei ihren Anstrengungen zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements sollen im 1. Quartal 2005 beginnen.

Die Bundesregierung hält weitere Reformen zur Bekämpfung der strukturellen Ursachen der Armut für erforderlich und beabsichtigt, sich auch an weiteren diesbezüglichen Maßnahmen zu beteiligen. Sofern es zweckmäßig ist, wird die Bundesregierung auch weiterhin an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen in Bolivien mitwirken.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Inhalte und die Umsetzungsinstrumente der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie „Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)“?

Teilt die Bundesregierung die Auffassung der von den deutschen Bistümern Hildesheim und Trier in Auftrag gegebenen Studie „Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende?“, dass die zahlreichen und viel gelobten Partizipationsprozesse in Bolivien kaum Einfluss auf die Erstellung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie hatten?

Die EBRP deckt mit unterschiedlicher Tiefe in großer Breite alle Aspekte der Armutsbekämpfung ab. Sie reflektiert wesentliche Vorschläge der Zivilgesellschaft. Mit der Gebergemeinschaft hat die bolivianische Seite sie im Februar 2001 drei Wochen lang intensiv diskutiert. Gleichwohl weist sie gewisse Schwachpunkte auf:

- Eine zu einseitige Ausrichtung auf soziale Ursachen der Armut: Die EBRP sieht eine starke Konzentration auf Investitionen in den Bereichen Grundbildung und Basisgesundheitsversorgung vor. Die Steigerung des produktiven Potenzials der Armen und damit der Abbau der Einkommensarmut spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle.
- Wichtige strukturelle Ursachen der Armut werden nicht angemessen aufgegriffen: Rechtsunsicherheit, hohe Ungleichheit der Einkommens-, Vermögens-, Ressourcen- und Landverteilung sowie politische, soziale und ethnische Diskriminierung durch Politik, Verwaltung und Justiz und auch Korruption.
- Die strategische Ausrichtung der vorgesehenen Politiken ist unbefriedigend: Die EBRP setzt nur ungenügend Prioritäten und verknüpft die Maßnahmen nur unzureichend zu einem kohärenten gemeinsamen Politikkonzept.

Zentrale Umsetzungsinstrumente wie der „Soziale Kontrollmechanismus“, die staatlichen Investitionsfonds und der Nationale Dialog zur regelmäßigen Aktualisierung der EBRP haben im „Nationalen Dialoggesetz“ Gesetzesrang erhalten. Damit ist gewährleistet, dass die betreffenden Politiken Bestand haben werden und trotz zahlreicher Probleme einen erheblichen Implementierungsgrad aufweisen. Andere Umsetzungsinstrumente auf der nationalen Ebene wie eine landesweite systematische Überwachung der Armutsindikatoren sind dagegen bislang über Pilotmaßnahmen nicht hinausgekommen. Eine Schlüsselrolle spielen auch die Umsetzungsinstrumente auf der dezentralen Ebene. Dort sind die Kommunalverwaltungen für die armutsorientierte Planung, die Verwendung und die Überwachung sowohl der Gegenwertmittel der HIPC-II-Entschuldung als auch der Zuwendungen aus der „Nationalen Kompensationspolitik“ verantwortlich. Partizipative Traditionen wie auch einschlägige und umfassende gesetzliche Vorschriften führen dabei zu einer weitgehenden Beteiligung der relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure und der Vertreter aus den produzierenden Bereichen.

Die oben genannten Erfolge nach dreieinhalb Jahren der Umsetzung der EBRP gehen mit noch bestehendem Handlungsbedarf und Umsetzungsdefiziten in einigen Bereichen wie z. B. zum normativen Rahmen in vielen Regelungsfeldern sowie schwachen Verwaltungs- und Durchführungskapazitäten einher. Die zivilgesellschaftlichen Partizipationsinstrumente werden vielfach noch durch fehlende Kenntnisse, unterentwickelte Konfliktbearbeitungskapazitäten und politischen Widerstand geschwächt.

Bei den Partizipationsprozessen im Zusammenhang mit der Erstellung der EBRP sind verschiedene Phasen zu unterscheiden: Erfolgreich und maßgeblich für die Strategie der EBRP waren die Prozesse im Rahmen des „Nationalen Dialogs 2000“, der stark von einer Protagonistenrolle der katholischen Kirche

geprägt war. Hier wurden im Rahmen einer „Sozialen“, einer „Wirtschaftlichen“ und einer „Politischen Agenda“, die in thematischen Arbeitsgruppen, sektoralen Foren und regionalen Workshops bearbeitet wurden, wichtige Vereinbarungen und Weichenstellungen vorgenommen. Einige Ergebnisse wie z. B. die Weiterleitung der Gegenwertmittel der HIPC-II-Entschuldung an die Gemeinden oder die Führungsrolle der katholischen Kirche beim „Sozialen Kontrollmechanismus“ wurden vollständig umgesetzt.

Die zahlreichen Partizipationsprozesse waren für die Umsetzung wesentlicher Elemente der EBRP von maßgeblicher Bedeutung. So können die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung im Rahmen der „Sozialen Kontrollmechanismen“ und die zivilgesellschaftliche Beteiligung bei der Planung und Umsetzung von kommunalen Investitionen durchaus als Errungenschaften einer massiven Partizipation angesehen werden. Bei der öffentlichen Diskussion der EBRP haben die Partizipationsprozesse dagegen nur eine begrenzte Rolle gespielt, da den zivilgesellschaftlichen Akteuren nur ein relativ begrenzter Zeitrahmen für dessen Kommentierung eingeräumt wurde.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitige Überarbeitung der nationalen bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie EBRP mit dem Ziel, eine stärkere Fokussierung auf die produktive Entwicklung Boliviens vorzunehmen (Produktiver Dialog 2004)?

Will die Bundesregierung die Schwerpunkte ihrer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit verändern, wenn das neue bolivianische EBRP verabschiedet ist, und wenn ja, wie?

Wie die gesamte Gebergemeinschaft beurteilt die Bundesregierung eine stärkere Fokussierung der Armutsbekämpfung auf die produktiven Potenziale der Armen und ihre stärkere Integration in marktorientierte Wirtschaftskreisläufe als konsequente Erweiterung und Verbesserung der EBRP positiv. Damit werden die Konsequenzen aus der bisherigen zu engen Ausrichtung auf die sozialen Ursachen von Armut gezogen.

Überlegungen zu eventuellen Konsequenzen einer neuen bolivianischen EBRP für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Bolivien können erst nach Vorlage dieser neuen EBRP angestellt werden.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherigen Ergebnisse der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie, der bilateralen und multilateralen Entwicklungskooperation sowie der Entschuldungsmaßnahmen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in den letzten Jahren die Einkommensarmut in Bolivien nicht ab-, sondern zugenommen hat?

Bei der Bewertung des Zusammenhangs zwischen den Ergebnissen der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie (EBRP), Entwicklungszusammenarbeit und Entschuldung einerseits und der Einkommensarmut andererseits sind mehrere Faktoren in Rechnung zu stellen:

Die gesamte Logik der EBRP, die auch von der Gebergemeinschaft voll mitgetragen wurde, war auf die bessere Erfüllung der „Nichtbefriedigten Grundbedürfnisse“ (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) ausgerichtet. Sie wurden als maßgeblicher Indikator für die Armutsreduzierung festgelegt, da Armut ein vielschichtiges Problem ist, das nicht allein mit dem Indikator Einkommensarmut zu erfassen ist. Die Allokation der Gegenwertmittel der HIPC-II-Entschuldung und die Unterstützungsmaßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit richteten und richten sich nach dem Indikator „Nichtbefriedigte Grundbedürfnisse“. Nach diesem Maßstab hat die Armut in Bolivien – wie der letzte Zensus

bestätigt – abgenommen, da die Gesundheitsversorgung, die Grundbildung, und das Basissanitärwesen verbessert wurden. Insofern haben EBRP, Entwicklungszusammenarbeit und Entschuldung einen relevanten Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet.

Ausschlaggebend für die Zunahme der Einkommensarmut in den vergangenen Jahren war vor allem die Wirtschaftskrise des Landes und der damit verbundene Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens. Hierfür waren Faktoren verantwortlich, die von der EBRP, der Entwicklungszusammenarbeit und der Entschuldung praktisch nicht beeinflussbar waren. Beispiele sind die Krisen in wichtigen Nachbarstaaten (speziell in Argentinien: Rückgang der Auslandsnachfrage nach bolivianischen Produkten, Rückkehr bolivianischer Gastarbeiter), niedrige Weltmarktpreise für Rohstoffe, Erfolge im Kampf gegen die Parallelwirtschaft (vor allem den Schmuggel) und gegen den illegalen Kokaanbau, die die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage erheblich drückten.

18. Kann nach den derzeitigen Entwicklungstendenzen davon ausgegangen werden, dass mit Unterstützung der internationalen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Bolivien die Zielsetzungen der Millenniums-Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 erreichen kann?

Bei welchen Millenniums-Zielen gibt es erkennbare Fortschritte, wo eher Rückschritte?

Bei allen Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals – MDGs) zeichnen sich Fortschritte ab. Nach den letzten verfügbaren Untersuchungen, die 2003 mit Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) veröffentlicht worden sind, zeigt sich für die Erreichung der MDGs ein gemischtes Bild: Bei vier von sieben Zielen ist es wahrscheinlich, dass Bolivien die Ziele erreichen wird. Bei den restlichen drei ist es weniger wahrscheinlich. Erfolge konnten damit u. a. in den Bereichen erzielt werden, die im Rahmen der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sowie der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren prioritär waren.

MDG 1: Verringerung des Anteils der Armen und des Hungers um 50 %	Fortschritte, aber Erreichung wenig wahrscheinlich
MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung	Fortschritte und Erreichung wahrscheinlich
MDG 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen	gute Fortschritte und Erreichung wahrscheinlich
MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit um zwei Drittel	Fortschritte und Erreichung wahrscheinlich
MDG 5: Senkung der Müttersterblichkeit um zwei Drittel	Fortschritte und Erreichung wahrscheinlich
MDG 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen schweren Krankheiten	Fortschritte, aber Erreichung wenig wahrscheinlich
MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit	Fortschritte, aber Erreichung wenig wahrscheinlich

