

CONFÉRENCE DES
NATIONS UNIES SUR
LE COMMERCE ET LE
DÉVELOPPEMENT



UNITED NATIONS
CONFERENCE
ON TRADE AND
DEVELOPMENT

PRESSEMITTEILUNG

SPERRFRIST

Der Inhalt dieses Berichts darf vor dem **18 Juni 2002, 17:00 Uhr GMT** weder zitiert noch zusammengefaßt werden.

Dieses Embargo gilt für die Presse, das Radio, das Fernsehen sowie andere elektronische Medien.

TAD/INF/PR46
18. Juni 2002

DAS SEKRETARIAT DER UN-KONFERENZ FÜR HANDEL UND ENTWICKLUNG SCHLÄGT EINE ALTERNATIVE ZU AKTUELLEN STRATEGIEN DER ARMUTSMINDERUNG IN DEN AM WENIGSTEN ENTWICKELTEN LÄNDERN VOR

Das Sekretariat der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) stellt heute seinen neuen Bericht über die am wenigsten entwickelten Länder – die Least Developed Countries (LDCs) – vor. In seinem Least Developed Countries Report 2002 "Wege aus der Armutsfalle"¹ argumentiert das UNCTAD-Sekretariat, daß Strategien zur Armutsminderung in Ländern wie den LDCs, in denen extreme Armut weitverbreitet und hartnäckig ist, sich nicht nur auf die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung konzentrieren, sondern die Lebensverhältnisse für den Großteil der Bevölkerung durch entsprechende Entwicklungsanstrengungen verbessern sollten. Strategien zur Armutsminderung, die eine einfache Fortschreibung von Strukturanpassungsprogrammen sind, werden nicht zu ausreichendem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum führen. Der Bericht schlägt eine Alternative vor, die zum Ziel hat, Strategien zur Armutsminderung dahingehend zu verändern, daß das Niveau des durchschnittlichen Haushaltseinkommens in diesen Ländern so rasch wie möglich durch die

¹ *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap* (Sales No. E.02.II.D.13, ISBN 92-1-112562-6) ist für \$30 erhältlich und für einen reduzierten Preis von \$15 für Entwicklungs- und Transformationsländern. Der Bericht kann unter den folgenden Anschriften bestellt werden: United Nations Publications, Two UN Plaza, Room DC2-853, Dept. PRES, New York NY 10017, USA, Tel: +1-800-253-9646 oder +1-212-963-8302, Fax: +1-212-963-3489, Email: publications@un.org; oder Section de Vente et Commercialisation des Publications, Palais des Nations, Bureau E-4, CH-1211, Geneva 10, Switzerland, Tel: +41-22-917-2614, Fax: +41-22-917-0027, Email: unpubli@unog.ch; Internet: <http://www.un.org/publications>.

Schaffung von Produktionskapazitäten, und damit Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten, verdoppelt werden kann.

Mehr als eine Milliarde Menschen, einschließlich etwa zwei Drittel der Bevölkerung in den LDCs, nehmen gegenwärtig an einem gewaltigen sozialen Experiment teil. Ihre Regierungen erstellen nationale, partizipative Armutsbekämpfungsstrategien bzw. sind bereits dabei diese Armutsbekämpfungsstrategien zu erproben. Diese Armutsbekämpfungsstrategien werden in den sogenannten Poverty Reduction Strategies Papers (PRSPs) dargelegt. Die PRSP müssen von all jenen Ländern erstellt werden, die an Entschuldungsinitiative für schwerverschuldete Länder, der sogenannten Highly Indebted Poor Country (HIPC) Initiative, teilnehmen dürfen. Das Erstellen und Umsetzen der PRSPs ist somit eine Voraussetzung für die Einbeziehung in die Entschuldungsinitiativen. Außerdem ist es eine Voraussetzung für den Transfer von Entwicklungshilfeleistungen. Die Verkoppelung der PRSPs mit der HIPC Initiative ist das zentrale Element eines neuen Entwicklungsansatzes, den der Internationale Währungsfond und die Weltbank Ende der 90er Jahre für Länder mit einem sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen entworfen haben.

Im Rahmen des PRSP-Prozesses übernehmen Regierungen Eigenverantwortung und erstellen nationale Strategien zur Armutsminderung. Jedoch existieren nur unvollständige Kenntnisse darüber, welche Schritte am geeignetsten sind, Armut rasch und effizient zu mindern. Das Ergebnis dieses Experiments ist von eminenter Bedeutung für die Lebensqualität von mindestens einer Milliarde Menschen. Es hat ebenfalls eine direkte Auswirkung auf die Erreichung des globalen Ziels der Armutsminderung, auf das sich die internationale Gemeinschaft geeinigt hat.

Der UNCTAD-Bericht argumentiert, daß der Kerngedanke des PRSP-Prozesses richtig ist. Dieser basiert nämlich auf der Annahme, daß Armut in Ländern nur dann nachhaltig und effizient zu reduzieren ist, wenn die betroffenen Länder selbst die Strategien zur Armutsminderung entwerfen können, statt – wie bislang üblich – die Realisierung der Vorgaben der Geldgeberländern anzustreben. Der Bericht stimmt ebenfalls der Einschätzung zu, daß die Strukturanpassungsprogramme der 80er und 90er Jahre nicht ausreichend für die Reduzierung der Armut in der Dritten Welt waren. Im Bericht wird ein neuer Datenkranz von Armutskennindikatoren vorgestellt. Die neuen Daten zeigen: Im Durchschnitt konnten die LDCs, die derartige Strukturanpassungsprogramme verfolgt haben, extreme Armut nicht verringern. Das trifft sogar auf Länder zu, die diese Programme anerkanntermaßen gut umgesetzt haben. Unter Bedingungen, in denen produktive Wirtschaftsstrukturen, Märkte und Unternehmertum unterentwickelt sind, führen Strukturanpassungsprogramme nicht zu beschleunigtem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit Zuwachsraten, die ausreichen um Armut in einer bedeutsamen Weise zu reduzieren.

Erste Erfahrungen mit dem PRSP-Prozeß in LDCs zeigen, daß dessen kreatives Potential nicht genutzt wird. Ähnlich den alten Strukturanpassungsprogrammen, liegt die Priorität des PRSP-Prozesses immer noch auf kurzfristigen Stabilisierungsschritten, einschließlich enger Kreditmöglichkeiten und restriktiver Fiskalpolitik, anstelle langfristige Entwicklungsmaßnahmen. Der PRSP-Prozeß verbreitert und vertieft strukturelle Reformen im Glauben, daß sich Volkswirtschaften, in denen 4 von 5 Menschen mit \$1 pro Tag leben, wie Märkte mit perfekten Wettbewerbsbedingungen verhalten. Entsprechend wird angenommen, daß sich Wirtschaftsprozesse auch in den LDCs automatisch beschleunigen, wenn der Staat nur die nationalen Märkte öffnet und sich danach auf eine 'Nachtwächterposition' zurückzieht. Obwohl der PRSP-Prozeß eine neue Anti-Armutskomponente enthält – die stärkere Fokussierung öffentlicher Ausgaben auf Gesundheits-, Bildungs- und Infrastrukturprojekte und ihre Bewertung hinsichtlich ihrer tatsächlichen Wirkung auf die Armutverhältnisse – ist das generelle Konzept, laut des neuesten UNCTAD Berichts, keineswegs die beste Möglichkeit zur Armutsminderung in LDCs.

Im Gegenteil, es besteht vielmehr die Gefahr, daß Länder, die diese neuen Strategien verfolgen, mit dem Schlechtesten aller Welten konfrontiert werden. Diese Länder werden in stärkerem Maße dem intensiven Wettbewerbsdruck auf internationalen Märkten ausgesetzt, ohne daß der Aufbau notwendiger Produktions- und Lieferkapazitäten erleichtert wird. Gleichzeitig kann es zu einer verstärkten Abhängigkeit von Entwicklungshilfe durch indirekte äußere Einflußnahme auf Sozialprogramme kommen.

Selbstbestimmung und Eigenverantwortung bei der Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik sind wichtig

Im UNCTAD-Bericht wird die Meinung vertreten, daß es durch den PRSP-Prozeß möglich sein sollte, das Problem der Armutsminderung in den LDCs effektivere anzugehen als es in der Vergangenheit der Fall war. Jedoch geschieht dies gegenwärtig nicht, da die Regierungen der LDCs zögern, über die traditionellen Anpassungsmaßnahmen hinauszugehen.

Ihr zögerliches Verhalten liegt unter anderem an einem Dilemma mit dem sie konfrontiert sind. Dieses Dilemma besteht daraus, daß nationale PRSP-Strategien vom Internationalen Währungsfond und der Weltbank bestätigt werden müssen, um Konzessionen bei Entwicklungshilfetransfers und beim Schuldenerlaß zu erhalten. Außerdem sind sich die LDC-Regierungen bewußt, daß eine Unterbrechungen und Verzögerungen bei Geberleistungen unweigerlich zu einem Anstieg von Armut führen. Strukturanpassungsprogramme, die mit Elementen zur Armutsminderung angereichert sind, verringern dagegen dieses Risiko. Derartige Programme enthalten zwar nicht die erforderlichen Maßnahmen, die nachhaltiges Wirtschaftswachstum fördern, und damit auch langfristig und nachhaltig zur Reduzierung von Armut beitragen, aber sie würden auch keine Unterbrechungen und Verzögerungen bei Entwicklungshilfeleistungen verursachen, die das Armutproblem weiter verschärfen würden.

Um das Potential des PRSP-Prozesses vollständig auszuschöpfen, sind weniger und flexiblere Konditionen, eine größere Aufgeschlossenheit internationaler Finanzinstitute gegenüber alternativen Anti-Armutsstrategien, die feste Unterstützung der Geberländer und vermehrt technische Hilfe für LDCs nötig. Außerdem müssen die LDCs mit ihren Rechten und Pflichten im Rahmen der Welthandelsorganisation vertraut gemacht werden. Der Report befürwortet die Einführung von Indikatoren zur Bewertung von Geberländerleistungen in Empfängerländern, um so Anreize zu einer stärkeren nationalen Eigenverantwortung und Partnerschaft und damit auch für eine verbesserte Effizienz von Hilfsmaßnahmen zu schaffen. Die Stärkung bzw. der Wiederaufbau von elementaren staatlichen Funktionen, besonders im Bereich der Finanzprüfung und Buchführung, der Wirtschaftsprognose und des Schuldenmanagements, sind ebenfalls von wesentlicher Bedeutung.

Eine Alternative existiert

Bei echter Eigenverantwortung und Unabhängigkeit in der Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik kann es durchaus eine breitere Vielfalt an Strategien zur Armutsreduzierung geben. Aber die Frage ist, ob es eine glaubwürdige Alternative zum PRSP-Prozeß gibt.

Im UNCTAD-Bericht wird argumentiert, daß die Strategien zur Armutsreduzierung in langfristigen nationalen Entwicklungsstrategien verankert werden sollten und daß die PRSPs von diesen langfristigen Entwicklungsstrategien abgeleitet werden sollten. Entsprechend würden die PRSPs jene Maßnahmen darlegen, die über einen kürzeren Zeitraum von drei Jahren zu verfolgen wäre, um den Entwicklungsziele, die sich die Länder gesteckt haben Schritt für Schritt näher zu kommen. Das Hauptziel dabei sollte in der Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums bestehen, das mit einer Verdoppelung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens einhergeht. Wird dieses Ziel erreicht, wird sich das Ausmaß an extremer Armut spürbar verringern. Die Verdoppelung des durchschnittlichen Haushaltseinkommens wird am besten durch breitgefächerte Investitionen und die Förderung von Exportwachstum erreicht, die eine Erweiterung der Produktionskapazitäten nachsichziehen und damit Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten schaffen.

Die im UNCTAD-Bericht aufgezeigte Alternative greift auf frühere Analysen zurück, die erfolgreiche wirtschaftspolitische Ansätze in Ostasien untersuchten, und deren Übertragbarkeit auf Sub-Sahara-Afrika evaluierten. Diese wirtschaftspolitischen Ansätze, die am erfolgreichsten ein anhaltendes Wirtschaftswachstum unterstützten, basieren auf einer dynamischen Verbindung zwischen Investitionen und Exportwirtschaft, indem die Schaffung profitabler Investitionsmöglichkeiten, einer Reduzierung der Investitionsrisiken und der Verfügbarkeit von ausreichend Investitionskapital in neuen expandierenden Bereichen im Zentrum stehen. Weitere Schlüsselemente sind eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, sektorspezifische Maßnahmen zur Entwicklung produktiver Kapazitäten, Exportförderung und begleitende Sozialmaßnahmen, die eine Marginalisierung innerhalb der LDCs während einer wirtschaftlichen Aufschwungphase verhindern.

Privatunternehmen sollten die führende Rolle in entwicklungsorientierten Strategien zur Armutsreduzierung spielen. Aber der Entwicklungsprozeß sollte durch den Staat katalysiert und

geleitet werden, der –bei Beachtung einer 'good governance'-Haltung gegenüber dem Markt – das Profitmotiv zur Förderung von Entwicklung und Armutsreduzierung nutzen sollte. Eine zentrale Aufgabe im institutionellen Bereich bleibt die Schaffung effektiver staatlicher Strukturen und die Herausbildung einer dynamischen lokalen Unternehmerschicht, die ihre Ressourcen für lokale Investitionen einsetzt, anstelle sie für luxuriösen Konsum zu verwenden oder ins Ausland bringt.

Internationale Unterstützung ist wichtig

Dem PRSP-Prozeß liegt die unterschwellige Annahme zugrunde, daß das globale Ziel der Armutsminderung mit nationalen Anti-Armutsstrategien erreicht werden kann. Es ist fraglos richtig, daß ohne entsprechende Maßnahmen auf nationaler Ebene und ohne verantwortungsvolle Regierung eine effektive Armutsminderung in LDCs unmöglich ist. Jedoch, so unterstreicht der Bericht, wird Verantwortlichkeit allein ohne nationalen Handlungsspielraum und ohne die notwendigen Ressourcen nicht effektiv sein und letztendlich zu einer Legitimitätskrise des PRSP-Prozesse und der daran beteiligten Regierungen und Institutionen führen. Unabhängig davon wie gut wirtschaftspolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene gestaltet sind, bleiben sie angesichts der zunehmenden Globalisierung ohne internationale Unterstützung unwirksam.

Außenverschuldung und Abhängigkeit von Rohstoffen sind integrale Bestandteile der internationalen Armutsfalle. Genauso wie eine neue internationale Rohstoffpolitik notwendig ist, ist ein erweiterter und beschleunigter Schuldenerlaß mit einfacheren Mechanismen notwendig. Selbst unter der erweiterten Entschuldungsinitiative (HIPC II) ist die Erleichterung für den Schuldendienst für die 20 LDCs, die an dieser Initiative teilnehmen sehr gering. Der Reduzierung des Schuldendienstes für alle 20 LDCs für den Zeitraum 2003-2005 entspricht nur etwa 5.5% der offiziellen Netto-Entwicklungshilfezahlungen von allen OECD/ DAC Staaten an alle LDCs im Jahr 2000. Die Prognosen für eine nachhaltige Regelung des Schuldenproblems durch die HIPC II-Initiative sind in der Regel zu optimistisch. Angesichts fallender Rohstoffpreise steht die erweiterte Entschuldungsinitiative auf Messer's Schneide, und der PRSP-Prozeß riskiert aus der Bahn geworfen zu werden, sollten sich Schulden und Schuldendienststrückstände erneut akkumulieren.

Der Bericht unterstreicht außerdem, daß ein massiverer und effektiverer Transfer von Entwicklungshilfe noch immer eine dringende Notwendigkeit darstellt. Es ist als ein positives Zeichen zu werten, daß der starke Rückgang der Entwicklungshilfeszahlungen an die LDCs, der Anfang der 90er Jahre einsetzte, im Jahr 2000 zum Stillstand gekommen ist. Aber auf realer Pro-Kopf-Basis waren die offiziellen Entwicklungshilfetransfers in die LDCs im Jahr 2000 dennoch 46 Prozent niedriger als im Jahr 1990. Die Lockerung der finanziellen Zwänge kann die armutsreduzierende Wirkung der PRSPs deutlich verstärken, und diese Gelegenheit sollte von Geber- und Empfängerländern gemeinsam genutzt werden. Produktive Bereiche, besonders die Landwirtschaft und Infrastrukturbereiche, wurden zu Zeiten reduzierter Entwicklungshilfetransfers in steigendem Maß vernachlässigt. Diese produktiven Bereiche sind aber von zentraler Bedeutung für Armutsreduzierungsstrategien und deshalb ist zu empfehlen, daß den produktiven Bereiche in den nationalen Entwicklungsstrategien wieder erneut Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Effektivität von Entwicklungshilfe wird stark erhöht, wenn Hilfsgelder für Prioritäten der Regierungen verwendet, durch Regierungskanäle geleitet und auf einer stabilen und langfristigen Basis zur Verfügung gestellt werden.

*** ** ***

Pressemitteilung in den offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen sowie Informationen zur Veröffentlichung des *Least Developed Countries Report 2002* (einschließlich Auszüge aus dem Bericht), können unter der folgenden Adresse abgerufen werden:

<http://www.unctad.org/en/press/pressref.htm>

Für weitere Informationen, wenden Sie sich bitte an Charles Gore, Senior Economic Affairs Officer, Tel: +41 22 907 5944, Email: charles.gore@unctad.org; Erica Meltzer, Press Officer, Tel: +41 22 907 5365/5828; oder Alessandra Vellucci, Information Officer, Tel: +41 22 907 4641/5828, Fax: +41 22 907 0043, Email: press@unctad.org.