

Schweickert, Rainer; Thiele, Rainer; Wiebelt, Manfred

Working Paper

Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 398

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schweickert, Rainer; Thiele, Rainer; Wiebelt, Manfred (2003) : Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 398, ISBN 3894562455, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2930>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung?

von Rainer Schweickert, Rainer Thiele und Manfred Wiebelt

Inhalt

- *Fortschritte bei der Armutsbekämpfung sind in Bolivien seit Beginn der Reformen eher bescheiden geblieben*, wenn man die erzielten Stabilisierungs- und Wachstumserfolge als Referenz zugrunde legt; sie sind sogar enttäuschend, wenn man sie an den Zielen der Armutsreduzierungsstrategie misst.
- Die *Armutsreduzierungsstrategie, die im Rahmen der Hilfe für hoch verschuldete Niedrigeinkommensländer (HIPC-Initiative) von Bolivien entwickelt wurde, ist vor allem als institutionelle Reform zu würdigen*. Sie liefert einen Rahmen für den nationalen Dialog, beteiligt arme Bevölkerungsgruppen dadurch stärker am politischen Willensbildungsprozess und stärkt durch quantitative Zielvorgaben das Problembewusstsein. Die Strategie weist allerdings wesentliche Schwachpunkte auf.
- *Ein Schwachpunkt besteht darin, dass die Bedeutung von Flexibilitätshemmnissen für die Persistenz der Armut unterschätzt wird*. Negative externe Schocks können nicht ausreichend absorbiert werden und treffen in erster Linie die Armen. Das auf wenige Wirtschaftsbereiche konzentrierte Wachstum erreicht dagegen fast nur die einkommensstärkeren Haushalte. Außerdem ist die Mobilisierung von Ersparnissen zu gering, um ein dauerhaftes, armutsreduzierendes Wachstum zu erreichen.
- *Ein weiterer Schwachpunkt ist die unzureichende Fokussierung auf die traditionelle Landwirtschaft und den städtischen Arbeitsmarkt*. Die Kleinbauern und die Anbieter einfachster Dienstleistungen im städtischen informellen Sektor sind von Armut am stärksten betroffen. Während die Kleinbauern kaum Produktivitätssteigerungen erzielen, bleiben für die informell Beschäftigten höher bezahlte Tätigkeiten im formellen Arbeitsmarkt weitgehend verschlossen. Eine stärkere Fokussierung der Armutsbekämpfungsstrategie könnte zu mehr Teilhabe dieser armen Bevölkerungsgruppen an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitragen:

 - In der traditionellen Landwirtschaft müssten Eigentumstitel formalisiert oder z.B. durch staatliche Garantien ersetzt werden, um den Landwirten Zugang zum formellen Kreditmarkt zu verschaffen und damit produktivitätserhöhende Investitionen zu ermöglichen; vom Staat oder von Nichtregierungsorganisationen subventionierte Kleinstkredite können nur eine ergänzende Rolle spielen. Komplementäre Investitionen in Forschung und Infrastruktur sollten die Angebotsbedingungen weiter verbessern, während die Schaffung der Möglichkeit, einen ersten Bildungsabschluss nach 8 Jahren statt bisher nach 12 Jahren zu erreichen, die soziale Mobilität der Landbevölkerung erhöhen würde.
 - Auf dem städtischen Arbeitsmarkt sind in erster Linie Deregulierungsbemühungen gefragt, um die Zugangsschranken zum formellen Arbeitsmarkt zu senken. Unterstützt werden sollte dies durch berufsbezogene Bildungsabschlüsse, Umwidmung von Bildungsausgaben zu Gunsten von Vorschulen und der Sekundarstufe, Hilfe bei der Schaffung von Wohnungseigentum und eine effiziente Bereitstellung von Basisdienstleistungen.

- *Ohne die Schaffung besserer Rahmenbedingungen für die armen Bevölkerungsgruppen zeichnet die bolivianische Armutsreduzierungsstrategie ein zu optimistisches Bild*. Die bereits geplanten Reformen des Arbeitsmarktes und des Steuersystems werden Bolivien nur bei optimistischen Annahmen über hohe Zuflüsse an Direktinvestitionen in die Lage versetzen, das in der Armutsreduzierungsstrategie angestrebte Mindestwachstum von 5 Prozent zu erreichen. Selbst dann ist es eher unwahrscheinlich, dass damit das Ziel der Reduzierung der Armutsrate um jährlich 1,5 Prozent realisiert werden kann.

Inhalt

1	Die bolivianische Armutsreduzierungsstrategie: ehrgeizige Ziele auf unsicherer Grundlage	3
2	Wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Reformprozess	5
2.1	Gesamtwirtschaftliche Beschränkungen des Wachstumsprozesses und der Armutsbekämpfung	5
2.2	Die soziale Dimension der Strukturanpassung	11
2.3	Schlussfolgerungen für die Fortschreibung der Armutsreduzierungsstrategie	18
3	Simulationsergebnisse des Bolivien-Modells	20
3.1	Basis- und Reformszenarien der Armutsreduzierungsstrategie	20
3.2	Weitergehende Wirtschaftsreformen	29
4	Schlussfolgerungen für die Armutsreduzierungsstrategie	32
	Anhang: Das Bolivien-Modell des IfW	34
1	Wirtschaftliche und soziale Struktur Boliviens im Jahr 1997	34
2	Struktur des Bolivien-Modells	35
3	Flexibilität und Simulationsmöglichkeiten des Bolivien-Modells	37
	Literaturverzeichnis	40

Der vorliegende Beitrag basiert auf dem Schlussbericht zum Forschungs- und Beratungsprojekt „Armutsauswirkungen von makroökonomischen Strukturreformen — Wissenschaftliche Begleitung von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen am Beispiel Boliviens“, welches das Institut für Weltwirtschaft für die Kreditanstalt für Wiederaufbau durchgeführt und im Januar 2003 abgeschlossen hat. Die Autoren danken Nassir Djafari und Werner Neuhauf für kritische Anmerkungen zum Schlussbericht sowie Rolf J. Langhammer für wertvolle Hinweise zu einer ersten Version dieses Beitrags.

1 Die bolivianische Armutsreduzierungsstrategie: ehrgeizige Ziele auf unsicherer Grundlage

Bei der Armutsbekämpfung wurden in den letzten Dekaden zwar Fortschritte gemacht, die aber vor allem in Ländern mit niedrigem Einkommen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Kritiker machen hierfür zu einem großen Teil die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in den 80er und 90er Jahren verantwortlich, die nicht hinreichend sozialverträglich ausgestaltet worden seien (vgl. z.B. Unmüßig und Walther 1999). Erstens seien die positiven Wachstumswirkungen von Strukturreformen aufgrund einer zu strikten makroökonomischen Stabilisierung weitgehend ausgeblieben. Zweitens seien die kurzfristigen Anpassungskosten für arme Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend abgedeckt worden. Und drittens seien die Armen nicht in die Lage versetzt worden, an der langfristigen Wirtschaftsentwicklung und Umsetzung der Programme angemessen zu partizipieren.

Die HIPC-Initiative zur Entschuldung hoch verschuldeter armer Länder setzt an allen drei Kritikpunkten an (IMF 2001). Erklärtes Ziel der Initiative ist es, den Schuldendienst zu verringern und damit die Stabilisierung zu erleichtern. Die dadurch frei werdenden Mittel sollen für Programme zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden, wobei die Verantwortung für die Programme bei den Ländern selbst liegt (*ownership*). Allerdings ist die Entschuldung an die Vorlage eines akzeptablen, im nationalen Dialog erarbeiteten Strategiepapiers zur Armutsreduzierung (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) gebunden.

Bolivien ist ein sehr gutes Beispiel für die Zielgruppe der HIPC-Initiative: Das Land ist arm, hoch verschuldet und reformbereit. Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von rund 1000 US-Dollar ist Bolivien eines der ärmsten Länder Lateinamerikas. Trotz stabiler Wachstumsraten leben noch 63 Prozent der gesamten Bevölkerung und über 80 Prozent der Landbevölkerung unter der Armutsgrenze. Die Auslandsverschuldung Boliviens war 1998 mit rund

300 Prozent der Exporterlöse sehr hoch, und das Land stellt seinen Reformwillen seit langem unter Beweis. Seit Mitte der 80er Jahre hat Bolivien – stets begleitet von IWF und Weltbank – einschneidende Stabilisierungsmaßnahmen (1986–1989) und weitreichende Strukturanpassungsmaßnahmen sowie ordnungspolitische und soziale Reformen (1990 bis heute) durchgeführt.

Bolivien erhielt dann auch nach Vorlage einer Armutsreduzierungsstrategie im Rahmen der HIPC- und der HIPC-II-Initiative insgesamt 2 Mrd. US-Dollar, die sich auf die Jahre 1999–2018 verteilen (Andersen und Nina 2001). Die bolivianische Regierung hatte sich in ihrer Armutsreduzierungsstrategie sehr ehrgeizige Ziele gesetzt (República de Bolivia 2001). Bis 2015 sollte die Armut von 63 auf 41 Prozent und die extreme Armut von 37 auf 17 Prozent sinken. Außerdem sollte die Lebenserwartung von 62 auf 69 Jahre und die Rate der achtjährigen Schulverweildauer von 51 auf 67 Prozent steigen. Bereits nach vierjähriger HIPC-Laufzeit ist deutlich geworden, dass diese ehrgeizigen Ziele nicht erreicht werden können (Gobierno de Bolivia 2002). Es ist außerdem unsicher, ob selbst die drastisch revidierten Ziele bei der Verringerung der Armut (von 41 auf nunmehr 53 Prozent) und bei der Verringerung der extremen Armut (von 17 auf nunmehr 27 Prozent) realisiert werden können.

Selbst nach zwei Jahrzehnten Erfahrung mit Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen besteht wenig empirisch gesicherte Kenntnis über die Auswirkungen dieser Programme auf den Lebensstandard der armen Bevölkerungsgruppen absolut und im Vergleich zu anderen Gruppen (Thiele und Wiebelt 2000). Entsprechend schlecht gerüstet ist Bolivien bei der Auswertung seiner Armutsreduzierungsstrategie, die neben spezifischen sozialen Maßnahmen ein Bündel von Maßnahmen zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung und zur strukturellen Anpassung enthält.

Dies liegt nicht nur an Datenproblemen, sondern ist auch konzeptionell bedingt. Idealer-

weise sollte eine Bewertung der Strategie auf einem „Mit-und-ohne“-Vergleich beruhen, d.h. auf einem Vergleich mit der Einkommensverteilung und Armut, die sich ohne die implementierten Maßnahmen oder mit einem anderen Maßnahmenpaket ergeben hätte. Außerdem kann die Strategie nur dann richtig beurteilt werden, wenn sich deren Effekte von externen Einflüssen (El Niño 1998, fallende Metallpreise 1996–1998, Brasilien-Krise und volatile ausländische Portfolioinvestitionen) isolieren lassen. Die Armutseffekte dieser externen Rahmenbedingungen sind von den Armutseffekten von Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (Geld- und Wechselkurspolitik; Fiskalpolitik, insbesondere Steuerpolitik; Handelspolitik; Agrarpolitik; Strukturpolitik) und diese wiederum von (flankierenden) sozialen Maßnahmen zu unterscheiden. Dies ist nur mit Hilfe von angewandten Modellen des allgemeinen Gleichgewichts (computable general equilibrium, CGE) möglich.

Darüber hinaus können CGE-Modelle verschiedene institutionelle Reformen abbilden. Dies gilt insbesondere für verschiedene Reformmaßnahmen der zweiten Generation, die in den 90er Jahren durchgeführt wurden (Privatisierung staatseigener Unternehmen, Konsolidierung des Finanzsystems einschließlich Reorganisation, Unabhängigkeit der Zentralbank) oder für die Zukunft geplant sind (Deregulierung der Arbeitsmärkte) und auf eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen abzielen, unter denen sich private und öffentliche Akteure an veränderte ablaufpolitische Maßnahmen und externe Schocks anpassen.

Allerdings entziehen sich einige Aspekte der Armut der Modellanalyse. Für umfassende Analysen der Lebensbedingungen von armen Bevölkerungsgruppen muss z.B. auch die Versorgung mit sozialen Diensten in die Analyse einbezogen werden. Außerdem kann ein CGE-Modell eine Volkswirtschaft nur stilisiert abbilden. Dies erfordert in zweierlei Hinsicht begleitende Studien. Solche Studien müssen Informationen darüber liefern, wie die Volkswirtschaft vereinfacht modelliert werden kann, und sie müssen das Modell in den Bereichen ergänzen, die durch die

notwendigerweise vereinfachenden Modellannahmen nicht abgedeckt werden können.

In einem Forschungsprojekt zu den Armutsauswirkungen von makroökonomischen Reformen, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gefördert wurde, wurde deshalb zweigleisig verfahren. Zum einen wurde im Rahmen qualitativer Analysen festgestellt, ob und in welchem Ausmaß sich die makroökonomischen, sozialen und institutionellen Indikatoren in den 90er Jahren in die gewünschte Richtung entwickelt haben. Zum anderen wurde ein gesamtwirtschaftliches Modell erstellt und an die strukturellen Gegebenheiten angepasst. Damit ließen sich die Auswirkungen exogener Schocks, makroökonomischer und struktureller Maßnahmen sowie institutioneller Reformen auf die Realeinkommensposition verschiedener Bevölkerungsgruppen abschätzen.

Dieser Diskussionsbeitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse des Projekts zusammen. Die Ergebnisse der qualitativen Analysen finden sich in Kapitel 2, die Simulationsergebnisse werden in Kapitel 3 aufgeführt, und Kapitel 4 enthält die Schlussfolgerungen für die Armutsreduzierungsstrategie. Einen Überblick über das am IfW entwickelte Bolivien-Modell gibt der Anhang.¹

¹Die Untersuchungen wurden von einem Team von Wirtschaftswissenschaftlern des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel sowie des Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC) der Universidad Católica Boliviana, der Institución Internacional de Economía y Empresa (IIIEE), der Cooperación Andina de Fomento (CAF) mit Unterstützung der Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), alle in La Paz ansässig, durchgeführt. Über das Projekt informiert auch die Webseite des Instituts für Weltwirtschaft, in die alle englischsprachigen Kieler Arbeitspapiere aus dem Projekt eingestellt wurden (<http://www.uni-kiel.de/ifw/projects/bolivien.htm>). Alle aus dem Projekt hervorgegangenen spanisch- und englischsprachigen IISEC-Arbeitspapiere finden sich unter DOCUMENTOS DE TRABAJO auf der Webseite von IISEC (<http://www.iisec.ucb.edu.bo/espanol/index.htm>).

2 Wirtschaftliche und soziale Entwicklung im Reformprozess

2.1 Gesamtwirtschaftliche Beschränkungen des Wachstumsprozesses und der Armutsbekämpfung

2.1.1 Wachstumsperspektive: für Armutsbekämpfung ungenügend

Geht man von dem Konsens aus, dass wirtschaftliches Wachstum der wichtigste singuläre Faktor für die Reduzierung der Armut ist, so stellen sich zwei wichtige Fragen: (1) Haben die makroökonomischen Reformen die Perspektiven für höheres Wachstum und dadurch für eine bessere Armutsbekämpfung erhöht, und (2) welches sind die entscheidenden Beschränkungen für ein zufriedenstellendes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden fünf Perioden makroökonomischer Entwicklung identifiziert (Schweickert 2003): Destabilisierung (1979–1980), Krise (1981–1985), monetäre Stabilisierung (1986–1989), Konsolidierung (1990–1993) und Strukturanpassung (1994–1998). Diese Periodenbildung erlaubte sowohl die Analyse makroökonomischer Kennziffern über die Zeit als auch einen Querschnittsvergleich mit anderen Entwicklungsländern für die letzte Periode. Es konnte also aufgezeigt werden, wie stark sich die Reformen auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt haben und wie das Ergebnis im Vergleich mit Entwicklungsländergruppen mit unterschiedlichem Einkommen, unterschiedlicher regionaler Zugehörigkeit und unterschiedlichem Schuldnerstatus zu bewerten ist.

Der Vergleich über die Zeit zeigt für Bolivien Licht und Schatten (Tabelle 1). Ausgehend von Hyperinflation, einem völlig zusammengebrochenen Finanzsystem und einer tiefen Rezession in der Krisenperiode bis Mitte der 80er Jahre konnte Bolivien schon Anfang der 90er Jahre zu Stabilität und Wachstum zurückfinden. Diese Erfolge sind beispielhaft für andere Entwicklungsländer. Bis Ende der 90er Jahre konnte Bolivien nahezu alle Gruppen von Entwicklungsländern in Bezug auf niedrige Inflationsraten,

heimisches Kreditangebot und Wirtschaftswachstum hinter sich lassen, ja sogar (im Durchschnitt) asiatische Standards erreichen. Dieser spektakuläre Erfolg ist aber gleichzeitig ein Teil des bolivianischen Rätsels: Wieso gehört dann Bolivien immer noch zu den ärmsten Ländern der Welt (Abschnitt 2.2)?

Ein Grund ist die ausgeprägte Investitionsschwäche Boliviens. Im scharfen Gegensatz zu den zuvor genannten makroökonomischen Kennziffern unterschied sich die Investitionsquote in der Strukturanpassungsperiode nicht wesentlich von der in der Krisenperiode (Tabelle 1). Sie lag außerdem unterhalb aller internationalen Vergleichsmaßstäbe (Abbildung 1).

Hieraus ergibt sich das entscheidende Problem für eine Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum. Der amerikanische Ökonom Jeffrey Sachs, Berater zahlreicher Entwicklungsländer einschließlich Boliviens, hat den Konsens zusammengefasst, dass mit einer Wachstumsrate von weniger als 6 Prozent weder ein Aufholprozess in Gang kommt noch ein positiver Effekt auf die Armutsbekämpfung zu erwarten ist. Da es einen stabilen Zusammenhang zwischen Investition und Wirtschaftswachstum gibt, bedeutet dies, dass die Investitionsquote mindestens bei 24 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen müsste, also erheblich über der Rate von 17 Prozent, die von Bolivien in den 90er Jahren erreicht wurde. Die Antwort auf die erste Frage lautet also: Die Reformen haben die Wachstumsperspektiven verbessert, aber nicht in einem Maße, das einen nachhaltigen Aufholprozess und eine deutliche Verringerung der Armut erwarten lässt.

Was sind also die Engpässe auf dem Weg zu mehr Investitionen und mehr Wachstum? Drei Engpässe wurden untersucht. Der wichtigste Engpass ist die heimische Ersparnis. Zum einen fehlt Bolivien der Zugang zum internationalen Kreditmarkt. Eine Ersparnislücke kann also lediglich durch Direktinvestitionen geschlossen werden. Zum anderen haben die Erfahrungen der letzten Jahre verdeutlicht, dass Defizite in der Leistungsbilanz die Anfälligkeit von Ent-

Tabelle 1: Erfolge und Misserfolge der bolivianischen Reformpolitik (Periodendurchschnitte)^a

	Destabilisierung	Krise	Monetäre Stabilisierung	Konsolidierung	Strukturanpassung
	1970–1980	1981–1985	1980–1983	1990–1993	1994–1998
Inflation der Konsumentenpreise (Prozent)	18,8	2692,5	80,5	14,8	8,6
Heimisches Kreditangebot	19,6	27,5	15,4	40,3	54,0
Reales BIP (Veränderung in Prozent)	3,8	-2,0	1,7	4,0	4,6
Investitionsquote	28,9	16,8	13,2	15,3	17,1
Sparquote	23,5	16,5	9,7	9,1	11,0
Exportquote	30,2	24,7	20,6	20,9	21,7
Staatseinnahmen der Zentralregierung	n.v.	9,8	12,9	14,9	16,8

^aIn Prozent des BIP, soweit nicht anders bezeichnet.

Quelle: World Bank (2000a); eigene Berechnungen.

wicklungsländern für die Übertragung von Krisen in anderen Ländern erhöhen. Heimische Investitionen müssen also in erster Linie von heimischen Ersparnissen finanziert werden. Ein zweiter Engpass für mehr Investitionen ist die Exportentwicklung. Länder wie Bolivien, ohne Zugang zum internationalen Kapitalmarkt und ohne heimische Investitionsgüterindustrie, benötigen Devisen, um Investitionsgüter zu importieren. Der dritte Engpass ist der Staatshaushalt. Die Einnahmen des Staates beschränken hier die Möglichkeit, entweder direkt die Investitionen zu erhöhen oder in ausreichendem Maß für die Bereitstellung komplementärer Investitionen in die physische Infrastruktur und in die Humankapitalbildung zu sorgen, ohne die auch private Investitionen nicht zustande kommen. Diese drei Engpässe wurden im Projekt näher untersucht.

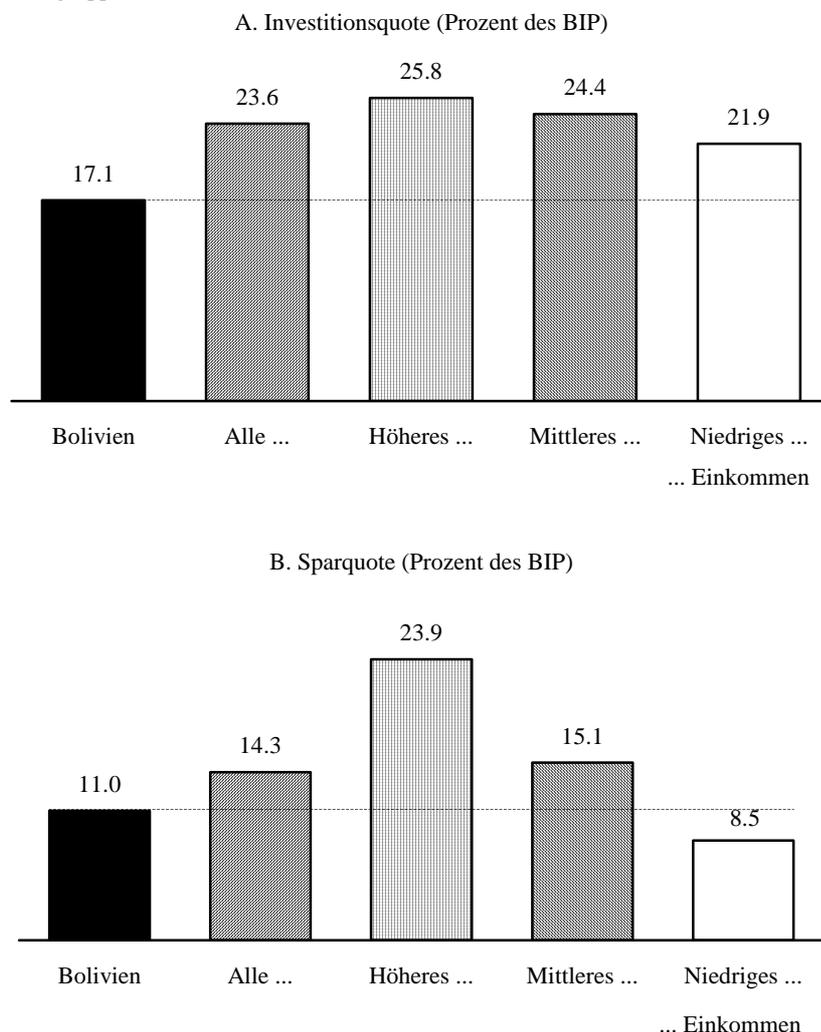
2.1.2 Wachstumshemmnis Ersparnisbildung: trotz hoher Zinsen sehr niedrig

Vergleiche über die Zeit und mit anderen Entwicklungsländern machten deutlich, wie dramatisch die Probleme Boliviens in Bezug auf die heimischen Ersparnisse sind. In den 70er Jahren, d.h. in der Destabilisierungsphase, hatte Bolivien noch eine Sparquote von 24 Prozent, d.h., die Sparquote war ausreichend, um ein nachhaltiges Wachstum und eine Reduzierung der Armut zu finanzieren (Tabelle 1). Danach brach die Spar-

quote wie auch die Investitionsquote sowohl in der Krisenperiode als auch in der Periode der monetären Stabilisierung dramatisch ein. Im Gegensatz zur Investitionsquote konnte sich die Sparquote jedoch in den Perioden der Konsolidierung und der Strukturanpassung nicht wieder erholen. Die Sparquote betrug selbst in der Hochwachstumsphase lediglich 11 Prozent. Dies ist auch im internationalen Vergleich sehr niedrig. Nur Länder mit sehr niedrigem Einkommen wiesen im Durchschnitt eine niedrigere Sparquote aus (Abbildung 1). Allerdings ist auch in diesen Ländern die private Ersparnis noch höher als die in Bolivien.

Aus diesem Befund ergibt sich eine enorme Ersparnislücke. Selbst die ungenügende Investitionsquote von 17 Prozent, die um mehr als ein Drittel steigen müsste, wurde lediglich zu 64 Prozent durch heimische Ersparnisse finanziert. Der Rest einschließlich eines negativen (Netto-) Beitrags sonstiger Kapitalzuflüsse (Schuldendienst, Entwicklungshilfe, Transfers) musste durch ausländische Direktinvestitionen in Höhe von 7 Prozent des BIP gedeckt werden. Die Gelder aus der HIPC-Initiative werden zwar zunächst einen Beitrag zwischen 1 und 2 Prozent leisten, nach 2005 jedoch unter 1 Prozent sinken. Im Durchschnitt ergibt sich eine Entlastung von lediglich etwa 0,8 Prozent. Dies bringt den Zufluss an sonstigem Kapital fast auf null (etwa 0,2 Prozent).

Abbildung 1: Die Investitions- und Sparquoten Boliviens im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern 1994–1998 (Durchschnitte für Einkommensgruppen)



Quelle: World Bank (2000a); eigene Berechnungen.

Um eine Investitionsquote von 24 Prozent zu finanzieren, müsste die Sparquote also nachhaltig mindestens von 11 auf 17 Prozent steigen. Alternativen hierzu sind nicht in Sicht. Der Finanzierungsanteil der ausländischen Direktinvestitionen kann wohl kaum nahezu verdoppelt werden. Schon die Nachhaltigkeit des in der Periode der Strukturanpassung erreichten Zuflusses von 7 Prozent ist fraglich. Diese Direktinvestitionen stehen im Zusammenhang mit der Privatisierung von Staatsunternehmen, die explizit an die Rekapitalisierung dieser Unternehmen gebunden ist. Ebenso unrealistisch ist es, einen Zugang zum internationalen Kapitalmarkt für

die nächsten Jahre zu erwarten oder gar auf deutlich steigende Entwicklungshilfe zu setzen. Die Zielgröße für eine Sparquote von 15 Prozent basiert also sogar auf optimistischen Annahmen über die Stabilität der Zuflüsse aus Direktinvestitionen.

Wie ist nun dieses niedrige Niveau der Ersparnisbildung zu erklären? Die Projektergebnisse zeigen, dass dies zum Teil an einer geringen staatlichen Sparquote liegt. Diese wurde in Bolivien zwar seit der Krisenperiode kontinuierlich erhöht, bis sie Ende der 90er Jahre in etwa die durchschnittliche staatliche Sparquote aller Entwicklungsländer erreicht hatte. Dieses Er-

gebnis wird allerdings durch die in der Regel negativen Sparquoten der Niedrigeinkommensländer – in der Regel afrikanische Länder – verzerrt. Die staatliche Sparquote für die Gruppe der Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen, zu denen auch Bolivien gehört, ist dagegen mehr als doppelt so hoch wie die Boliviens. Dabei ist zu bedenken, dass in der Vergleichsperiode die Voraussetzungen für Bolivien aufgrund eines hohen Wachstums und einer niedrigen Inflation wesentlich günstiger waren als in den Vergleichsländern.

Hauptsächlich verantwortlich für das Gesamtbild ist allerdings die äußerst geringe private Ersparnis. Hier fanden in den Reformperioden weder Steigerungen statt, noch konnte zumindest der Standard der Niedrigeinkommensländer erreicht werden. Unabhängig davon, ob man die Vergleichsgruppe nach Einkommen, regionaler Zugehörigkeit oder Schuldenstatus definiert – die bolivianische private Sparquote ist immer unterdurchschnittlich. Dies muss umso mehr überraschen, als die realen Zinssätze, d.h. die Anreize zur Ersparnisbildung, in Bolivien eher hoch sind. Nach der Finanzmarktliberalisierung Mitte der 80er Jahre waren die Einlagenzinsen sogar sehr hoch, um die Inflationsbekämpfung zu unterstützen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre lagen sie immer noch über den Durchschnittszinsen für alle Vergleichsgruppen.

Bei der Bewertung dieses Ergebnisses wurde der hohe Dollarisierungsgrad des bolivianischen Finanzsystems berücksichtigt. Dieser stabilisierte sich in den 90er Jahren bei etwa 80 Prozent auf der Einlagenseite. Dabei lagen die Boliviano-Zinsen, für die der Querschnittsvergleich angestellt werden konnte, stets deutlich über den Dollar-Zinsen, die eigentlich der entscheidende Zins für Bolivien sind. Trotzdem dürfte der effektive Zinssatz für Bankeinlagen in Bolivien im internationalen Vergleich eher hoch gewesen sein. Ein ähnliches Ergebnis zeigte sich auch für die Kreditseite. Dabei war der Zinsunterschied zwischen Kredit- und Einlagenseite im internationalen Vergleich eher niedrig.

Insgesamt konnte aus diesen Untersuchungen abgeleitet werden, dass die niedrige private Ersparnis nicht das Ergebnis zu geringer Sparanreize durch niedrige Zinsen war. Vielmehr deu-

teten die Ergebnisse auf strukturelle Probleme bei der Ersparnisbildung hin. Nach wie vor sind wichtige Teile der bolivianischen Wirtschaft vom Finanzsystem weitgehend ausgeschlossen (Escóbar Llanos und Vásquez Grandchant 2002a). Die Finanzmarktinstitutionen wurden zwar auf internationalen Standard gebracht, und die Inflation wurde bekämpft. In der Folge stieg das Marktvolumen allein in den 90er Jahren um 370 Prozent. Die Kreditvergabe war jedoch auf Großprojekte, wenige Regionen (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba) und wenige Sektoren beschränkt.

Dies bedeutet, dass für kleine Projekte in ländlichen Gegenden und in nichttraditionellen Sektoren höchstens ein eingeschränkter Zugang zu Krediten bestand. Dadurch wurde weder das Potential des Finanzsektors, den Strukturwandel und die Armutsbekämpfung zu unterstützen, ausgeschöpft noch das Sparen mit dem Ziel, später einen Kredit für ein Investitionsprojekt zu erhalten, gefördert. Mikrokredite durch Nicht-Banken konnten hier wenig Abhilfe schaffen. Zum einen betrug ihr Anteil an der gesamten Kreditvergabe lediglich 4 Prozent. Zum anderen war auch die Verteilung dieser Kredite nicht besonders armutsorientiert. Der Agrar- und der Bergbausektor erhielten als die Sektoren mit der höchsten Armutsinzidenz lediglich 3,7 Prozent und die Bereiche Bildung, soziale Dienste und Gesundheit, die wichtig für die Bildung von Humankapital sind, lediglich 3,9 Prozent aller Kredite durch Nicht-Banken.

Die Bedeutung fehlender Kreditsicherheiten für den eingeschränkten Zugang zum Kapitalmarkt wird am Beispiel des Wohnungsmarktes deutlich (Millares Ardaya und Rojas Farfán 2002a). Vor allem für die Bevölkerung in armen Gegenden und in Niedriglohnsektoren verhindert die fehlende formale Registrierung von Eigentum entscheidend den Marktzugang. Als Folge davon haben große Teile der Bevölkerung (zweites und drittes Quantil der Einkommensverteilung) zwar das Potential, für eine eigene Wohnung zu sparen, können aber wegen fehlender Sicherheiten den notwendigen Kredit nicht bekommen. Offensichtlich bestehen aufgrund fehlender Absicherungen auch geringe Anreize

für Investoren, im Wohnungssektor angemessene Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

Dadurch wird die Armut doppelt erhöht. Erstens trägt das niedrige Niveau an verfügbarem Wohnraum direkt zur Armut bei. Zweitens findet kein Kapitalbildungsprozess statt, der über Sparen und das Schaffen von Kreditsicherheiten die Basis für kleine Projekte und Investitionen in Humankapital bilden könnte. Dadurch wird auch das allgemeine Spar- und Investitionspotential in Bolivien kaum ausgeschöpft. Um die Situation auf dem Wohnungsmarkt zu verbessern, wurde noch von der alten Regierung ein Gesetz vorbereitet, das ein neues Finanzprodukt schaffen soll, das das Mieten von Wohnungen mit einer Kaufoption ermöglicht. Ohne das grundlegende Problem der Kreditsicherheiten zu lösen, ist jedoch kaum vorstellbar, wie dies privat finanziert werden kann.

2.1.3 Wachstumshemmnis Exportentwicklung: Stagnation aufgrund ungünstiger Rahmenbedingungen

Die Exportentwicklung, der zweite Engpass auf dem Weg zu mehr Investitionen, war ähnlich schlecht wie die Sparentwicklung. Die Exporttätigkeit, gemessen als Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt, lag in den 70er Jahren bei etwa 30 Prozent, ging in den 80er Jahren auf 20 Prozent zurück und zeigte in den 90er Jahren keine Erholung (Tabelle 1). Anders als bei der Entwicklung der Ersparnis, die eigentlich von niedrigerer Inflation und hohen Zinsen hätte profitieren müssen, zeigen die Projektergebnisse, dass für die ungünstige Entwicklung der Exporte mildernde Umstände geltend gemacht werden können. Eine enorme Belastung für Bolivien war die Verschlechterung der Exportpreise relativ zu den Importpreisen. Eine solche Verschlechterung des Tauschverhältnisses (Terms of Trade) war vor allem in der Krisenperiode zu Beginn der 80er Jahre sowie in den 90er Jahren gegeben. Die Stabilität der Exporttätigkeit in den 90er Jahren kann deshalb durchaus als Erfolg der Reformen in Bolivien interpretiert werden, zumal die Exporttätigkeit in den 70er Jahren durch eine enorme Verbesserung des Tauschverhältnisses wesentlich begünstigt wur-

de und über dem eigentlichen Potential Boliviens lag.

Dennoch bleibt die Tatsache, dass Bolivien im internationalen Vergleich sehr schlecht abschneidet: Die Exportquote liegt unterhalb aller zum Vergleich herangezogenen Exportquoten für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern. Es bleibt also Spielraum für eine interne Ursachenanalyse, und der übliche Verdächtige ist hier die Wechselkurspolitik. Dieser Anfangsverdacht begründet sich dadurch, dass die Wechselkurspolitik in Hochinflationenländern zwei Ziele haben kann: die Inflationsbekämpfung durch Wechselkursstabilität zu unterstützen und die Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursflexibilität zu gewährleisten. Die Frage, die sich im Projekt stellte, war also, ob die Wechselkurspolitik bei der Inflationsbekämpfung geholfen hat, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden und dadurch zur schlechten Entwicklung der Exporte beizutragen.

Der Vergleich des Wechselkurses des Boliviano gegenüber dem Dollar mit einem Normalmuster bestätigte tatsächlich die Politik eines starken Wechselkurses deutlich. Der Boliviano war bis Ende der 90er Jahre durchweg höher bewertet als die Währungen von Ländern mit vergleichbarem Einkommensniveau. Diese Beobachtung stimmt durchaus mit dem Ergebnis von Untersuchungen der bolivianischen Zentralbank überein, wonach der Boliviano in den 90er Jahren keineswegs überbewertet gewesen ist. Zu erklären ist dies durch die kurz- bis mittelfristige Natur der Zeitreihenuntersuchung, wie sie von der Zentralbank vorgenommen wurde. In den 90er Jahren wurde der starke Wechselkurs durch im internationalen Vergleich sehr hohe Zuflüsse an Direktinvestitionen gestützt und war somit nicht überbewertet.

Aus diesem Befund konnten vier Schlussfolgerungen abgeleitet werden. *Erstens* war der Wechselkurs für die stark dollarisierte bolivianische Volkswirtschaft tatsächlich entscheidend für die Inflationsbekämpfung. Solange der Kapitalzufluss durch Direktinvestitionen anhielt, bestand auch wenig Spielraum für eine lockerere Wechselkurspolitik. *Zweitens* bleibt festzuhalten, dass der starke Wechselkurs tatsächlich die Wettbewerbsfähigkeit und dadurch das Export-

potential beschränkt hat. *Drittens* muss Bolivien langfristig seine Investitionen stärker durch heimische Ersparnis finanzieren. Dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit erhöht, weil verringerte Kapitalzuflüsse zu einer niedrigeren Bewertung der Währung führen. *Schließlich* kann nach erfolgter Stabilisierung das Wettbewerbsziel bei der Währungspolitik stärker gewichtet werden als in der Vergangenheit. Dies ist im Rahmen der Krise der letzten Jahre auch geschehen. Die Bewertung der bolivianischen Währung hat sich dadurch dem Normalmuster angenähert und die Wettbewerbsfähigkeit dürfte sich verbessert haben.

2.1.4 Wachstumshemmnis Staatseinnahmen: trotz Verbesserung strukturelle Schwächen

Die Staatseinnahmen entwickelten sich in Bolivien sehr viel besser als die Ersparnis und die Exporte. Am Ende der Krisenperiode Mitte der 80er Jahre betragen die Staatseinnahmen gerade einmal 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bereits zu Beginn der 90er Jahre konnte diese Quote auf etwa 25 Prozent gesteigert werden. Dies entspricht ungefähr dem Durchschnitt in Lateinamerika. Die staatliche Sparquote ist im internationalen Vergleich jedoch eher gering – der Staat investiert in Bolivien also gemessen an seinen Einnahmen relativ wenig. Zu berücksichtigen ist bei einer Bewertung der staatlichen Investitionstätigkeit allerdings, dass Ausgaben im Sozialbudget für Bildung und Gesundheit systematisch überwiegend dem staatlichen Konsum zugerechnet werden, ökonomisch allerdings als Investitionen in Humankapital zu bewerten sind. Das Sozialbudget wurde in Bolivien kräftig ausgeweitet.

Dennoch entstehen Probleme aus der dezentralen Gestaltung des Staatshaushalts. Die laufenden Einnahmen der Zentralregierung stiegen bis Ende der 90er Jahre auf lediglich 17 Prozent des BIP (Tabelle 1). Der internationale Vergleich ergab, dass Bolivien in Bezug auf diese finanziellen Mittel, die seiner Zentralregierung zur Verfügung stehen, zu den Schlusslichtern zählt. Dies muss noch kein Problem darstellen, da das bolivianische Haushaltssystem sehr stark

dezentralisiert ist. Es ist allerdings nur dann kein Problem, wenn den Provinzen nicht nur die Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen, sondern auch die Kapazität, um Investitionen auch tatsächlich durchzuführen bzw. sinnvoll durchzuführen. Die gemessen an den Einnahmen geringe staatliche Investitionstätigkeit ist eher ein Indiz dafür, dass solche Kapazitäten nur eingeschränkt vorhanden sind. Ein weiteres Indiz ist der Rückgang staatlicher Investitionstätigkeit in Bereichen, die auf die Provinzen verlagert worden sind. Dies gilt z.B. für die Gesundheitsausgaben.

Ähnliche Probleme bestehen auch in einem weiteren zentralen Bereich staatlicher Investitionstätigkeit: der Bereitstellung sanitärer Anlagen (Millares Ardaya und Rojas Farfán 2002b). Eine gute Basisversorgung in diesem Bereich wird unbestritten als Grundlage einer erfolgversprechenden Gesundheits- und Bildungsstrategie angesehen. Problematisch ist in Bolivien, dass zwar ein erheblicher Teil der staatlichen Investitionen in neue Anlagen investiert wird, die Instandhaltung jedoch nicht zu den Investitionen gerechnet und sträflich vernachlässigt wird. Besonders in armen Regionen brechen viele Systeme zusammen, weil die Beiträge der Bevölkerung zur Instandhaltung nicht ausreichen.

Probleme, wie sie bei der Grundversorgung mit sanitären Anlagen noch bestehen, könnten durch eine Fortführung des Kapitalisierungsprozesses gemildert werden. Diese Privatisierungsstrategie für öffentliche Unternehmen stellt nicht auf die kurzfristige Einnahmenerzielung ab, sondern auf private Investitionen in ehemals staatliche Unternehmen (Cossío Muñoz 2002). Hieraus ergeben sich positive Wirkungen auf den Staatshaushalt. Zum einen erhöhten sich die Transferzahlungen, die der Staat aus den privatisierten Unternehmen erhielt, und zum anderen bestand die Möglichkeit, staatliche Investitionen umzuwidmen. Letztlich ist der Kapitalisierungsprozess auch Hauptursache der starken Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen in den 90er Jahren gewesen. Ohne diese Zuflüsse hätte nicht nur die Investitionsquote, sondern auch die Wachstumsrate wesentlich niedriger gelegen. Außerdem ergibt sich sowohl aus der besseren Versorgung als auch durch die Einführung des

kapitalgestützten Rentensystems ein positiver Effekt für die Armutsbekämpfung.

Auf der Ausgabenseite sind also in der Vergangenheit schon wesentliche Schritte unternommen worden, um Freiräume für staatliche armuts- und wachstumsrelevante staatliche Investitionen zu schaffen. Auf der Einnahmenseite steht dagegen eine Reform des Steuersystems noch bevor (Cossío Muñoz 2001). Das Ziel jeder Steuerreform muss dabei sein, eine Umverteilung von Reich zu Arm zu organisieren, die von einem gesellschaftlichen Konsens getragen wird und die gleichzeitig die Einnahmen des Staates verbessert. In diesem Punkt gibt es in Bolivien erheblichen Reformbedarf.

Gegenwärtig muss die Mehrwertsteuer noch die Hauptlast der Besteuerung tragen. Hier bestehen aufgrund nur weniger Ausnahmen vom einheitlichen Steuersatz wenig Ansatzpunkte, die Steuer besser zu gestalten. Dabei muss hingenommen werden, dass die Mehrwertsteuer grundsätzlich die Armen mehr belastet als die Reichen.

Bei anderen Steuern ist festzustellen, dass sie sich entweder negativ auf den Produktionsprozess auswirken oder dass Chancen für eine erwünschte Umverteilung vergeben werden. Negative Wirkungen auf den Produktionsprozess entstehen insbesondere durch die Transaktionssteuer, die durch die Besteuerung jeder Produktionsstufe kleine Unternehmen benachteiligt, und die Gewinnsteuer, welche die Unternehmen im formellen Sektor benachteiligt.

Unerwünschte Verteilungseffekte haben dagegen die Energiebesteuerung, die wiederum vor allem die Armen trifft, und die Einkommensteuer, die mit einem einheitlichen Steuersatz operiert und bei der die Mehrwertsteuerzahlungen abzugsfähig sind. Dies führt zu einem lebhaften Handel mit Mehrwertsteuerbelegen und zu einem relativ schmalen Beitrag dieser Steuer zum Gesamtaufkommen.

Geht man davon aus, dass auf die Transaktions-, Gewinn- und Energiebesteuerung aus Einkommensgründen vorerst nicht verzichtet werden kann, so muss daraus folgen, dass die Einkommensteuer sowohl ein stärkeres Umverteilungselement enthalten (z.B. durch steigende Steuersätze) als auch ergiebiger werden muss

(z.B. durch die Reduzierung der Abzugsmöglichkeiten). Denkbar wäre auch eine ergänzende Vermögenssteuer, die es in Entwicklungsländern oft als Ersatz für schwierig zu erhebende Einkommensteuern gibt. Auf diese Weise könnten die Beschränkungen für ein nachhaltiges Wachstum und eine dauerhafte Armutsbekämpfung, die aus dem Staatshaushalt resultieren, verringert werden.

2.2 Die soziale Dimension der Struktur- anpassung

2.2.1 Armutsd Diagnose: Persistenz der Einkommensarmut und unbefriedigte Grundbedürfnisse

Während die Erfolge Boliviens bei der makroökonomischen Stabilisierung und der Wiederherstellung positiver Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum unbestritten sind, ist es weit weniger eindeutig, ob die Anpassung auch mit nennenswerten sozialen Verbesserungen einhergegangen ist. Um dieser Frage nachzugehen, wurde auf zwei Konzepte zur Messung der Armut und Ungleichheit abgestellt (Thiele 2003): Das monetäre Konzept basiert auf dem Einkommen bzw. den Konsumausgaben von Individuen oder Haushalten, das nichtmonetäre Konzept basiert auf der Befriedigung von Grundbedürfnissen. Die Entwicklung verschiedener Indikatoren, die mit diesen beiden Konzepten korrespondieren, wurde über den Anpassungszeitraum 1985–1999 verfolgt.

Es zeigte sich, dass die Einkommensarmut in städtischen Gebieten während der Stabilisierungsphase (1986–1989) leicht zugenommen und in den 90er Jahren etwas abgenommen hat. Über die gesamte Untersuchungsperiode ist ein moderater Rückgang der Armutsrate von knapp über 50 Prozent auf knapp unter 50 Prozent zu verzeichnen. Die Verteilung der Einkommen in den Städten ist – gemessen am Gini-Koeffizienten – unmittelbar nach der Beseitigung der Hyperinflation deutlich gleichmäßiger geworden. Dies ist nicht weiter überraschend, weil ärmere Bevölkerungsgruppen während einer Hyperinflation typischerweise weniger Mittel als wohl-

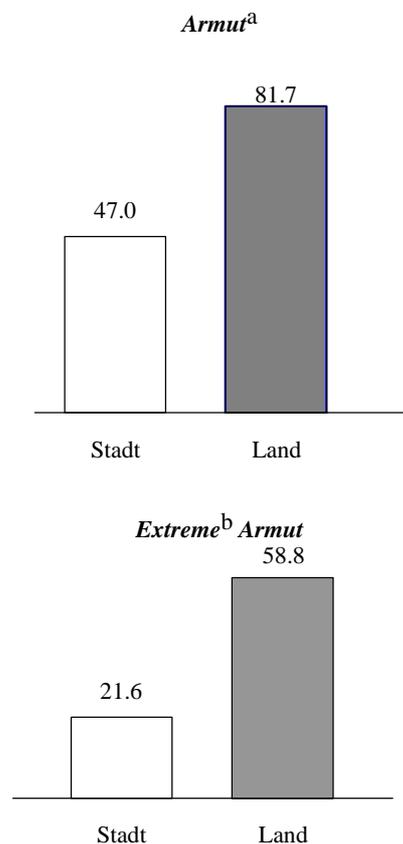
habendere Bevölkerungsgruppen haben, den Realwert ihres Einkommens zu sichern. In der Folgezeit hat sich die Einkommensungleichheit in Boliviens Städten nicht mehr signifikant verändert.

Die Entwicklung der ländlichen Armut und Ungleichheit kann aufgrund fehlender Daten nicht über die Zeit verfolgt werden. Mit Bestimmtheit lässt sich nur sagen, dass Ende der 90er Jahre Armut in ländlichen Gebieten sehr viel verbreiteter war als in den Städten (Abbildung 2). Die einzigen zwischen Stadt und Land vergleichbaren Gini-Koeffizienten für das Jahr 1997 deuten außerdem darauf hin, dass die Einkommen auf dem Lande etwas ungleichmäßiger verteilt sind als in den Städten. Für Bolivien als Ganzes errechnet sich ein für lateinamerikanische Verhältnisse durchschnittliches, aber im weltweiten Vergleich hohes Maß an Ungleichheit.

Zur Erfassung der nichtmonetären Dimension der Armut in Bolivien wurde ein Index der unbefriedigten Grundbedürfnisse gebildet, der sich aus einer großen Zahl von Komponenten aus 5 Bereichen (Wohnung, Wasser und Abwasser, Energieversorgung, Bildung, Gesundheit) zusammensetzt, wobei für jede Komponente Mindeststandards definiert wurden. Problematisch bei der Konstruktion eines solchen Indexes ist das Fehlen einer theoretischen Grundlage für die Aggregation der einzelnen Komponenten, sodass deren Gewichtung willkürlich erfolgen muss. Der Index der unbefriedigten Grundbedürfnisse ist deshalb mit großer Vorsicht zu interpretieren. Misst man die Veränderung der ländlichen und städtischen Armut anhand dieses Indikators, so ergibt sich ein klares Bild: Während sich der Anteil der Unterversorgten in den Städten zwischen 1992 und 1998 von 51 auf 36 Prozent verringert hat, ist die Rate auf dem Lande bei über 90 Prozent verharret. In den Städten spiegelt dieses Gesamtergebnis merkliche Fortschritte in allen 5 Bereichen wider; auf dem Lande hat sich nur die Gesundheitsversorgung signifikant verbessert. Insgesamt sind die regionalen Unterschiede so ausgeprägt, dass ungeachtet der bestehenden methodischen Probleme von einem starken und sich im Zeitablauf

noch ausweitenden Stadt-Land-Gefälle gesprochen werden kann.

Abbildung 2: Städtische und ländliche Armut im Vergleich 1999 (in Prozent der Stadt- bzw. Landbevölkerung)



^aEinkommen reicht nicht zur Deckung der Grundbedürfnisse. – ^bEinkommen reicht nicht zur Sicherung der Ernährung.

Quelle: World Bank (2000b); eigene Berechnungen.

Die beobachtbaren Veränderungen sozialer Indikatoren können über zwei Kanäle durch Anpassungsprogramme ausgelöst worden sein. Zum einen fanden – insbesondere in der Stabilisierungsphase – Ausgabenkürzungen und -umschichtungen statt, die u.a. auch die Versorgung mit Basisdienstleistungen betrafen. Zu betrachten sind hier das Sozialbudget und insbesondere die Ausgaben für Bildung und Gesundheit. Zum anderen zielten die Anpassungsmaßnahmen darauf ab, einen Wachstumsprozess sowie einen

Wandel der Wirtschaftsstruktur einzuleiten, wodurch die Realeinkommensposition der meisten Haushalte berührt worden ist. Zu betrachten sind hier insbesondere die Entwicklungen der traditionellen Landwirtschaft und der Arbeitsmärkte. Neben den Wirkungen von Anpassungsprogrammen sind außerdem institutionelle Rahmenbedingungen der Armutsbekämpfung zu beachten.

2.2.2 Armutsursache Sozialausgaben: Bildungs- und Gesundheitsausgaben wenig armutsorientiert

Bildung und Gesundheit nehmen unter den nichtmonetären Indikatoren eine Sonderstellung ein. Sie sind nicht nur ein wichtiger Bestandteil der aktuellen Lebensbedingungen, sondern determinieren über ihre Rolle bei der Humankapitalbildung auch die zukünftigen Verdienstmöglichkeiten der armen Bevölkerung.

Im Gegensatz zu den Befürchtungen der Gegner von Strukturanpassungsmaßnahmen hat Bolivien sein Sozialbudget sogar kräftig ausgeweitet. Ein großer Teil davon wurde zur Finanzierung des Bildungssektors genutzt. Dies hat bewirkt, dass die Bildungsausgaben, ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau in den 80er Jahren, am Ende der 90er Jahre über dem Durchschnitt der Entwicklungsländer mit vergleichbarem Einkommen lagen. Entsprechend stieg auch die Schulbesuchsrate. Innerhalb des Budgets für Bildung konnten allerdings erhebliche Abweichungen vom Normalmuster ausgemacht werden. Besonders gering fallen im internationalen Vergleich die Zuwendungen für die Sekundarstufe aus. Dafür sind die Ausgaben für die Universitäten wieder überdurchschnittlich.

Insgesamt zeigte sich hier ein starker Zusammenhang zwischen Ausgaben und Schulbesuchsrate. Die Schulbesuchsquoten haben sich nach einem leichten Einbruch während der Stabilisierungsphase deutlich erhöht. Ende der 90er Jahre lag Boliviens Quote bei den Grundschulen und Universitäten etwas über dem Durchschnitt der Länder mit vergleichbarem Pro-Kopf-Einkommen und bei den Vorschulen knapp darunter. Nur der Sekundarschulbesuch blieb wesentlich hinter dem internationalen Niveau zurück.

Mit einer Einschulungsquote von nahezu 100 Prozent erscheint der Zugang zumindest zur Grundschulbildung für die Armen auf den ersten Blick gesichert. Dem widersprechen allerdings die enorm hohen Abbrecherquoten. Im Jahr 1997 beendete nur die Hälfte der Schulanfänger die achtjährige Grundschulzeit, und nur ein Viertel erreichte den Schulabschluss nach 12 Jahren. Erklären lassen sich die hohen Abbrecherquoten mit einer Kombination aus Angebots- und Nachfragefaktoren. Auf der Angebotsseite spielt die geringe Qualität des Unterrichts eine Rolle, die kürzlich in einer Vergleichsstudie der Mathematik- und Sprachkenntnisse in Lateinamerika aufgezeigt wurde. Ein weiteres Problem liegt darin, dass in vielen Grundschulen nur ein Teil der 8 Grundschuljahre absolviert werden kann. Auf der Nachfrageseite erschweren direkte und indirekte Kosten den Schulbesuch. Zwar fallen in den staatlichen Schulen keine Gebühren an, aber die sonstigen Ausgaben, z.B. für Uniformen, addieren sich auf über 120 US-Dollar pro Jahr. Hinzu kommen die indirekten Kosten (Opportunitätskosten), die dadurch entstehen, dass die Schulkinder nicht als Arbeitskraft zur Verfügung stehen.

Mängel im Bildungswesen erklären auch den schwachen Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Armutsrate. Die soziale Mobilität ist in Bolivien eher schwach ausgeprägt (Andersen 2001). Von achtzehn untersuchten lateinamerikanischen Ländern hängen die Schulerfolge und damit auch die späteren Beschäftigungschancen nur in zwei Ländern stärker vom Familienhintergrund ab als in Bolivien. Als Hauptgründe für dieses Resultat werden Schwächen des Schulsystems wie die oben erwähnte geringe Unterrichtsqualität und die späte Einschulung von Kindern identifiziert. Die niedrige soziale Mobilität in Bolivien impliziert eine hohe Persistenz der Armut, die durch Wachstum nur schwer zu überwinden ist. Für Menschen ohne jegliche formale Ausbildung ist das Armutsrisiko in Bolivien mehr als dreimal so hoch wie für Menschen, die mindestens die Sekundarstufe beendet haben. Interessanterweise reduziert sich das Armutsrisiko nicht so sehr, wenn z.B. 7 oder 8 statt 1 oder 2 Schuljahre absolviert worden sind. Dies könnte daran liegen, dass erst der

formale Abschluss nach 12 Schuljahren den Zugang zu besser bezahlten Arbeitsplätzen ermöglicht. Darüber hinaus kann die geringe soziale Mobilität sogar das Wachstum selbst beeinträchtigen, weil talentierte Menschen aus armen Bevölkerungsgruppen daran gehindert werden, ihr Potential auszuschöpfen.

Mangelnde Ausbildung erklärt auch die geringe soziale Mobilität indigener Bevölkerungsgruppen. Zwar finden nahezu alle Migranten, die aus Gründen der Arbeitssuche in die Städte abwandern – und hierbei handelt es sich fast ausschließlich um indigene Migranten – auch eine Beschäftigung und erzielen dabei einen Durchschnittslohn, der nur geringfügig unter dem Durchschnittslohn städtischer Arbeiter liegt. Der Zugang zu höher bezahlten Tätigkeiten im formellen Arbeitsmarkt bleibt ihnen jedoch zumeist verwehrt (Andersen 2002).

Deutlich schlechter als der Bildungssektor ist in Bolivien der Gesundheitssektor behandelt worden. Hier sind die Ausgaben in den 90er Jahren durchweg als niedrig zu bezeichnen. Sie betragen lediglich etwas mehr als ein Drittel der durchschnittlichen staatlichen Gesundheitsausgaben in Entwicklungsländern mit vergleichbarem Einkommen – entsprechend niedrig ist auch der Gesundheitsstatus der bolivianischen Bevölkerung. Im Gesundheitsbereich haben sich während des Anpassungsprozesses fast alle relevanten Indikatoren kontinuierlich verbessert. Die Kindersterblichkeit etwa hat zwischen 1985 und 1998 um fast 40 Prozent abgenommen. Trotz der erzielten Erfolge lag die Qualität des bolivianischen Gesundheitssystems Ende der 90er Jahre noch deutlich unterhalb des internationalen Durchschnitts. So war z.B. die Kindersterblichkeit und der Anteil der von Fachpersonal begleiteten Geburten um 37 bzw. 55 Prozent niedriger, als – gemessen an der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens – zu erwarten gewesen wäre. Es zeigen sich hier auch stärker die Probleme der Dezentralisierung. So nahmen die Ausgaben insgesamt eher ab, weil die Kommunen ihre Ausgaben nicht in dem Maße erhöhten, wie sie von der Zentralregierung zurückgefahren wurden.

Insgesamt ergaben die Untersuchungen, dass sich die Sozialausgaben stärker armutsorientiert

gestalten ließen. Dies gilt in besonderem Maße für den Gesundheitssektor, in dem Bolivien bei Indikatoren wie der Kindersterblichkeit schlechte Ergebnisse erzielt. Angesichts des im internationalen Vergleich niedrigen Gesundheitsbudgets sind höhere Ausgaben angebracht. Ein Großteil der zusätzlichen Ressourcen sollte der armen Bevölkerung zugute kommen, z.B. auf dem Wege einer verbesserten medizinischen Betreuung von Säuglingen. Im Bildungsbereich besteht dagegen keine Veranlassung für eine Erhöhung der Gesamtausgaben. Gerechtfertigt ist jedoch eine Mittelumichtung von der universitären Ausbildung zur Sekundarstufe, die in der Vergangenheit unterversorgt war. Sinnvoll dürfte auch eine Ausdehnung der Vorschulziehung sein, weil vermutet wird, dass sie die Bedeutung des Familienhintergrundes reduziert und damit zur Steigerung der sozialen Mobilität beiträgt. Neben dieser Verschiebung der Prioritäten ist die Verringerung der Abbrecherquoten entscheidend. Zu den erfolgversprechenden Maßnahmen hierfür zählen die Erhöhung des Anteils an Schulen, in denen die volle achtjährige Grundschulzeit durchlaufen werden kann, die Schaffung eines ersten anerkannten Schulabschlusses nach 8 anstatt nach 12 Jahren sowie die Bereitstellung von Stipendien für die ärmsten Schulkinder, damit diese die anfallenden Kosten decken können.

2.2.3 Armutsursache Strukturwandel: Stagnation der traditionellen Landwirtschaft und Segmentierung städtischer Arbeitsmärkte

Steigende Durchschnittseinkommen haben in Bolivien zwar zu einem Rückgang der Armut geführt, der Effekt ist allerdings im internationalen (und auch im lateinamerikanischen) Vergleich eher gering. Ein Einfluss vom Wirtschaftswachstum auf die Einkommensverteilung lässt sich für Bolivien – wie für viele andere Länder – nicht nachweisen. Neben der zu niedrigen Investitionsquote dürften sich vor allem Strukturprobleme auf den Güter- und Arbeitsmärkten auf Armut und Einkommensverteilung ausgewirkt haben. Berechnungen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für

1999 zeigen nämlich, dass neben dem Bildungsstand der Sektor und die Art der Beschäftigung (Unternehmer, Arbeiter etc.) zu den wichtigsten Armutsdeterminanten in Bolivien gehören.

Der Agrarsektor hat insgesamt leicht an Bedeutung eingebüßt, was in einer Wachstumsphase auch zu erwarten ist. Dahinter verbirgt sich eine dynamische Entwicklung der modernen, exportorientierten Landwirtschaft und ein Zurückfallen der traditionellen Landwirtschaft, in der die Kleinbauern, der überwiegende Teil der ländlichen Armen, seinen Lebensunterhalt verdient. Wegen unzureichender Daten lassen sich die Ursachen für den im Zeitraum 1985–1999 von 15 auf 11,5 Prozent gefallen Anteil der traditionellen Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt nicht eindeutig ermitteln; es dürften aber sowohl die Abwanderung von Kleinbauern als auch stagnierende Einkommen der verbliebenen Kleinbauern eine Rolle gespielt haben.

Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass die auf hohem Niveau stagnierende ländliche Armut eng mit der geringen Dynamik der traditionellen Landwirtschaft verbunden ist. Etwas entschärft wird dieses Problem durch die Abwanderung vieler Kleinbauern in städtische Zentren. Dabei hat die bisherige Zuwanderung in die Städte Boliviens nicht zu den sonst aus Lateinamerika bekannten negativen Nebenwirkungen (Kriminalität, Umweltverschmutzung, Bildung großer Elendssiedlungen) geführt, und die Migranten haben in der Regel ihre Einkommensposition verbessern können (Andersen 2002). Ein weiterer Vorteil der Migration liegt darin, dass die Versorgung mit Basisdiensten wie Wasser und Strom in der Stadt kostengünstiger zu realisieren ist als in den dünn besiedelten ländlichen Regionen. Es besteht daher zur Zeit keine Veranlassung, die Land-Stadt-Wanderung einzudämmen. Sie könnte sogar insofern gefördert werden, als den Zugewanderten zügig Zugang zu Basisdiensten verschafft wird.

Trotz ihrer bisher positiven Bilanz kann Migration das Problem der stagnierenden Landwirtschaft nicht alleine lösen. Deshalb sollte der Erhöhung der Produktivität in der traditionellen Landwirtschaft eine hohe Priorität eingeräumt werden. Das Gegenteil scheint jedoch der Fall

zu sein. Für öffentliche Investitionen wurde in den 90er Jahren ein in etwa konstanter Anteil des Bruttoinlandsproduktes verwendet. Der Anteil der Landwirtschaft an den öffentlichen Investitionen hat sich zwischen 1990 und 1998 jedoch mehr als halbiert. In Anbetracht der Konzentration der Armut im Agrarsektor dürfte dieser Rückgang negative soziale Folgen gehabt haben.

Gerade Investitionen in den Agrarsektor sind notwendig, um die Armuts- und Strukturprobleme zu reduzieren, die sich aus dem Abbau des Kokaanbaus ergeben. Diese Problematik stellt sich insbesondere in der Chapare-Region, wo von 1986 bis 1999 etwa 90 Prozent der Kokaanbaufläche umgewidmet wurde. Insgesamt belaufen sich die Kosten dieses Prozesses für das ganze Land auf etwa 600 Millionen US-Dollar, wobei der Wertschöpfungsanteil von 8 auf 1 Prozent zurückging (Rojas Farfán 2002). Die Nachhaltigkeit dieses Prozesses erfordert Investitionen und technische Hilfe für die betroffenen Bauern. Hier sind HIPC-Mittel zielgenau einzusetzen, und eine Reduzierung des Anteils des Agrarsektors an den gesamten staatlichen Investitionen ist kaum hilfreich.

Vergleiche mit Nachbarländern zeigen, dass Produktivitätssteigerungen in der traditionellen Landwirtschaft durchaus möglich sind, auch wenn die schwierigen natürlichen Bedingungen z.B. im Hochland enge Grenzen setzen. Zu den erfolgversprechendsten Maßnahmen gehören Investitionen in die Agrarforschung und in die ländliche Infrastruktur, die in der Vergangenheit vernachlässigt wurden. Außerdem haben die Kleinbauern aufgrund fehlender Sicherheiten kaum Zugang zu formalen Krediten und sind damit in ihren Investitionsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Soweit dies unter Berücksichtigung traditioneller Nutzungsformen möglich ist, sollten die Landrechte durch die Vergabe von Titeln so formalisiert werden, dass der bewirtschaftete Boden als Kreditsicherheit anerkannt wird. Denkbar wäre auch eine Ausweitung der als Sicherheit einsetzbaren Aktiva z.B. auf Viehbestände. Obwohl solche Reformen den formalen Kreditmarkt für Kleinbauern öffnen könnten, dürfte eine wichtige ergänzende Rolle für Kleinstkredite verbleiben, die vom Staat oder

von Nichtregierungsorganisationen subventioniert werden (so genannte Mikrokreditinitiativen).

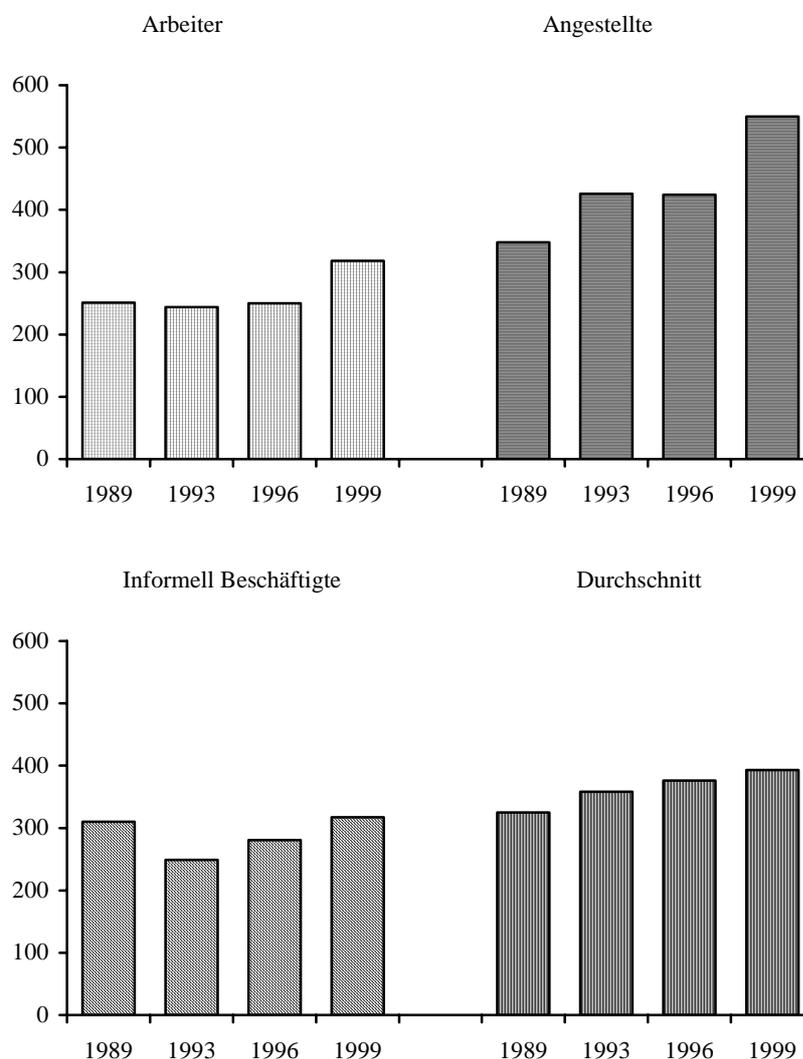
Arbeitsrelevante Veränderungen der Produktionsstruktur haben neben der Landwirtschaft auch im Dienstleistungssektor stattgefunden. Bei den Dienstleistungen hat sich infolge der Verschlankung des Staatsapparats das Gewicht etwas vom staatlichen zum privaten Sektor verlagert. Dieser Effekt kommt noch stärker zum Ausdruck, wenn man ihn an der Beschäftigung misst. Während der Anteil der staatlichen Verwaltung an der gesamten Beschäftigung zwischen 1985 und 1999 von 9 auf 4 Prozent zurückging und auch die sonstigen staatlichen Dienstleistungen eingeschränkt wurden, stieg der Anteil des Handels von 23 auf 33 Prozent. Viele der aus dem Staatsdienst Entlassenen dürften also eine schlechter bezahlte Tätigkeit auf dem informellen Arbeitsmarkt als Anbieter einfacher Dienstleistungen (so genannte städtische Informelle) aufgenommen haben.

Betrachtet man die Entwicklung auf dem städtischen Arbeitsmarkt nach Beschäftigungstypen (für ländliche Gebiete gibt es keine entsprechenden Daten), so fällt der anhaltend hohe Anteil (nahezu 50 Prozent) der städtischen Informellen auf. Ein Vergleich der Einkommensentwicklung dieser Gruppe mit der anderer bedeutender Gruppen (Arbeiter und Angestellte) deutet auf wachsende Disparitäten auf dem städtischen Arbeitsmarkt hin: Während zwischen 1989 und 1999 die realen Durchschnittseinkommen der Arbeiter und Angestellten um 27 bzw. 58 Prozent gestiegen sind, sind sie für die städtischen Informellen nahezu konstant geblieben (Abbildung 3).

Entgegen den theoretischen Erwartungen hat die Bedeutung des informellen Sektors im Anpassungsprozess also nicht abgenommen. Betrachtet man die Funktionsweise der städtischen Arbeitsmärkte (Lay 2001), so kann gezeigt werden, dass der Arbeitsmarkt in zwei Segmente für formelle und informelle Arbeitskräfte aufgeteilt ist, zwischen denen nur eine äußerst geringe Durchlässigkeit besteht. Diese Segmentierung wird nur zum Teil auf Regulierungen zurückgeführt, die den Zugang zum formellen Arbeitsmarkt für Außenseiter blockieren. Möglicher-

weise noch bedeutender sind bestimmte Eigenschaften des informellen Sektors. Insbesondere ist mit den meisten informellen Tätigkeiten wenig Höherqualifizierung (training on the job) verbunden, sodass sich die Produktivitätsschere zwischen formellem und informellem Arbeitsmarkt immer weiter öffnet und nach einer gewissen Zeit kein Übergang mehr möglich ist. Die Segmentierung der städtischen Arbeitsmärkte trägt ebenso wie die oben erwähnte niedrige soziale Mobilität zur Erklärung der Persistenz der Armut in Bolivien bei.

Die Wirtschaftspolitik sollte der Segmentierung der städtischen Arbeitsmärkte, die einen großen informellen Sektor mit stagnierenden Einkommen zur Folge hat, entgegenwirken. Um den Zugang der Armen zum formellen Arbeitsmarkt zu erleichtern, ist eine Doppelstrategie notwendig. Zum einen ist zu prüfen, welche der vielfältigen Regulierungen, die zusammen die Arbeitskosten um 40 bis 60 Prozent über den Basislohn anheben, flexibilisiert werden können, um die Eintrittsbarrieren in den formellen Arbeitsmarkt zu reduzieren. Der Arbeitsmarkt gehört in Bolivien zu den wenigen Bereichen, die von Strukturreformen bisher weitgehend ausgenommen worden sind. Zum anderen kann nur eine bessere Ausbildung den Armen Zugang zu höher bezahlten Tätigkeiten verschaffen. Hierfür reicht eine stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Schulbildung, wie sie zum Teil schon realisiert ist und auch im PRSP propagiert wird, nicht aus. Hinzu kommen sollte eine Berufsausbildung, die nach dem Vorbild des dualen Systems in Deutschland theoretischen und praktischen Unterricht mit dem begleitenden Lernen im Unternehmen kombiniert. Da es sich bei den in Frage kommenden Unternehmen in erster Linie um Kleinbetriebe handeln dürfte, die mit der Qualifizierung von Auszubildenden allein überfordert wären, setzt eine erfolgreiche Umsetzung des dualen Systems die Unterstützung der Kleinbetriebe z.B. durch technische Hilfe und Mikrokredite („Kapital für Arbeit“) voraus. Außerdem müssten bei der institutionellen Ausgestaltung eines solchen Systems die Besonderheiten des informellen Sektors berücksichtigt werden, indem z.B. die theoretischen und praktischen Kurse auf den Abend verlegt werden, um

Abbildung 3: Städtische Einkommen nach Art der Beschäftigung 1989–1999^a

^aMonatsdurchschnitte in heimischer Währung zu Preisen von 1989.

Quelle: Jemio (2000); Vos et al. (1998); eigene Berechnungen auf der Basis von INE (2001).

den Verdienstaufschlag für den Auszubildenden und das Unternehmen gering zu halten.

2.2.4 Armutsursache Institutionen: Mangel an Partizipation und armutsrelevanten Daten

Im institutionellen Bereich lässt sich bereits ein deutlicher Einfluss der HIPC-Initiative und der damit verbundenen Notwendigkeit erkennen, eine Armutsreduzierungsstrategie zu formulieren und in einen Dialog mit sozial relevanten

Gruppen der Bevölkerung einzutreten (Escóbar Llanos und Vásquez Grandchant 2002b). Die Wirtschaftsreformen seit 1985 haben zwar Wachstum, aber keinen Fortschritt bei der Armutsbekämpfung gebracht. Die Institutionen der Demokratie und der Marktwirtschaft müssten sich, so die Autoren, besser ergänzen, um soziale Konflikte zu vermeiden, die sich aus der sehr ungleichen Einkommensverteilung und dem hohen Grad an Informalität im Wirtschaftsprozess ergäben. Die arme Bevölkerung, so der Befund,

war also nicht nur von der Politik, sondern auch von der wirtschaftlichen Aktivität weitgehend ausgeschlossen. Dies zu ändern ist aber genau das Anliegen der Armutsreduzierungsstrategie und des nationalen Dialogs. Die Implementierung einer solchen Strategie kann also als institutionelle Reform bewertet werden, die bereits deutliche Wirkung zeigt. So belegte der Führer der Kokaarbeitergewerkschaft bei den Präsidentschaftswahlen in diesem Jahr den zweiten Platz – mit einem Stimmenanteil von 21 Prozent im Vergleich zu lediglich 3 Prozent bei den letzten Wahlen. Außerdem besteht der Kongress nun zu 80 Prozent aus neuen Abgeordneten, und die Parlamentsmitglieder mit vorwiegend indianischer Abstammung stellen nun zum ersten Mal ein Viertel der Abgeordneten.

Die Notwendigkeit der Formulierung einer konkreten Strategie zur Armutsbekämpfung führte auch zu einer erheblichen Verbesserung der Datenbasis. Lange Zeit hat der Mangel an Verteilungsdaten für ländliche Gebiete eine ernsthafte Evaluierung der ruralen Armutssituation verhindert und damit auch zielgruppenorientierte Interventionen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten – wie z.B. Schulspeisungsprogramme – unmöglich gemacht. Mit der Beschäftigungsstichprobe von 1997 und in noch stärkerem Maße mit der für das Jahr 1999 durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wurde erst kürzlich eine so umfassende Informationsbasis für die ländlichen Haushalte zusammengetragen, dass sich ein Armutsprofil erstellen ließ. Um für die Armutsbekämpfung nutzbar zu sein, müssten solche Erhebungen regelmäßig wiederholt werden. Da zur Zeit eine Volkszählung stattfindet, wäre 2004 ein realistischer Termin für die Fertigstellung der nächsten Stichprobe. Der Index unbefriedigter Grundbedürfnisse sollte ebenfalls fortgeschrieben werden, allerdings ergänzt um eine Komponente zur Nahrungsmittelversorgung, damit eine Grundlage für die Bekämpfung der Unterernährung geschaffen wird.

2.3 Schlussfolgerungen für die Fortschreibung der Armutsreduzierungsstrategie

Alles in allem lassen die durchgeführten Analysen den Schluss zu, dass die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung seit 1985 eher bescheiden gewesen sind, wenn man die erzielten Stabilisierungs- und Wachstumserfolge als Referenz zugrunde legt. Die im Rahmen der HIPC-Initiative entwickelte Armutsreduzierungsstrategie ist vor allem als institutionelle Reform zu würdigen, die einen Rahmen für den nationalen Dialog liefert, arme Bevölkerungsgruppen dadurch stärker in den politischen Prozess einbindet, durch quantitative Zielvorgaben das Problembewusstsein stärkt und die Notwendigkeit der Erhebung armutsrelevanter Daten verdeutlicht. Bei der konkreten Ausgestaltung ergeben sich aufgrund der Projektergebnisse folgende grundsätzliche Kritikpunkte:

- **Die Strategie setzt auf Wachstum ohne Umverteilung.** Dabei wird von unrealistisch optimistischen Annahmen ausgegangen, während die Projektergebnisse klar aufgezeigt haben, dass selbst die relativ hohen Wachstumsraten der 90er Jahre bei dem geringen Investitionsniveau nicht dauerhaft sein können. Wie ein für eine nachhaltige Armutsbekämpfung hinreichendes Wachstum zustande kommen soll, bleibt weitgehend unklar. Die Bewahrung der makroökonomische Stabilität ist hierfür sicher notwendig, aber nicht hinreichend.
- **Die Strategie setzt auf externe Finanzierung und verschleiern so die Notwendigkeit eigener Anstrengungen.** Die Umlenkung von Finanzmitteln von der Schuldenbedienung zur Armutsbekämpfung kann die Armut zwar lindern, aber kaum ernsthaft bekämpfen. Dazu sind die frei werdenden Mittel nach den Anfangsjahren zu gering. Es kann sich hier lediglich um eine Art externen Zuschuss handeln.
- **Die Strategie setzt eher auf das Gießkannenprinzip als auf Prioritätensetzung.** Offenbar ist es schwierig, in einem nationalen Dialog alle Bevölkerungsgruppen einzubin-

den und die Interessen aller Provinzen zu berücksichtigen und gleichzeitig die knappen Mittel zu konzentrieren.

Auf der Basis der qualitativen Untersuchungen können einige Schlussfolgerungen für die Fortschreibung der Armutsreduzierungsstrategie abgeleitet werden. Grundsätzlich sollte eine solche Strategie auf Kapitalbildung abstellen, um so die Armut direkt durch bessere Entwicklungschancen für die arme Bevölkerung und indirekt durch mehr und langfristig stabiles Wirtschaftswachstum zu mindern:

- **Verbesserung der physischen Kapitalausstattung:** Ohne eine Steigerung der Ersparnisbildung wird es nicht möglich sein, einen durchhaltbaren Wachstumspfad zu erreichen, der geeignet ist, die Einkommensverteilung zu verbessern. Für eine Steigerung der privaten Ersparnis fehlen offensichtlich Investitionsanreize. Ohne Zugang zum Kreditmarkt zur Schaffung von Wohnungseigentum oder zum Aufbau von Kleinbetrieben besteht auch bei hohen Zinsen eine geringe Neigung zu sparen. Hauptgrund für den segmentierten Kreditmarkt scheint in Bolivien das Fehlen von *Kreditsicherheiten* zu sein. Eigentum muss formalisiert werden oder z.B. durch staatliche Garantien ersetzt werden, wenn eine Formalisierung aufgrund traditioneller Produktionsstrukturen ausscheidet. Für eine Steigerung der staatlichen Ersparnis muss das *Steuersystem* reformiert werden. Eine progressive Gestaltung der Einkommensbesteuerung kann hier nicht nur die Einnahmen erhöhen, sondern auch die Umverteilung in die falsche Richtung mindern. Auf der Ausgabenseite besteht die Notwendigkeit, die *dezentrale Investitionstätigkeit* zu koordinieren, um sicherzustellen, dass eine Verlagerung von Aufgaben auf die Provinzen nicht zu geringeren Investitionen führt. Die staatlichen Investitionen im Bereich Forschung, technische Hilfe und Infrastruktur für die *ländlichen Räume* müssen gestärkt und nicht abgebaut werden, um die ärmsten Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

- **Verbesserung der Humankapitalausstattung:** Anzuerkennen ist, dass Bolivien die Ausgaben im Sozialbudget kräftig ausgeweitet hat. Die Ausgabenstruktur ist jedoch gemessen am Ziel der Armutsbekämpfung nicht effizient. Im Bildungsbereich sollten die Ausgaben zu Gunsten von *Vorschulen* und der *Sekundarstufe* umgeschichtet werden. Wie in vielen anderen Ländern wird zuviel für Universitäten ausgegeben. Davon profitieren die armen Bevölkerungsschichten so gut wie gar nicht. Außerdem sollte die *berufsbezogene Ausbildung* verbessert werden. Dies sollte durch eine *Deregulierung des Arbeitsmarktes* und durch die Schaffung eines *Schulabschlusses nach 8 statt nach 12 Jahren* unterstützt werden. Zusammen mit einer *berufsbezogenen Schulausbildung* würden diese Maßnahmen die Aussichten auf Zugang zum formellen Arbeitsmarkt und die Anreize erhöhen, die Schule nicht abzubrechen und auf eine qualifizierte Tätigkeit hinzuarbeiten. Im Gegensatz zum Bildungsbereich wurde der *Gesundheitsbereich* insgesamt eher stiefmütterlich behandelt. Hier müssen die Ausgaben insgesamt wieder gesteigert werden – vor allem auf Provinzebene.

Im Fokus eines verstärkten Kapitalbildungsprozesses sollten zwei zentrale Bereiche der bolivianischen Gesellschaft stehen – die traditionelle Landwirtschaft und der städtische Arbeitsmarkt:

- **Querschnittsaufgabe traditionelle Landwirtschaft:** In diesem Bereich bestehen in Bolivien die größten Armutsprobleme, die zum Teil und regional unterschiedlich durch den Abbau des Kokaanbaus noch verstärkt werden. Eigentumstitel müssen hier formalisiert oder durch geeignete Alternativen ersetzt werden, um den Kleinbauern Zugang zum formalen Kreditmarkt zu verschaffen; Mikrokreditinitiativen können eine ergänzende Rolle spielen. Investitionen in Forschung, Infrastruktur und Vorschulen müssen neben der Schaffung von erreichbaren Bildungsabschlüssen die Angebotsbedin-

gungen und die soziale Mobilität verbessern.

- **Querschnittsaufgabe städtischer Arbeitsmarkt:** Können die Bedingungen für soziale Mobilität im ländlichen Bereich nicht schnell genug verbessert werden, oder stößt dies aus Kostengründen etwa bei der Bereitstellung von Basisdienstleistungen an Grenzen, so sind die Bedingungen für die Eingliederung von Migranten in den formellen städtischen Arbeitsmarkt zu verbessern. Hier sind in erster Linie Deregulierungsmaßnahmen gefragt, um die Zugangsschranken zu senken. Unterstützt werden sollte dies durch berufsbezogene Bildungsab-

schlüsse, Umwidmung von Bildungsausgaben zu Gunsten von Vorschulen und der Sekundarstufe, Unterstützung bei der Schaffung von Wohnungseigentum und einer effizienten Bereitstellung von Basisdienstleistungen, die auch die Instandhaltung bestehender Anlagen mit einschließt.

Eine stärkere Fokussierung der Armutsbekämpfungsstrategie könnte zu einer stärkeren Teilhabe der armen Bevölkerung an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitragen, indem die soziale Mobilität erhöht und die Migration entlastet wird.

3 Simulationsergebnisse des Bolivien-Modells

3.1 Basis- und Reformszenarien der Armutsreduzierungsstrategie

Bei der Auswahl der simulierten Szenarien stand zum einen eine Überprüfung grundlegender Annahmen der Armutsreduzierungsstrategie, wie sie im bolivianischen PRSP festgehalten ist, im Blickpunkt. In den Basisszenarien wurden die Effekte weiterer Reformschritte mit den Effekten von bereits in den 90er Jahren durchgeführten Reformen unter unterschiedlichen Annahmen über die Entwicklung der Direktinvestitionen betrachtet. Außerdem wurden die Implikationen von Terms-of-Trade-Schocks und von expansiver Fiskalpolitik unter unterschiedlichen Annahmen über die Flexibilität der bolivianischen Volkswirtschaft simuliert. Schließlich wurden die Wirkungen von Veränderungen der Nettokredite an den Staat im Rahmen der HIPC-Initiative analysiert. Zum anderen wurden auch Simulationen zu Themen durchgeführt, die im nationalen Dialog eine wichtige Rolle spielen oder die in den qualitativen Analysen als armutsrelevant angesehen wurden (Reduzierung des Kokaanbaus, Nutzergebühren für Versorgungsdienste, El-Niño-Effekte, Zugang zum Kreditmarkt).²

²Die Auswahl der Szenarien wurde also im Hinblick auf die Themenstellung festgelegt. Entsprechend wurden Si-

3.1.1 Die Basisszenarien: Weitere Reformen sind notwendig, reduzieren aber nicht automatisch die Armut

Die *Status-quo-Szenarien* zeigen die wirtschaftliche Entwicklung Boliviens bei gegebenem Stand der Reformen Ende der 90er Jahre. Dies wurde dadurch simuliert, dass *erstens* die im Jahr 1997 gültigen Steuer- und Subventionsätze über die gesamte Zehnjahresperiode unverändert bleiben; die Ineffizienzen des staatlichen Einnahmen- und Ausgabensystems bleiben also bestehen. *Zweitens* berücksichtigt dieses Szenario die in den 90er Jahren vorherrschenden institutionellen Rahmenbedingungen: die gestärkte Unabhängigkeit der Zentralbank und damit Einschränkungen des Staates zur Aufnahme von Zentralbankkrediten, den begrenzten Zugang armer Haushaltsgruppen (Kleinbauern und städtische Informelle) zum Kreditmarkt und die Koppelung der Löhne städtischer Arbeitskräfte

Simulationen so konzipiert, dass der Entwicklungsprozess und die Einkommensverteilung ausgehend vom Basisjahr 1997 über 10 Jahre hinweg untersucht werden können. Das breite Anwendungspotential des Modells wurde so nur zu einem geringen Teil genutzt, und die Möglichkeiten des Modells, an entwicklungspolitische Fragestellungen heranzugehen, wurden nur exemplarisch aufgezeigt (siehe z.B. auch Jemio und Wiebelt 2002). Eine detaillierte Ausarbeitung zu den hier skizzierten Simulationsergebnissen enthält eine Studie des IfW (Wiebelt et al. 2003).

an die Entwicklung des Preisniveaus. *Drittens* berücksichtigt dieses Szenario den Privatisierungsprozess und den damit verbundenen massiven Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen. In Bezug auf die Kapitalzuflüsse werden zwei Szenarien unterschieden:

- **Neutrales Status-quo-Szenario:** Hier wird für den Kapitalzufluss aus dem Ausland eine Stagnation angenommen. Zwar wurden die letzten verfügbaren Zahlungsbilanzstatistiken für das Jahr 1999 verwendet, um die tatsächlichen Zahlen in die Simulation einzubauen. Für das Jahr 2000 und danach wurde jedoch angenommen, dass sich die Dollar-Beträge von Entwicklungshilfe, Direktinvestitionen und Nettokrediten an den Staat nicht weiter erhöhen.
- **Pessimistisches Status-quo-Szenario:** Nach erfolgter Privatisierung und einer Verschlechterung der internationalen Liquidität kann der hohe Zufluss privater Auslandsinvestitionen ohne weitere Reformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt und im Steuersystem, nicht durchgehalten werden. Die ausländischen Nettokapitalzuflüsse halbieren sich zunächst, um anschließend ganz zu versiegen.

In den **Reformszenarien** wird unterstellt, dass der Reformprozess wie in der Armutsreduzierungsstrategie avisiert weitergeht. Zum einen soll die Entflechtung zwischen Unternehmenssektor und Staat fortgesetzt werden. Die Gleichbehandlung von privaten und öffentlichen Unternehmen in Bezug auf Besteuerung und Transferzahlungen soll erreicht werden. Konkret ist in den Simulationen vorgesehen, die tatsächlichen Körperschaftsteuersätze bei beiden Unternehmensarten kontinuierlich bis auf 30 Prozent zu bringen und für Unternehmerhaushalte den tatsächlichen Einkommensteuersatz, wie für Angestelltenhaushalte, auf 10 Prozent zu erhöhen. Die Subventionszahlungen an die Unternehmen reduzieren sich dabei sukzessive auf null. Die

privaten Unternehmen werden dadurch entlastet, die Steuereinnahmen gehen leicht zurück und die Haushalte mit höherem Einkommen werden stärker belastet.

Zum anderen wird in dieser Simulation unterstellt, dass die Reform des Arbeitsmarktes in Angriff genommen wird. Dies wird dadurch simuliert, dass sich städtische Arbeitnehmer bei ihren Lohnabschlüssen weniger an der Preisentwicklung und stärker an der Arbeitslosenrate orientieren. Dies impliziert eine zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit geringeren Lohnabschlüssen und zusätzlichen Einstellungen.

In Bezug auf den Kapitalzufluss werden drei Szenarien unterschieden:

- **Pessimistisches Reformszenario:** Trotz Reformen sinken die Zuflüsse aufgrund einer Verschlechterung der internationalen Liquidität und des Endes der Privatisierung.
- **Neutrales Reformszenario:** Trotz fortschreitender Reformprozesse wird kein Anstieg des Kapitalzuflusses verzeichnet, das hohe Niveau der Zuflüsse kann aber gehalten werden.
- **Optimistisches Reformszenario:** Hier wird ein stärkerer Kapitalzufluss (z.B. aufgrund stärkerer Zuflüsse von Direktinvestitionen in den Öl- und Gas-Sektor) aus dem Ausland unterstellt. Während die unentgeltlichen Hilfeleistungen nach 2000 gleich bleiben, findet bei den Direktinvestitionen sowie bei den Nettokrediten an den Staat im Rahmen der HIPC-Initiative eine kontinuierliche Erhöhung statt. Insgesamt geht dieses Szenario also von einer optimistischen Einschätzung der ausländischen Kapitalgeber und keinem internationalen Engpass an Liquidität aus. Außerdem wird der Reformprozess nicht durch negative Wettereinflüsse und sich verschlechternde Terms of Trade gestört. Dies entspricht der optimistischen Einschätzung der bolivianischen Armutsreduzierungsstrategie.

Tabelle 2: Basisszenarien

Szenario	Kapitalzufluss		
	geht auf null zurück	bleibt konstant	steigt kontinuierlich
Status-quo-Szenario	pessimistisch	neutral	—
Reformszenario	pessimistisch	neutral	optimistisch

Dadurch ergeben sich insgesamt fünf Basisszenarien für die Simulationen, wobei die neutralen Status-quo- und Reformszenarien als am plausibelsten angesehen werden können (Tabelle 2).

Die Simulationen ergaben, dass in den Status-quo-Szenarien keine befriedigende Wachstumsrate zu erzielen ist. Im neutralen Status-quo-Szenario liegt die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei gut 4 Prozent; bei der pessimistischen Annahme eines starken Rückgangs des Zuflusses an Direktinvestitionen beträgt die Wachstumsrate zunächst etwa die Hälfte, nach 7 Jahren ist sogar ein starker Einbruch zu verzeichnen. Dagegen kann im neutralen Reformszenario, d.h. bei konstanten Zuflüssen an Direktinvestitionen und weiteren Reformen in den Bereichen Steuern und Arbeitsmarkt, eine Wachstumsrate von 5 Prozent erreicht werden. Dies entspricht der in der Armutsreduzierungsstrategie als untere Zielmarke angepeilten Rate. Eine weitere Ausdehnung der Kapitalzuflüsse hätte keine nennenswerten Wachstumseffekte.

Dies liegt an der Entwicklung der inländischen Ersparnis. Betrachtet man die Reformszenarien, dann stellt man fest, dass bei konstantem Kapitalzufluss nur unwesentlich geringere Ersparnisquoten erreicht werden als bei deutlich höherem Kapitalzufluss. Daraus lässt sich ableiten, dass Auslandskapital zwar zunächst eine deutlich positive Auswirkung auf die gesamte Ersparnis hat, ab einer gewissen Höhe jedoch eine stärkere Verlagerung der verfügbaren Ressourcen auf den Konsum stattfindet. Dies erklärt sich durch die starke reale Aufwertung der Währung, die mit einem höheren Kapitalzufluss einhergeht. Durch die relative Verbilligung von gehandelten Gütern mindert die reale Aufwertung

die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Produktion und erhöht die Attraktivität von importierten Konsumgütern. So werden Investitionen unattraktiver und der Konsum angeregt.

Insgesamt prognostiziert das Modell, dass die bereits durchgeführten und im Status quo berücksichtigten Reformen die Investitionsquote im Durchschnitt über den Zeitraum von 10 Jahren auf 24,8 Prozent des BIP bringen werden. Mehr Reformen, wie in den Reformszenarien skizziert, erhöhen diese Quote auf 27,5 Prozent – eine Steigerung um 2,7 Prozentpunkte oder mehr als 10 Prozent. Mehr Kapitalzufluss bringt lediglich eine Erhöhung der Investitionsquote um weitere 0,7 Prozentpunkte auf 28,2 Prozent des BIP. Daraus ergeben sich mehrere Schlussfolgerungen.

Zunächst ist festzuhalten, dass mehr Reformen deutlich bessere Investitions- und damit auch höhere Wachstumserfolge bringen als mehr Kapitalzufluss. Zusätzliches Kapital muss also eher aus heimischer Ersparnis kommen. Das ergab schon die Untersuchung der Wachstumshemmnisse (vgl. 2.1.2). Dies gilt aber umso mehr, als die Simulationen gezeigt haben, dass eine Investitionsquote von 24 Prozent in Bolivien nicht wie für andere Länder ausreicht, um 6 Prozent Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. In diesen Simulationen ist es allerdings nicht möglich, die mit dem Kapitalzufluss – insbesondere den Direktinvestitionen – verbundenen qualitativen Effekte zu berücksichtigen. Dies kann z.B. die Erweiterungen des technischen Potentials und der Managementkapazität betreffen, aber auch den Zugang zu neuen ausländischen Märkten. Andererseits ist aber darauf hinzuweisen, dass die Deckung der Ersparnislücke durch mehr Kapitalverkehr nicht ohne Risiken ist. Zwangsläufig erhöhen mehr Kapitalzuflüsse das

Leistungsbilanzdefizit, das, wie die Simulationen zeigen, auf bis zu 10 Prozent des BIP ansteigen kann.

Um die Risiken des Kapitalverkehrs angemessen zu berücksichtigen, sollten im Sinne einer soliden Planung auch die pessimistischen Szenarien beachtet werden. Hier zeigt sich die Wirkung zusätzlicher Reformen noch deutlicher. Ohne weitere Reformen würde ein Ausbleiben der Kapitalzuflüsse sehr schnell zu einem Abebben des Wachstums führen. Die Spar- und Investitionsquoten sind im pessimistischen Statusquo-Szenario von Anfang an kontinuierlich rückläufig, sodass der später eintretende Schrumpfungsprozess des Sozialprodukts nicht mehr aufzuhalten ist. Finden Reformen statt – dies zeigt der Vergleich mit dem pessimistischen Reformszenario –, so gelingt es immerhin, ein durchschnittliches Wachstum zu erreichen, das mit dem Bevölkerungswachstum Schritt hält. Nach Überwindung des anfänglichen Schocks aufgrund der Einstellung des Kapitalzuflusses wird hier schnell wieder ein Anstieg bei der Investitionstätigkeit beobachtet, sodass die Grundlagen für ein kontinuierliches Wachstum gelegt sind.

Weitere Reformschritte sind also unabdingbar, wenn ein nachhaltiges Wachstum erreicht werden soll. Die Simulationsergebnisse zeigen allerdings, dass dabei nicht automatisch eine Verbesserung der Einkommensverteilung zu erwarten ist.

In den Reformszenarien, in denen sich infolge einer Steuerreform und einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes das wirtschaftspolitische Umfeld ändert, findet sogar eine geringfügige Umverteilung zugunsten besser gestellter Haushaltsgruppen statt. Hierfür verantwortlich ist insbesondere die Deregulierung des städtischen Arbeitsmarktes. Orientieren sich die Arbeitnehmer bei ihren Lohnabschlüssen weniger an der Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex und stärker an der Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenrate, so vermindert dies die Lohnstückkosten und erhöht die Kapitalrendite und damit das relative Einkommen der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern.

Arme Haushalte wie städtische Informelle, Landarbeiter und städtische Arbeiter können

ihre Realeinkommensposition nur marginal verbessern, Kleinbauern müssen sogar Realeinkommensverluste hinnehmen. Dieses Ergebnis resultiert aus den Preissteigerungen, die sich aus der realen Aufwertung und der damit verbundenen Erhöhung der Preise von nicht gehandelten Konsumgütern ergeben. Kleinbauern und städtische Informelle profitieren nun einerseits nur indirekt von den Reformmaßnahmen, da sie entsprechend ihrem Bildungsstand keinen Zugang zum formellen städtischen Arbeitsmarkt finden, werden aber ebenso wie die anderen Haushaltsgruppen direkt von Preissteigerungen betroffen, und zwar stärker als besser gestellte Haushalte, da ein Großteil ihrer Ausgaben zur Versorgung mit einer Grundausstattung gebunden ist, sie auf Preisänderungen folglich nicht so flexibel reagieren können wie andere Haushalte.

Allerdings sind die Ergebnisse für Kleinbauern und städtische Informelle teilweise zu pessimistisch, da das Modell beim Konsum dieser Haushalte nicht zwischen dem Eigenkonsum und dem Konsum von Gütern, die über Märkte erworben werden, unterscheidet. Durch den Eigenkonsum müssen nicht alle Güter über Märkte zu den dort geltenden Preisen erworben werden. Dies bedeutet, dass die beiden ärmsten Haushaltsgruppen von der durch den Kapitalzufluss induzierten beträchtlichen realen Aufwertung gar nicht in vollem Umfang betroffen werden, wie es die Simulationen unterstellen. Realeinkommensgewinne infolge der allgemeinen Produktionsausweitung werden also nur teilweise durch die Preissteigerungen zunichte gemacht. Außerdem beziehen beide Haushaltsgruppen ihr Einkommen aus der Produktion nicht gehandelter Güter und profitieren somit von deren Verteuerung. Die Simulationsergebnisse zeigen allerdings, dass der Eigenkonsum und ein höheres Einkommen den Effekt der Preissteigerungen für Konsumgüter nur für die städtischen Informellen geringfügig überkompensieren, nicht aber für die Kleinbauern.

Landarbeiter und städtische Arbeiter sind zwar im Gegensatz zu Kleinbauern und städtischen Informellen direkt von der Deregulierung des Arbeitsmarktes betroffen. Da die Löhne aber weniger an den Konsumentenpreis gekoppelt sind, ist die gesamtwirtschaftliche Expansion ei-

nerseits mit geringeren Lohnsteigerungen verbunden. Andererseits reduziert die gesamtwirtschaftliche Expansion die Arbeitslosigkeit, und bei partieller Indexierung der Löhne an die Entwicklung der Arbeitslosenrate steigen die Löhne geringfügig an. Insgesamt sinkt jedoch infolge der Deregulierung des Arbeitsmarktes das Lohn-Zins-Verhältnis und bietet einen Anreiz zu Mehreinstellungen. Die geringfügigen Verbesserungen der Realeinkommenssituation abhängig Beschäftigter sind also vorwiegend auf zusätzliche Einstellungen zurückzuführen.

Insgesamt sind die Angestellten und die Unternehmer die eigentlichen Nutznießer weiterer Reformen. Dies gilt vor allem für die Unternehmerhaushalte. Die Reformen bringen Vorteile nicht nur für die Unternehmen, die von geringeren Körperschaftsteuern profitieren, sondern auch für die Unternehmerhaushalte mit sich, die zunächst negativ von höheren Einkommensteuern betroffen werden. Beiden stehen nun zusätzliche Ressourcen für Investitionen zur Verfügung, was überwiegend die Nachfrage nach Kapitalgütern (die im Wesentlichen importiert werden müssen) und Bauleistungen (die nur in Bolivien selbst erbracht werden) anregt.

Die Unternehmerhaushalte, deren Steuersatz erhöht wird, können trotz dieser Belastung bereits nach kurzer Zeit aufgrund der verstärkten gesamtwirtschaftlichen Aktivität ihr Einkommen nach Steuern steigern und erhöhen einerseits durch ihre Investitionen das Haushaltskapital und regen andererseits durch ihre Konsumgüternachfrage die Produktion in den Konsumgütersektoren einschließlich der Landwirtschaft an. Das Haushaltskapital fließt zum Teil auch in die moderne Landwirtschaft, sodass trotz der relativ (zu anderen Wirtschaftszweigen) gesunkenen Agrarpreise dort ein höheres Wachstum und damit höhere Einkommenszuwächse für ländliche Arbeitskräfte als im Status quo zu verzeichnen sind. Dagegen fallen die Zuwächse an Nominal-einkommen in der traditionellen Landwirtschaft, die aus der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageexpansion resultieren, bescheiden aus. Wie die Analyse der Datenbasis bereits gezeigt hat (vgl. Anhang), ist die traditionelle Landwirtschaft wie auch der informelle Dienstleistungssektor kaum

in die übrige Wirtschaft integriert, profitiert somit auch wenig von positiven Entwicklungen.

Es ist wichtig festzustellen, dass der Versuch, Investitionserhöhungen durch eine Erhöhung des Kapitalzuflusses zu finanzieren, nicht nur geringe Wachstumseffekte und erhebliche außenwirtschaftliche Risiken mit sich bringt, sondern tendenziell auch eine Verschlechterung der Armutssituation insbesondere der ärmsten Haushaltsgruppen durch eine Verteuerung des von ihnen nachgefragten Warenkorbes. Weiter erklären die Verteilungsanalysen die besseren gesamtwirtschaftlichen Resultate von mehr Reformen: Höhere Gewinne der Unternehmen und höhere Einnahmen der Unternehmerhaushalte bedeuten mehr Investitionen und mehr Wachstum. Ohne weitere armutsspezifische Reformen, die direkt auf die beiden Problemgruppen Kleinbauern und städtische Informelle zielen, bringt aber eine verbesserte Steuer- und Arbeitsmarktpolitik zwar mehr Investitionen, mehr Wachstum und auch mehr Anpassungsflexibilität, nicht aber Fortschritte bei der Armutsbekämpfung.

3.1.2 Terms-of-Trade-Schock: Anstieg der ländlichen Armut nur durch spezifische Maßnahmen zu verhindern

Wie die fallenden Metallpreise Mitte der 90er Jahre und die Brasilienkrise zeigen, sind sowohl das Status-quo-Szenario als auch das Reform-szenario insofern unrealistisch, als von konstanten weltwirtschaftlichen Bedingungen ausgegangen wird. Vielmehr ist auch in Zukunft von Zeit zu Zeit mit externen Schocks zu rechnen, was auch in der Armutssenkungsstrategie anerkannt wird. Hier wird als konkreter externer Schock eine Verschlechterung der Terms of Trade durch sinkende Weltmarktpreise für landwirtschaftliche und mineralische Produkte betrachtet, wobei das Ausmaß des Schocks den Angaben für das pessimistische Szenario in der Armutssenkungsstrategie entspricht. Die Simulationen werden in drei verschiedenen Varianten durchgeführt. In der ersten Variante wird angenommen, dass der Schock im Status-quo-Szenario erfolgt. Die zweite Variante unterstellt zusätzlich, dass die Deregulierung der Arbeitsmärkte bereits fortgeschritten ist, und die dritte

Variante ergänzt die zweite Variante um ein staatliches Konjunkturprogramm zur Abmilderung der sozialen Folgen des Terms-of-Trade-Schocks. Bei allen drei Varianten werden die Annahmen über die Anpassungsflexibilität der Unternehmen auf dem Gütermarkt variiert, weil hierüber ein Dissens herrscht. Während der Währungsfonds die Anpassungsfähigkeit der bolivianischen Industrie betont, verweisen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf die starren Strukturen des Landes und die negativen Verteilungs- und Armutswirkungen externer Schocks, denen sie durch staatliche Programme zur Abfederung der sozialen Folgen begegnen wollen.

Aus den makroökonomischen Ergebnissen kann gefolgert werden, dass von weltmarktbedingten Exportpreiserückgängen für landwirtschaftliche und mineralische Produkte destabilisierende Wirkungen auf die Arbeitsmärkte, die Produktion und die Handelsbilanz ausgehen. Eine aktive Fiskalpolitik kann zwar die Beschäftigungsrückgänge und Produktionseinbußen verringern. Damit eine solche Politik möglich ist, müssen jedoch Devisenreserven vorhanden sein und/oder Auslandskapital attrahiert werden, sodass die höheren Handelsbilanzdefizite ausgeglichen werden können. Ein staatliches Konjunkturprogramm kann somit Einkommenseinbußen und Rückgänge des inländischen Verbrauchs vermeiden, aber nur zu Lasten einer Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Position.

Die Realeinkommensposition der verschiedenen Haushalte verändert der Terms-of-Trade-Schock hauptsächlich in der kurzen Frist; nach einigen Jahren ebbt der Effekt ab. Für die Beurteilung dieser kurzfristigen Wirkungen ist zunächst zu beachten, dass die Terms-of-Trade-Verschlechterung die Realeinkommen in den betroffenen Wirtschaftszweigen, d.h. in der Landwirtschaft und im Bergbau, direkt beeinflusst, während die Mittel zur Aufrechterhaltung des Staatsverbrauchs und der realen staatlichen Investitionen im Falle einer passiven Fiskalpolitik bzw. zur Erhöhung der Investitionsgüternachfrage bei einem staatlichen Konjunkturprogramm aus der Auflösung von Devisenreserven stammen oder vom Ausland aufgebracht werden und

damit keine direkten Verteilungswirkungen haben. Indirekte Verteilungswirkungen ergeben sich jedoch beim Konjunkturprogramm infolge der Nachfrageexpansion. Von der erhöhten Investitionsgüternachfrage des Staates werden vor allem die in den Investitionsgüterindustrien (Baugewerbe und Kapitalgüterindustrie) verdienten Einkommen betroffen.

Im Status-quo-Szenario (Variante 1) bewirkt der Terms-of-Trade-Schock einen Rückgang des in der Volkswirtschaft erzielten Durchschnittseinkommens. Lediglich städtische Arbeiter- und Angestelltenhaushalte und die städtischen Informellen können ihre Realeinkommensposition aufrechterhalten. Städtische Arbeiter und Angestellte werden nur geringfügig, städtische Informelle überhaupt nicht direkt durch den Terms-of-Trade-Schock betroffen, profitieren allerdings von sinkenden Preisen für inländische Güter infolge der mit dem Schock einhergehenden realen Abwertung. Ansonsten sinkt das Realeinkommen von Kapitaleignern geringfügig stärker als das durchschnittliche Einkommen, während Kleinbauern und Landarbeiter drastische Realeinkommenseinbußen hinnehmen müssen. Insgesamt verstärkt sich infolge des Terms-of-Trade-Schocks zumindest kurzfristig die Einkommensdisparität zwischen städtischen und ländlichen Haushalten, und die Armut auf dem Land verschärft sich.

Werden zusätzlich die Arbeitsmärkte liberalisiert (Variante 2), fällt die Rezession und damit der Rückgang der Durchschnittseinkommen geringer aus. Davon profitieren die städtischen Angestellten und die Unternehmer am meisten. Beide können ihre Realeinkommensposition verbessern. Für städtische Arbeiter dagegen führt der deregulierte Arbeitsmarkt zu Realeinkommensverlusten aufgrund niedrigerer Löhne. Starke Einbußen müssen wie in Variante 1 die ländlichen Haushalte hinnehmen.

Ein zusätzliches Konjunkturprogramm (Variante 3) kann zwar Rückgänge des durchschnittlichen realen Haushaltseinkommens verhindern, wirkt sich jedoch nicht signifikant auf das Realeinkommen ländlicher Haushalte aus. Der Grund hierfür ist, dass die durch staatliche Investitionen geschaffene zusätzliche Güternachfrage sich fast ausschließlich auf die gewerbli-

chen Wirtschaftszweige richtet und zusätzliches Einkommen, das durch die fiskalische Expansion im Gewerbe geschaffen wird, nur zu einem geringen Teil für Käufe landwirtschaftlicher Produkte verwendet wird. Hinzu kommt, dass die zusätzliche Investitionsgüternachfrage zu einer beträchtlichen realen Aufwertung führt und damit vor allem das Realeinkommen der ländlichen Haushalte mindert, die mehr als andere Haushalte nicht gehandelte Güter nachfragen und weniger flexibel auf Preisänderungen reagieren können.

Die Realeinkommensposition der Haushalte ist bei allen drei Varianten dann am schlechtesten, wenn die Reformen zur Stärkung der privatwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch nicht weit fortgeschritten sind und damit eingeschränkte Exportexpansionsmöglichkeiten und begrenzte Substitutionsmöglichkeiten bei der Vorleistungsnachfrage die Anpassungsmöglichkeiten auf den Gütermärkten behindern, sodass die Anpassung stattdessen über die Arbeitsmärkte durch Entlassungen von Arbeitskräften und Nominallohnsenkungen erfolgen muss. Umgekehrt sind die Durchschnittseinkommen der Haushalte dann am höchsten, wenn die Privatwirtschaft aufgrund vorheriger Reformen flexibel auf den Schock reagieren kann, indem inländische Produzenten ihre Produktion leicht auf den Exportmarkt ausrichten können und bisherige Importe leicht durch eigene Produktionen ersetzen können. Die höhere Wettbewerbsfähigkeit importsubstituierender Wirtschaftszweige auf den inländischen Absatzmärkten und von exportorientierten Branchen auf den Auslandsmärkten vermindert den Anpassungsdruck auf die Arbeitsmärkte. Folglich können negative Beschäftigungseffekte teilweise vermieden werden und Lohnsenkungen geringer ausfallen.

Aus diesen Simulationen lassen sich zwei wichtige Schlussfolgerungen ziehen. Erstens könnten die im Rahmen der Armutsreduzierungsstrategie geplanten Maßnahmen zur Reform des Arbeitsmarktes und zur Stärkung der Leistungsfähigkeit des Privatsektors dazu führen, dass Bolivien in Zukunft negative externe Schocks besser absorbieren kann, sodass kurzfristige Produktions- und Einkommenseinbußen minimiert werden. Von Bedeutung ist hier vor

allem die Flexibilisierung der Gütermärkte. Gefragt sind dabei Reformen, die einerseits die Importsubstitutionsmöglichkeiten verbessern und andererseits potentiellen Exporteuren den Zugang zu Auslandsmärkten erleichtern. Zweitens kann ein staatliches Investitionsprogramm nur einen marginalen Beitrag zur Minderung der sozialen Kosten eines Terms-of-Trade-Schocks leisten. Sollen die sozialen Kosten für arme Haushalte kurzfristig abgefedert werden, so bedarf es spezifischer Maßnahmen. Mittel- bis langfristig könnte die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur dazu beitragen, die Realeinkommensposition der ländlichen Haushalte zu stabilisieren und zu erhöhen. Ländliche Infrastrukturmaßnahmen können dabei die Verbesserung der Einkommenserzielungschancen unterstützen.

3.1.3 El Niño: Ländliche Armut steigt, städtische Armut sinkt

Neben externen Schocks können insbesondere für die Landwirtschaft Wettereinflüsse zu Abweichungen vom „normalen“ Entwicklungspfad führen. In den 90er Jahren musste die Landwirtschaft Boliviens regelmäßig (1993, 1995, 1998) Produktionseinbußen infolge des so genannten El-Niño-Phänomens hinnehmen. Im Jahre 1992 lagen die Produktionseinbußen bei 12 Prozent, 1995 bei 4 Prozent und 1998 bei 8 Prozent. Um die Verteilungswirkungen derartiger Wettereinflüsse im Modell zu analysieren, wurde unterstellt, dass die landwirtschaftliche Faktorrentabilität in allen drei im Modell erfassten landwirtschaftlichen Sektoren in den Perioden 2, 5 und 8 um die oben angeführten Prozentsätze gegenüber dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt sinkt.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass derartige Wetterereignisse durchaus Fortschritte bei der Armutsbekämpfung auf dem Lande zunichte machen können. Die Realeinkommen der Kleinbauern sinken um 2,7 Prozentpunkte gegenüber dem Status-quo-Szenario, für landwirtschaftliche Arbeitnehmer liegt der Einkommensrückgang sogar bei 3,2 Prozentpunkten, während urbane Arbeitnehmer und Angestellte im Durchschnitt nur marginale Einkommenseinbußen

hinnehmen müssen, die im Wesentlichen auf höhere Preise für Nahrungsmittel infolge der Angebotsverknappung zurückzuführen sind. Nur auf den ersten Blick überrascht das Ergebnis, wonach städtische Informelle eine deutliche Verbesserung ihrer Einkommenssituation um 3,3 Prozentpunkte erfahren, während Arbeitgeber nur Einkommenszuwächse von 0,8 Prozentpunkten realisieren. Dabei ist zu beachten, dass Arbeitgeber auch Kapitaleinkommen aus der modernen Landwirtschaft beziehen und damit direkt von den ungünstigen Wettereinflüssen betroffen sind. Bei den städtischen Informellen handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe von Haushalten, die auch Selbstständigeneinkommen aus Industriesektoren beziehen und daher von niedrigeren Reallöhnen in diesen Sektoren profitieren. Außerdem kompensiert die zusätzliche Nachfrage nach informellen Dienstleistungen durch die Arbeitgeber die leichten Nachfrageausfälle städtischer Angestellten- und Arbeiterhaushalte.

Insgesamt führen die ungünstigen Wettereinflüsse nicht zu einer Verschlechterung der Einkommensverteilung, erhöhen aber das Ausmaß der Armut, da die Einkommensgewinne der städtischen Informellen nicht die Einkommensverluste der ländlichen Bevölkerung kompensieren.

3.1.4 HIPC-Initiative: Verringerung der Armut und Ungleichheit bei zielgenauer Mittelverwendung

Hier werden die Auswirkungen des Schuldenerlasses im Rahmen der HIPC-I- und HIPC-II-Initiative untersucht, wobei das neutrale Status-quo-Szenario und das Reformszenario als Vergleichsmaßstab dienen.

Die HIPC-Mittel werden in Bolivien hauptsächlich für Infrastrukturmaßnahmen (70 Prozent) sowie für Gesundheit (10 Prozent) und Bildung (20 Prozent) eingesetzt und nach einem gewichteten Schlüssel auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt. Hinreichende komplementäre staatliche Investitionen in physische Infrastruktur und in Humankapital setzen also zunächst voraus, dass die regionalen Behörden über die Kapazität verfügen, diese Investitionen

auch durchzuführen. Erste Analysen des Investitionsverhaltens im Rahmen der HIPC-I-Initiative ergaben, dass dies zumindest eine optimistische Annahme darstellt (Andersen und Nina 2001). Für die Effektivität der Mittelverwendung bei der Armutsbekämpfung ist weiterhin entscheidend, ob und in welchem Ausmaß die zusätzlichen Ausgaben für Infrastruktur, Bildung und Gesundheit die Faktorproduktivitäten erhöhen.

Empirische Evidenz zur Veränderung der Faktorproduktivitäten seit Einführung von HIPC I im Jahr 1999 liegt für Bolivien nicht vor. Außerdem differenziert das Bolivien-Modell nicht zwischen Gebietskörperschaften. Zur Beantwortung der Frage, welche Verteilungs- und Armutssenkungseffekte von HIPC zu erwarten sind, wurden deshalb folgende Annahmen getroffen: Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit bzw. für soziale und produktive Infrastrukturprojekte werden von der Zentralregierung getätigt. Infrastrukturprojekte können entweder allen Produzenten und Konsumenten zugute kommen, wie etwa beim Ausbau und der Verbesserung des Straßensystems, oder auf spezifische Gruppen ausgerichtet sein, wie etwa bei der Agrarforschung und der Ausweitung und Verbesserung des Bewässerungssystems. Verbesserungen im Bildungssystem und im Gesundheitswesen erhöhen die Humankapitalausstattung ungelernter Arbeiter. Dies impliziert, dass gelernte Arbeitskräfte und physisches Kapital leichter durch die nunmehr höher qualifizierte „ungelernte“ Arbeitskräfte substituiert werden können.

Verändert sich die Höhe der Nettokredite an den Staat im Rahmen von HIPC und hält der Staat an seinem Güterbereitstellungsziel fest, was konstante Wachstumsraten für den Staatsverbrauch impliziert, so erhöht dies direkt die Höhe der Ressourcen, die für Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Gesundheit etc. zur Verfügung stehen. Ähnliche Wirkungen hätten Variationen in der Höhe der Entwicklungshilfeszahlungen, sofern diese vollständig zur Finanzierung von sozialen und Infrastrukturprojekten eingesetzt würden. Unterschiede ergeben sich nur durch die Zinsübertragungen an das Ausland.

Infolge des geringeren Schuldendienstes liegt das reale BIP im Status-quo-Szenario am Ende der Simulationsdauer nach 10 Jahren 4,2 Prozent höher. Zum Vergleich: Auf Grundlage des Reformszenarios erhöht sich der BIP-Wert um 2,8 Prozent. Dies bedeutet, dass der Schuldenerlass eine stärkere Wachstumswirkung erzielt, wenn keine Reformen durchgeführt werden, d.h., die Reformwilligkeit kann möglicherweise bei einer großzügigen Gewährung von Schuldenerlassen geringer werden (Moral-Hazard-Verhalten).

Es zeigt sich, dass die Veränderung der Nettokredite in sektoraler Hinsicht neben der staatlichen Infrastrukturbereitstellung vor allem in den Industriesektoren stärkere Auswirkungen hat. Die Agrar- und Dienstleistungssektoren sind von der Änderung der internationalen Kredithöhe weniger betroffen. Verantwortlich dafür ist einerseits die stärkere Bedeutung der Infrastruktur für den Industriesektor. Andererseits sind die Auswirkungen einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Investitionsgüternachfrage zu nennen.

Sofern die Infrastruktur-Mittel nicht sektorspezifisch, d.h. zur Verbesserung der Infrastruktur in bestimmten Sektoren, eingesetzt werden, ist keine Verbesserung der Einkommensverteilung und der Armutssituation zu erwarten. Vielmehr müssen Kleinbauern und ländliche Arbeitskräfte über einen längeren Zeitraum geringfügige Realeinkommensverluste hinnehmen, während Kapitaleigner und Angestellte profitieren. Zwar können städtische Arbeiter und in geringerem Umfang auch städtische Informelle ihr Realeinkommen steigern, dennoch verschiebt sich die Einkommensverteilung eindeutig zugunsten der beiden besser gestellten Haushalte, was auch in einem Anstieg des Gini-Koeffizienten um 1,5 Prozentpunkte zum Ausdruck kommt.

Werden die im Rahmen des Schuldenerlasses frei werdenden Infrastrukturmittel jedoch überproportional zur Verbesserung der Infrastruktur kleinbäuerlicher Betriebe (Beratungswesen, Bewässerung, ländlicher Straßenbau etc.) oder städtischer Informeller eingesetzt, so hat dies im Wesentlichen zwei Wirkungen. Zum einen verändert sich die sektorale Struktur der staatlichen Nachfrage; wenn etwa zusätzliche Beratungs-

dienstleistungen bereitgestellt werden, sinkt die Investitionsgüternachfrage des Staates, während sich der Staatsverbrauch um denselben Betrag erhöht. Zum anderen erhöht die Bereitstellung von Infrastruktur die Produktivität der in den bevorzugten Sektoren eingesetzten Produktionsfaktoren im Verhältnis zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt, während die Faktorproduktivitäten in den benachteiligten Sektoren sinken.

Werden der traditionellen Landwirtschaft und dem informellen städtischen Dienstleistungssektor 10 Prozent mehr Infrastruktur zur Verfügung gestellt, so führt dies im Vergleich zur undifferenzierten Zuteilung zu Einkommenszuwachsen von 7,1 Prozent bei den Kleinbauern und 4,4 Prozent bei den städtischen Informellen, während Kapitaleigner Einkommensverluste in Höhe von 4,8 Prozent hinnehmen müssen. Außerdem sinkt infolge der geringeren Investitionstätigkeit der Kapitaleigner die Nachfrage nach Arbeitskräften geringfügig und führt zu Einkommensrückgängen von 0,4 Prozent bei den Angestellten (1,1 Prozent bei den ungelerten städtischen Arbeitern), während Landarbeiter mit 0,7 Prozent geringfügig von einer zusätzlichen Nachfrage nach Arbeitskräften profitieren. Von der HIPC-Initiative ist in diesem Fall ein deutlicher Abbau der Einkommensunterschiede zu erwarten, der sich in einem Rückgang des Gini-Koeffizienten um 2 Prozentpunkte niederschlägt.

Die „Bildungsoffensive“ ergänzt die sektorspezifischen Infrastrukturmaßnahmen insofern, als dadurch zwei weitere Armutgruppen, Landarbeiter und städtische Arbeiter, deutliche Realeinkommenszuwächse realisieren können. Unter der Annahme, dass sich das Ausbildungsniveau dieser Arbeiterhaushalte infolge der steigenden Bildungsausgaben drastisch verbessert – z.B. weil der Anteil der Bevölkerung mit 8 und mehr Jahren Schulausbildung wie im revidierten PRSP angestrebt bis zum Jahre 2015 sukzessive bis um 30 Prozent ansteigt –, so führt dies zu Einkommenszuwachsen um nahezu 10 Prozent bei den städtischen Arbeitern und 9 Prozent bei den Landarbeitern. Dagegen müssen Angestellte und Unternehmer geringfügige temporäre Einkommensverluste hinnehmen, weil gelernte Arbeitskräfte und physisches Kapital durch unge-

lernte Arbeitskräfte substituiert werden, deren Qualifikationsniveau durch die Bildungsoffensive erhöht wurde. Die Einkommensposition von Kleinbauern und städtischen Informellen wird nur indirekt und marginal betroffen. Dies bedeutet, dass unter den oben gemachten Annahmen auch von der Bildungskomponente der HIPC-Initiative eine Verringerung des Abstands zwischen Arm und Reich zu erwarten ist. Wie bei der sektorspezifischen Infrastrukturmaßnahme sinkt der Gini-Koeffizient um etwa 2 Prozentpunkte.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die HIPC-Initiative einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Einkommensverteilung und zur Armutswirkung leisten kann. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die Gebietskörperschaften in der Lage sind, die Mittelverwendung effektiv umzusetzen, und das gesamtwirtschaftliche Wachstum ausreicht, die Initiative abzustützen.

3.2 Weitergehende Wirtschaftsreformen

3.2.1 Verbesserter Kreditzugang: Wirkungsvolles Instrument zur Armutsbekämpfung

Die Einschränkung beim Zugang armer Bevölkerungsgruppen zum Kreditmarkt ist ein wesentliches Hindernis zur Verbesserung der Einkommenserzielungschancen. Die mit der HIPC-Initiative angestrebte Armutsminderung wird insofern behindert, als die Haushalte selbst bei Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur nicht in der Lage sind, die für komplementäre Investitionen notwendigen Mittel zu beschaffen. Zudem behindert der beschränkte Kreditzugang die Mobilisierung zusätzlicher Ersparnisse, da arme Haushalte selbst bei ausreichender Sparquote nicht in der Lage sind, zusätzliche Mittel aufzunehmen, um in Sach- und Humankapital zu investieren.

Eine Verbesserung des Zugangs zu Krediten kann im Modell auf zwei Arten erfolgen. Zum einen durch Aufhebung der Kreditrestriktion, indem z.B. Land- und Viehbesitz als Kreditsicherheit anerkannt werden. Dies bedeutet, dass

die Höhe der Investitionen von den armen Haushalten nach Rentabilitätskriterien festgelegt werden kann und nicht vom Bankensystem nach Befriedigung der Kreditnachfrage aller anderen Institutionen residual bestimmt wird. Zum anderen kann der Kreditzugang dadurch verbessert werden, dass die Mittel flexibler vergeben werden, d.h., dass das Bankensystem schneller zwischen verschiedenen Antragstellern substituiert, wenn sich das Verhältnis der Renditen ändert.

Zwei alternative Szenarien zum Status-quo-Szenario, in dem zwar die Reform des Bankensystems generell zu einem höheren Kreditaufkommen geführt hat, aber die restriktive Kreditvergabe die Investitionsmöglichkeiten von armen Haushalten eingeschränkt hat, sollen die Einkommens- und Armutswirkungen einer flexibleren Kreditvergabe verdeutlichen. Dazu wurde im ersten Szenario die Kreditrestriktion für Kleinbauern aufgehoben. Dies bedeutet, dass Kleinbauern unter den wirtschaftspolitischen Bedingungen der 90er Jahre besseren Zugang zu Krediten gehabt hätten. Darüber hinaus wurde von einer insgesamt flexibleren Kreditvergabe der Finanzinstitute ausgegangen. Im zweiten Szenario wird darüber hinaus ein temporärer positiver Terms-of-Trade-Schock (Erhöhung der Angebotspreise) in der traditionellen Landwirtschaft unterstellt. Unter den nunmehr verbesserten Kapitalmarktbedingungen können die Selbstständigen flexibler auf das verbesserte ökonomische Umfeld reagieren und mittels Investitionen ihre zukünftigen Einkommenserzielungschancen verbessern.

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass von einer flexibleren Kreditvergabe positive Effekte auf das Wachstum ausgehen. Das durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Wachstum wäre bei flexibler Kreditvergabe in den 90er Jahren um 0,5 Prozentpunkte höher gewesen. Der Grund hierfür ist, dass die insgesamt bereitstehenden ausländischen Mittel sowie die im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Expansion entstandenen zusätzlichen Ersparnisse in effizientere Produktionsbereiche gelenkt worden wären.

Wesentlich interessanter sind jedoch die Auswirkungen auf die Realeinkommen der verschiedenen Haushalte und die Einkommensverteilung. Zunächst zeigt sich, dass die flexiblere

Kreditvergabe vor allem die Realeinkommenssituation von armen Haushalten verbessert. Städtische Arbeiter, Landarbeiter, städtische Informelle und Kleinbauern sind in abnehmender Reihenfolge die Nutznießer einer generell flexibleren Kreditvergabe, da nunmehr Investitionen in arbeitsintensivere Bereiche, und dort in solche, die vor allem ungelernete Arbeit intensiv nutzen, gelenkt werden, und arme Selbstständige wie Kleinbauern und städtische Informelle bei insgesamt verbesserter wirtschaftlicher Lage erst die Möglichkeit haben, zusätzliche Investitionen zu tätigen. Die Realeinkommensposition städtischer Arbeiter hätte sich unter diesen Bedingungen um 3 Prozent, die von Kleinbauern immerhin noch um 1,5 Prozent verbessert. Dagegen fallen die Realeinkommenszuwächse bei den Unternehmern und den Angestellten deutlich geringer aus. Dies äußert sich auch in einer deutlichen Umverteilung. So steigt der Einkommensanteil städtischer Arbeiter gegenüber den Angestellten um 2,5 Prozentpunkte. Insgesamt würde eine Lockerung der Kreditvergabe folglich zu einer Verbesserung der Einkommensverteilung und einer Reduzierung der Armut führen.

Die Bedeutung einer flexibleren Kreditvergabe gegenüber Kreditrestriktionen für die Armutsbekämpfung zeigt sich vor allem dann, wenn sich z.B. infolge eines exogenen Schocks die Aussichten zur Einkommenserzielung für arme Haushaltsgruppen ändern. Ist der Zugang von Kleinbauern zum Kreditmarkt begrenzt, so sind die Investitionsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die eigenen Ersparnisse begrenzt. Im Falle eines positiven externen Schocks fallen deshalb die Investitionen in die traditionelle Landwirtschaft geringer aus, als dies bei einer flexiblen Kreditvergabe der Fall wäre, und schränken damit gegenwärtige und zukünftige Einkommenserzielungschancen ein. Im Falle Boliviens zeigt sich, dass eine flexible Kreditvergabe Kleinbauern in die Lage versetzt, auf eine Erhöhung ihrer Angebotspreise mit Investitionen zu reagieren und damit ihre Realeinkommen dauerhaft zu steigern. Der Einkommensanteil der Kleinbauern würde sich gegenüber der bestgestellten Haushaltsgruppe der Unternehmer um 3 Prozentpunkte erhöhen, während die Einkommensanteile der anderen armen Bevölke-

rungsgruppen (städtische Arbeiter, Landarbeiter, städtische Informelle) nahezu unverändert blieben. Insgesamt würde sich die Einkommensverteilung zugunsten der Kleinbauern verändern und die ländliche Armut würde reduziert.

3.2.2 Das Coca-Eradication-Programm: gesamtwirtschaftlich unbedeutend, aber armuterhöhend

Nach Angaben der Social Accounting Matrix (SAM) für 1997 trug die Kokaproduktion in diesem Jahr zwar 4 Prozent zu den Exporteinnahmen bei, aber nur knapp 1 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt. Der Sektor ist also, folgt man offiziellen Angaben, gesamtwirtschaftlich nicht bedeutsam. Andererseits liegt der Anteil dieses Sektors an der von den Kleinbauern erzielten Wertschöpfung bei fast 9 Prozent. Hinzu kommt, dass die Kokaproduktion regional stark konzentriert ist und das Programm zur Ausrottung der Kokaproduktion folglich starke regionale Einkommenseffekte hat.

Da das Bolivien-Modell nicht den Produktionsfaktor Boden erfasst, wurde zur Simulation des Programms zur Ausrottung von Koka unterstellt, dass die Exportnachfrage nahezu eingestellt wird. Es verbleiben also nur noch geringfügige legale Kokaexporte für pharmazeutische Zwecke. Die Simulationsergebnisse verdeutlichen zum einen die geringe gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kokaproduktion in dem Sinne, dass nur marginale Rückwirkungen des Programms auf andere Sektoren und die dort verdienten Einkommen bestehen. Von den städtischen Haushaltsgruppen müssen nur die städtischen Informellen nennenswerte Einkommensverluste in Höhe von 0,7 Prozent hinnehmen. Die Einkommensposition aller anderen städtischen Haushalte bleibt nahezu unverändert. Allerdings führt die drastische Einschränkung der Kokaproduktion zu massiven Einkommensrückgängen von 5,7 Prozent bei den Kleinbauern und von 8,6 Prozent bei den Landarbeitern und damit zu einer Verstärkung der Armut.

3.2.3 Nutzergebühren für Versorgungsdienste: keine nennenswerten Folgen für die Armut

Die Kapitalisierung staatseigener Unternehmen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Elektrizitätsversorgung und Kommunikation war mit einer Erhöhung der Nutzergebühren für diese Dienstleistungen verbunden. Um die Auswirkungen höherer Nutzergebühren zu analysieren, wurden die Sätze für indirekte Steuern, die 1997 bei ca. 5 Prozent lagen, verdoppelt und die daraus entstandenen Steuereinnahmen an die neuen Eigentümer der Versorgungsunternehmen, die privaten formalen Unternehmen, transferiert.

Dabei zeigt sich, dass alle Haushalte nahezu gleichartig von höheren Nutzungsgebühren betroffen werden, was insbesondere an der groben Klassifizierung der im Modell erfassten Haushalte liegt. Hinzu kommt, dass alle Haushalte nur einen geringen Anteil ihres Konsumbudgets für Versorgungsleistungen aufbringen müssen. Die Budgetanteile variieren zwischen 2 Prozent bei Kleinbauern, Landarbeitern und städtischen Arbeitern und 4 Prozent bei Angestellten und Unternehmern. Städtische Informelle liegen mit einem Budgetanteil von 3 Prozent im Durchschnitt. Dies bedeutet einerseits, dass die verschiedenen Haushalte kaum von der Preiserhöhung betroffen werden, und andererseits, dass davon keine bedeutsamen Rückwirkungen ausgehen. Sowohl die Einkommensverteilung als auch die Realeinkommen der verschiedenen Haushalte werden von der Maßnahme kaum betroffen. Folglich ändert diese Maßnahme auch nicht das Ausmaß der Armut.

3.3.3 Schlussfolgerungen aus den Simulationsergebnissen

Insgesamt lassen die Modellanalysen den Schluss zu, dass die Fortschritte bei der Minderung der Einkommensarmut wahrscheinlich geringer ausfallen werden als in der bolivianischen Armutsreduzierungsstrategie prognostiziert. Die Strategie setzt im Wesentlichen auf mehr Wachstum durch eine Stärkung der Privatinitia-

tive und erhofft sich davon die für eine nachhaltige Reduzierung der Armut notwendigen Durchsickerungseffekte (trickle down). Diese Effekte fallen aber bei Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen, sektoralen und institutionellen Restriktionen, denen die Armutsreduzierungsstrategie unterliegt, eher gering aus. Hinzu kommt, dass die Gefahr weltmarktbedingter Preis- und Nachfragerückgänge bei den Exporten und ungünstiger Wettereinflüsse auch für die Zukunft besteht und derartige externe Schocks vor allem arme Haushalte treffen und vorübergehende Erfolge bei der Armutsreduzierung zunichte machen können:

- **Die Armutsreduzierungsstrategie zeichnet ein zu optimistisches Bild.** Die für die Zukunft geplanten Reformen des Arbeitsmarktes und des Steuersystems werden Bolivien – unter der Voraussetzung, dass die hohen Zuflüsse an Direktinvestitionen aus den 90er Jahren mindestens konstant bleiben – in die Lage versetzen, das in der Armutsreduzierungsstrategie erwartete Wachstum von 5 Prozent zu erreichen. Dass damit automatisch die Armutsrate um jährlich 1,5 Prozent reduziert wird, ist eher unwahrscheinlich. Die hierzu notwendigen „trickle down“-Effekte konnten in den Reformszenarien nicht nachgewiesen werden.
- **Reformen sind wichtiger als Kapitalzufluss.** Voraussetzung für ein nachhaltiges Wachstum ist, dass mit dem Reformprozess fortgeföhren wird. Zusätzliche Kapitalzuflüsse können zwar den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozess unterstützen. Die damit verbundene Stärkung der Währung ist allerdings schlecht für Exporte und Investitionen. Sie treibt auch die Konsumgüterpreise für die ärmsten Haushaltsgruppen in die Höhe. Sofern also nicht gezielt zusätzliche Einkommenserzielungsmöglichkeiten für arme Bevölkerungsgruppen geschaffen werden, wie eventuell durch die HIPC-Mittel, kann der Armutsreduzierungsprozess sogar untergraben werden.
- **Externe Schocks treffen vor allem die arme Bevölkerung.** Vom regelmäßig wiederkehrenden El-Niño-Phänomen und von Terms-

of-Trade-Schocks werden fast ausschließlich arme Bevölkerungsgruppen, insbesondere die in der traditionellen Landwirtschaft tätigen Kleinbauern, betroffen.

Auf der Basis der Modellanalysen können einige Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung der Armutsreduzierungsstrategie abgeleitet werden. Grundsätzlich sollte die Strategie auf die Fortsetzung von Reformen abzielen, um ein Wirtschaftswachstum zu ermöglichen, das eine Reduzierung der Armut erlaubt, ohne Verteilungskonflikte zu verursachen. Die geplante Steuerreform und die Deregulierung der Arbeitsmärkte schaffen die hierzu notwendigen Voraussetzungen. Darüber hinaus weisen die Modellanalysen auf zwei Bereiche hin, in denen in Bolivien noch Reformbedarf besteht:

- **Flexibilisierung und Diversifizierung der Produktionsstruktur:** Länder wie Malaysia, Thailand und Indonesien, die bei der Formulierung der Armutsreduzierungsstrategie als Referenz für Erfolge bei der Armutsreduzierung herangezogen wurden, haben diese Erfolge vor allem einem tiefgreifenden Strukturwandel zu verdanken. Dagegen ist die bolivianische Produktions- und Außenhandelsstruktur auf wenige Wirtschaftszweige mit geringer Produktionsverflechtung und wenige Import- und Exportgüter konzentriert. Dies bedeutet, dass positive Impulse in einigen Wirtschaftszweigen keine breit angelegte Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Produktionstätigkeit initiieren. Insbesondere die traditionelle Landwirtschaft und der städtische Dienstleistungssektor, in denen

mit den Kleinbauern und den städtischen Informellen die ärmsten Bevölkerungsgruppen beschäftigt sind, bleiben in der Regel außen vor. Außerdem ist Bolivien sehr anfällig für Terms-of-Trade-Schocks. Daraus resultierende Devisenengpässe haben einschneidende Produktionsrückgänge zur Folge. Eine Reformierung des Arbeitsmarktes und Maßnahmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich, die in Abschnitt 3.1.2 skizziert wurden, könnten die Voraussetzungen für den Strukturwandel entscheidend verbessern.

- **Verbesserung der Einkommenserzielchancen in der Landwirtschaft:** Nach wie vor profitieren die traditionelle Landwirtschaft und die in diesem Sektor tätigen Kleinbauern nur unzureichend von gesamtwirtschaftlichen Einkommenszuwächsen. Der Strukturwandel und die damit verbundene Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze wird auch der migrierenden Landbevölkerung zugute kommen. Dennoch bleibt die Aufgabe bestehen, adäquate Voraussetzungen zur Verbesserung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft zu schaffen, wenn das Armutsreduzierungsziel erreicht werden soll. Die im Rahmen der HIPC-Initiative vorgesehenen Infrastrukturprojekte können die hierzu notwendigen Voraussetzungen schaffen. Um die Vorteile einer verbesserten ländlichen Infrastruktur voll ausnutzen zu können, muss Kleinbauern der Zugang zum Kreditmarkt gewährt werden, damit sie die hierzu notwendigen komplementären Investitionen tätigen können.

4 Schlussfolgerungen für die Armutsreduzierungsstrategie

Die im Rahmen der HIPC-Initiative entwickelte Armutsreduzierungsstrategie ist vor allem als institutionelle Reform zu würdigen, die einen Rahmen für den nationalen Dialog liefert, arme Bevölkerungsgruppen dadurch stärker in den politischen Willensbildungsprozess einbindet, durch quantitative Zielvorgaben das

Problembewusstsein stärkt und die Notwendigkeit der Erhebung armutsrelevanter Daten verdeutlicht. Die Armutsreduzierungsstrategie weist allerdings vor allem einen grundsätzlichen Schwachpunkt auf: Sie setzt eher auf das Gießkannenprinzip als auf die Festlegung von Prioritäten.

Sowohl die qualitativen Analysen als auch die mit dem Bolivien-Modell durchgeführten Simulationen zeigen, dass eine stärkere Fokussierung der Armutsbekämpfungsstrategie auf die traditionelle Landwirtschaft und den städtischen Arbeitsmarkt zu einer stärkeren Teilhabe der armen Bevölkerung an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beitragen könnte, indem durch Verbesserungen der physischen und der humanen Infrastruktur die soziale Mobilität erhöht und die Migration entlastet wird.

Im *Bereich der traditionellen Landwirtschaft* bestehen in Bolivien die größten Armutsprobleme, die in einigen Regionen durch das Verbot des Kokaanbaus noch verstärkt werden. Eigentumstitel müssen hier formalisiert oder durch geeignete Alternativen ersetzt werden, um den Kleinbauern Zugang zum formalen Kreditmarkt zu verschaffen; Mikrokreditinitiativen können eine ergänzende Rolle spielen. Investitionen in Forschung, Infrastruktur und Vorschulen müssen neben der Schaffung von erreichbaren Bildungsabschlüssen die Angebotsbedingungen und die soziale Mobilität verbessern.

Können die Bedingungen für soziale Mobilität im ländlichen Bereich nicht schnell genug verbessert werden, oder stößt dies aus Kostengründen etwa bei der Bereitstellung von Basisdienstleistungen an Grenzen, so sind die Bedingungen für die Eingliederung von Migranten in dem *Bereich des formellen städtischen Arbeitsmarktes* zu verbessern. Hier sind in erster Linie Deregulierungsbemühungen gefragt, um die Zugangsschranken zu senken. Unterstützt werden sollte dies durch berufsbezogene Bildungsabschlüsse, Umwidmung von Bildungsausgaben zu Gunsten von Vorschulen und der Sekundarstufe, Unterstützung bei der Schaffung von Wohnungseigentum und einer

effizienten Bereitstellung von Basisdienstleistungen, die auch die Instandhaltung bestehender Anlagen mit einschließt.

Ohne die Konzentration auf diese Querschnittsaufgaben im Rahmen einer „pro poor“-Strategie zeichnet die bolivianische Armutsreduzierungsstrategie ein zu optimistisches Bild. Externe Schocks treffen vor allem die arme Bevölkerung, insbesondere die in der traditionellen Landwirtschaft tätigen Kleinbauern. Gleichzeitig initiieren positive Impulse in einigen Wirtschaftszweigen keine breit angelegte Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Produktionstätigkeit und der Einkommenssituation. Insbesondere die traditionelle Landwirtschaft und der städtische Dienstleistungssektor, in denen die ärmsten Bevölkerungsgruppen beschäftigt sind, bleiben in der Regel außen vor. Die bereits geplanten Reformen des Arbeitsmarktes und des Steuersystems werden Bolivien bei optimistischen Annahmen über hohe Zuflüsse an Direktinvestitionen zwar in die Lage versetzen, das in der Armutsreduzierungsstrategie erwartete Mindestwachstum von 5 Prozent zu erreichen. Dass damit automatisch die Armutsrate wie geplant um jährlich 1,5 Prozent reduziert wird, ist jedoch eher unwahrscheinlich.

Dabei besteht, auch dies haben sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Untersuchungen gezeigt, kein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen einer „pro poor“- und einer „pro growth“-Strategie. Institutionelle Reformen und Kapitalbildung, die darauf abzielen, den armen Bevölkerungsgruppen einen besseren Zugang zum Kreditmarkt und zum formalen Arbeitsmarkt zu verschaffen, verbessern die Armutssituation sowohl direkt als auch indirekt über bessere Investitions- und damit auch bessere Wachstumsperspektiven.

Anhang: Das Bolivien-Modell des IfW

1 Wirtschaftliche und soziale Struktur Boliviens im Jahr 1997

Die Aufbereitung der Datenbasis für die Modellanalyse in Form einer Social Accounting Matrix (SAM) zeigte bereits einige Strukturmerkmale der bolivianischen Volkswirtschaft, die wichtig sind, um Entwicklungshemmnisse zu verstehen (Thiele und Piazzolo 2002). Neben einer für Entwicklungsländer typischen Importabhängigkeit des Verarbeitenden Gewerbes hat die bolivianische Produktionsstruktur mehrere spezifische Merkmale, die für die Erklärung von Anpassungsproblemen und Armutspersistenz wichtig und mit den beiden Problemsektoren traditionelle Landwirtschaft und informelle Dienstleistungen verknüpft sind:

- Die traditionelle Landwirtschaft (einschließlich Koka) und der informelle Dienstleistungssektor, wo sich die Armutproblematik konzentriert, tragen immerhin etwa 17 Prozent zum Produktionsergebnis bei.
- Dabei ist der Kokasektor und die traditionelle Landwirtschaft kaum mit der übrigen Wirtschaft über Vorleistungen verflochten.
- Die bolivianische Volkswirtschaft ist mit einem Exportanteil an der Produktion von 12 Prozent und einem Importanteil an der Absorption von 16,5 Prozent nicht sehr offen. Von den 13 Wirtschaftssektoren (traditionelle Landwirtschaft, moderne Landwirtschaft, Koka, Öl und Gas, sonstiger Bergbau, Konsumgüter, Zwischenprodukte, Kapitalgüter, Baugewerbe, Versorgungswirtschaft, informelle Dienstleistungen, formelle Dienstleistungen, staatliche Dienstleistungen) sind 6 Sektoren (darunter die traditionelle Landwirtschaft und der informelle Dienstleistungssektor) gar nicht oder nur in geringem Maße durch Außenhandel mit dem Rest der Welt verflochten.

Die 4 Produktionsfaktoren (gelernte Arbeit, ungelernete Arbeit, Haushaltskapital, Unternehmenskapital) korrespondieren eng mit den 6 Haushaltstypen (Kleinbauern, Landarbeiter,

städtische Arbeiter, Angestellte, städtische Informelle, Unternehmer), weil aufgrund der geringen Bedeutung der staatlichen Umverteilung die Einkommen der Haushalte fast ausschließlich durch den Faktoreinsatz bestimmt sind. Die Kleinbauern erwirtschaften unter Einsatz von Haushaltskapital ihr Einkommen in der traditionellen Landwirtschaft und im Kokasektor ebenso wie die städtischen Informellen im informellen Dienstleistungssektor. Auf mehrere Sektoren (insbesondere moderne Landwirtschaft, Konsumgüterindustrie, formelle Dienstleistungen) haben die Unternehmer ihr Haushaltskapital aufgeteilt. Unter den abhängig Beschäftigten setzen die Landarbeiter ihre (ungelernte) Arbeitskraft im Wesentlichen in der modernen Landwirtschaft ein, während die städtischen Arbeiter größtenteils im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigt sind. Angestellte sind am stärksten beim Staat und im formellen Dienstleistungssektor vertreten.

Erwartungsgemäß sind die Kleinbauern die Haushaltsgruppe mit dem geringsten Durchschnittseinkommen (rund 250 Boliviano pro Monat), gefolgt von den städtischen Informellen (etwas über 400 Boliviano). Beide zusammen stellen etwa zwei Drittel der Beschäftigten in Bolivien, erzielen aber weniger als ein Viertel des Einkommens. Neben diesen beiden Gruppen, die sich fast ausschließlich aus Armen zusammensetzen, ist auch unter den ländlichen und städtischen Arbeitern, deren Durchschnittseinkommen etwas über bzw. unter 700 Boliviano liegt, die Armutsrate hoch. Deutlich wohlhabender sind die Angestellten (1300 Boliviano) und insbesondere die Unternehmer (2700 Boliviano). Das Durchschnittseinkommen der Unternehmer liegt damit um mehr als das Zehnfache über dem der Kleinbauern. Eine ähnliche Diskrepanz zwischen den 4 „Armutgruppen“ und den 2 wohlhabenderen Haushaltstypen zeigt sich bei einem Blick auf den Kapitalmarkt. Nur Letztere haben hohe Sparquoten und investieren in nennenswertem Umfang in Realkapital und finanzielle Aktiva. Mit einem Nettovermögen der Unternehmer, welches das der Kleinbauern um das

Fünfzehnfache übertrifft, ist die Vermögensverteilung sogar noch etwas ungleicher als die Einkommensverteilung.

Die angedeuteten Unterschiede in der Beschäftigung und im Zugang zum Kapitalmarkt implizieren, dass makroökonomische Reformen, die die sektorale Produktionsstruktur, die Faktorentlohnung sowie die Renditen und den Wert der Vermögensbestände beeinflussen, sich unterschiedlich auf die Einkommens- und Vermögensposition der 6 Haushaltstypen auswirken.

2 Struktur des Bolivien-Modells

Charakteristisch für das Bolivien-Modell ist die starke Disaggregation auf der Unternehmens- und Haushaltsebene sowie die Spezifikation der Güter-, Faktor- und Finanzmärkte, die sich aus der oben skizzierten Struktur der bolivianischen Wirtschaft ergeben. Die Modellwirtschaft erfasst als Akteure Unternehmen, Haushalte, den Staat und das Ausland (Tabelle 3). Der Unternehmenssektor besteht seinerseits aus privaten und öffentlichen Produktionsunternehmen sowie den Finanzinstituten (Zentralbank, kommerzielle Banken, Entwicklungsbanken, Pensionsfonds). Es wird also hier zwischen dem Staat i.e.S. (der unter anderem für die Investitionen in die Infrastruktur zuständig ist) und den öffentlichen Unternehmen (öffentliche Produktionsunternehmen, Zentralbank, Entwicklungsbanken) unterschieden. Die ökonomischen Aktivitäten des Unternehmenssektors umfassen die Güterproduktion, die Kapitalakkumulation und die Finanzintermediation.

Der produzierende Unternehmenssektor besteht aus insgesamt 13 Wirtschaftszweigen, die jeweils eine charakteristische, aber nicht notwendigerweise homogene Produktgruppe herstellen. Vielmehr berücksichtigt das Modell, dass es sich beim Inlands- und Exportangebot einiger Wirtschaftszweige um unterschiedliche Güter handelt. Derartige Fälle treten insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe auf, wo Sektoren mit sehr unterschiedlichen Absatzstrukturen in einem Wirtschaftszweig zusammengefasst werden. Einige Wirtschaftszweige (Versorgungsunternehmen, Baugewerbe und öffentliche

Dienste) produzieren keine handelbaren Güter und sind deshalb weder auf der Import- noch auf der Exportseite der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt. Andere Sektoren produzieren Handelsgüter, für die es in Bolivien keine importierten Substitute gibt (Öl- und Gasförderung), wieder andere bieten zwar Handelsgüter an, aber nur auf dem Inlandsmarkt (informelle Dienstleistungen). Diese starke Unterteilung des Unternehmenssektors ist notwendig, um die Einkommenserzielungsmöglichkeiten der verschiedenen Haushalte möglichst detailliert zu erfassen.

Eine Besonderheit des Bolivien-Modells ist, dass mit der traditionellen Landwirtschaft und den informellen städtischen Dienstleistungen zwei informelle Sektoren explizit berücksichtigt werden. Dies erweist sich als absolut notwendig, weil in diesen beiden Sektoren die Durchschnittseinkommen stagnieren und ein Großteil der Armen in ihnen beschäftigt ist (Abschnitt 2.2). In den informellen Sektoren agieren die Haushalte (Kleinbauern und städtische Informelle) als rechtlich selbstständige Produktionseinheiten; sie besitzen eigene Kapitalgüter und führen Investitionen in Realkapital durch, beschäftigen aber keine Arbeitnehmer. Der formelle Unternehmenssektor, der aus den privaten formellen und den öffentlichen Unternehmen besteht, produziert hingegen eher mit modernen, kapitalintensiven Verfahren und beschäftigt (wie auch der Staat) Arbeitnehmer gegen Lohn. Sowohl im formellen als auch im informellen Produktionsbereich werden Vorleistungen eingesetzt.

Die privaten Haushalte sind nach Regionen und nach Faktorausstattung jeweils einer von sechs Haushaltsgruppen zugeordnet. Vier von ihnen (Kleinbauern, städtische Informelle, Landarbeiter und städtische Arbeiter) lassen sich als Gruppen mit hoher Armut bezeichnen. Die Haushalte beziehen je nach Faktorausstattung Arbeits- und/oder Kapitaleinkommen. Darüber hinaus erhalten sie Transfereinkommen des Staates und teilweise Überweisungen von im Ausland lebenden Familienangehörigen. Sie verwenden ihr Bruttoeinkommen für die Begleichung von Steuerschulden sowie für Konsum und Ersparnis. Die Konsumnachfrage nach ein-

Tabelle 3: Klassifikation im Bolivien-Modell

Wirtschaftszweige/ Güter und Dienste	Produktionsfaktoren	Akteure
Landwirtschaft	Ungelernte Arbeit	Haushalte
Kokaanbau	Gelernte Arbeit	– Kleinbauern
Moderne Landwirtschaft	Haushaltskapital	– Landarbeiter
Rohöl- und Gasförderung	Unternehmenskapital	– Städtische Arbeiter
Bergbau	Staatliches (Infrastruktur-) Kapital	– Angestellte
Konsumgüterindustrie		– Städtische Informelle
Zwischenprodukte		– Unternehmer
Investitionsgüterindustrie		Staatsunternehmen
Versorgungsbetriebe		Private Unternehmen
Baugewerbe		Staat
Informelle Dienste		Rest der Welt
Formelle Dienste		Finanzinstitute
Öffentliche Dienste		– Kommerzielle Banken
		– Entwicklungsbanken
		– Zentralbank
		– Pensionsfonds

zelen Gütern richtet sich nach dem Nominal-einkommen und den Preisen.

Der Staat finanziert seine laufenden und investiven Ausgaben aus direkten und indirekten Steuern, Betriebsüberschüssen staatseigener Unternehmen sowie Zuflüssen aus dem Ausland. Das Ausland schließlich importiert und exportiert Waren und Dienstleistungen von und nach Bolivien und tätigt dort Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen.

Neben der starken Disaggregation auf der Unternehmens- und Haushaltsebene ist die Spezifikation der Güter-, Faktor- und Finanzmärkte charakteristisch für das Bolivien-Modell. Während das Güterangebot neoklassisch spezifiziert ist, wird bei der Güternachfrage unterstellt, dass die Haushalte einen Basiskonsum unabhängig von Preisänderungen anstreben und dass nur die über den Basiskonsum hinausgehende Nachfrage preisabhängig ist. Im Außenhandel erfasst das zugrunde gelegte Modell nicht nur die neoklassische und die strukturalistische Sichtweise der Anpassung, sondern auch alle Zwischenlösungen, weil auf der Angebotsseite zwischen Inlandsabsatz und Exporten unterschieden und auf der Nachfrageseite zwischen heimischem Angebot und Importen differenziert wird. Je reibungsloser die Anbieter und Nachfrager zwischen Inlandsmarkt und Weltmarkt wechseln können,

desto neoklassischer wird das Modell. Diese Anpassungsflexibilität variiert zwischen Sektoren. So ist davon auszugehen, dass Bolivien Kapitalgüterimporte im Falle einer Verteuerung nur sehr schwer durch inländisch produzierte Kapitalgüter ersetzen kann. Einfacher dürfte die Ersetzung hingegen bei vielen Konsumgütern sein.

Um der bolivianischen Realität gerecht zu werden und um den Einkommenskreislauf und die Determinanten der Armut möglichst detailliert abbilden zu können, wird im Modell von zwei völlig getrennten Arbeitsmärkten ausgegangen, nämlich einem für ungelernete (arme) und gelernte (besser gestellte) Arbeitskräfte, wobei bei den ungelerten Arbeitskräften zwischen Landarbeitern und städtischen Arbeitern unterschieden wird, sodass wir es mit insgesamt drei Arbeitsmärkten zu tun haben. Auf allen drei Arbeitsmärkten wird angenommen, dass die Lohnbildung sich am Preisniveau und der Arbeitslosigkeit orientiert. Es bildet sich somit kein Wettbewerbslohn und es kann zu Arbeitslosigkeit kommen. Der Segmentierung des städtischen Arbeitsmarktes wird weiterhin dadurch Rechnung getragen, dass die städtischen Informellen keinen Zugang zu einem der beiden formellen städtischen Arbeitsmärkte haben.

Analog zum Arbeitsmarkt werden (insgesamt 5) voneinander getrennte Kapitalmärkte unter-

schieden, weil Kleinbauern und städtische Informelle nahezu ausschließlich Investitionen in der traditionellen Landwirtschaft und im Kokaanbau bzw. im informellen städtischen Sektor tätigen, während private und öffentliche Produktionsunternehmen in allen formellen Sektoren tätig sind und städtische Unternehmer ebenfalls aus allen formellen Sektoren außer den Versorgungsbetrieben Kapitaleinkommen beziehen. Schließlich berücksichtigt das Modell das zum privaten Kapital komplementäre staatliche Infrastrukturkapital. Durch Festlegung seiner Investitionsschwerpunkte kann der Staat die Einkommenserzielungsmöglichkeiten in den jeweiligen Wirtschaftszweigen und Regionen beeinflussen.

Schließlich enthält das Modell einen stark disaggregierten Finanzierungssektor. Damit ist es möglich, die Alternativen, die sich den inländischen Akteuren bei der Aufnahme von Krediten und der Bestimmung optimaler Portefeuilles bieten, zu untersuchen. Insbesondere lassen sich so die für arme Haushalte identifizierten Beschränkungen bei der Kreditbeschaffung abbilden (siehe Kapitel 2).

3 Flexibilität und Simulationsmöglichkeiten des Bolivien-Modells

Das angewandte allgemeine Gleichgewichtsmodell für Bolivien kombiniert neoklassische und strukturalistische Merkmale, d.h., es wird unterstellt, dass die Akteure (Haushalte, Unternehmen etc.) auf einigen Märkten ohne größere Anpassungshemmnisse auf Preisänderungen reagieren können (neoklassische Annahme), während sie auf anderen Märkten aufgrund institutioneller Gegebenheiten in ihrer Anpassungsflexibilität beschränkt sind (strukturalistische Annahme). Die Produktionsstruktur und die Gütermarktbedingungen entsprechen z.B. eher einem Standardmodell der neoklassischen Kategorie. Zusätzlich werden jedoch die verschiedenen Akteure genauer unterschieden und ihr Verhalten auf dem Arbeitsmarkt sowie ihr Spar- und Investitionsverhalten explizit modelliert, was sich eher an strukturalistischen Überlegungen orientiert. So wird der für Bolivien nachgewiesenen Segmentierung der Arbeitsmärkte (siehe Ab-

schnitt 2.2) ebenso Rechnung getragen wie den unterschiedlichen Möglichkeiten, die sich Institutionen auf dem Finanz- oder Kapitalmarkt zur Aufnahme von Fremd- oder Auslandskapital bzw. zur Bestimmung optimaler Portefeuilles bieten. Als weiteres Merkmal ist die dynamische Modellstruktur hervorzuheben. Generell liegt ein Vorteil dynamischer Modelle darin, dass über einen endogenisierten Spar- und Investitionsprozess die für ein mittel- und langfristiges Wirtschaftswachstum relevante Kapitalakkumulation erfasst wird.

Im Bolivien-Modell sind mehrere Politikvariablen und Simulationsparameter enthalten, die für die Untersuchung makroökonomischer, struktureller und institutioneller Reformen verwendet werden können. In Bezug auf ihren Einflussbereich lassen sich Parameter und Variablen unterscheiden, die vom Staat, der Zentralbank und vom Ausland festgelegt werden (Tabelle 4).

Mit der Festlegung der wirtschaftspolitischen Instrumente entscheidet die bolivianische Regierung darüber, welche Ressourcen den übrigen Akteuren für Konsumzwecke und Investitionen zur Verfügung stehen. Werden z.B. die einkommensabhängigen Steuern erhöht (Einkommen- und Körperschaftsteuer), so stehen den privaten Wirtschaftssubjekten zunächst weniger Ressourcen zur Verfügung, allerdings können damit erhöhte Staatsausgaben finanziert werden. Wie sich dies letztendlich auf die Gesamtnachfrage und die Produktion sowie auf die Höhe und Verteilung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens auswirkt, hängt von der Anpassung der anderen Akteure ab. Ähnliches gilt für Variationen der anderen im Modell berücksichtigten (Mehrwert-, Verbrauch-) Steuern, Export-) Subventionen und sonstigen Transfers (an Haushalte und Unternehmen). Außerdem entscheidet der Staat durch seine Investitionsprogramme, welche Bevölkerungsgruppen bevorzugt in den Genuss öffentlicher Güter kommen (ländliche versus städtische Infrastrukturprojekte versus Bildungsausgaben).

Tabelle 4: Politikvariablen und Simulationsparameter

Staat	Bankensystem	Rest der Welt
Einkommen-/Körperschaftsteuer	<i>Zentralbank</i>	Entwicklungshilfe
Exportsubventionen	Reservehaltung (im Verhältnis zu den	Ausländische Portfolioinvestitionen
Importzölle	Importen)	Ausländische Direktinvestitionen
Verbrauchssteuer	Zentralbankgeldzinssatz	Nettokredite an den Staat
Mehrwertsteuer	Nominaler Wechselkurs	Schuldenerlass (HIPC)
Transfers an Haushalte und		Ausländischer Zinssatz (LIBOR)
Unternehmen	<i>Geschäftsbanken</i>	Faktoreinkommen aus dem Ausland
Realer Staatsverbrauch	Zugang zu Krediten	Einseitige Übertragungen aus dem
Reale staatliche Investitionen	Flexibilität bei der Kreditvergabe	Ausland
Infrastrukturprojekte		Weltmarktpreise für Exporte
Bildungsausgaben		Weltmarktpreise für Importe
		Zuschusselement bei konzessionären Krediten

Neben den wirtschaftspolitischen Instrumenten legt der Staat auch einige Regeln fest, unter denen sich die inländischen Wirtschaftssubjekte an wirtschaftspolitische Instrumente anpassen. Andere Regeln (wie z.B. die Lohnsatzbildung) werden von Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen (z.B. Tarifparteien) festgelegt. Außerdem haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen im Zuge der Reformen seit 1985 drastisch geändert (Jemio 2001). So hat die Stärkung der Unabhängigkeit der Zentralbank im Rahmen der Reformierung des Finanzsystems Mitte der 90er Jahre dazu geführt, dass die Verschuldungsmöglichkeiten des Staates eingeschränkt wurden. Dies wird im Modell dadurch erfasst, dass Zentralbankkredite ebenso wie Kredite kommerzieller Banken als Restriktion in die Akkumulationsbilanz des Staates eingehen. Trotz dieser Reformen haben arme Haushalte jedoch nach wie vor nur einen begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt. Für die Modellierung der Basisszenarien impliziert dies, dass Kredite an arme Haushalte im Bankensystem residual bestimmt werden, nach Befriedigung der Kreditnachfrage anderer Institutionen. Das Modell ist allerdings äußerst flexibel hinsichtlich der Modellierung alternativer institutioneller Regeln. So wird bei der Analyse die Kreditrestriktion für Kleinbauern aufgehoben, um die Auswirkungen einer flexibleren Kreditvergabe auf die Einkommensverteilung und die Armut zu untersuchen.

Die Deregulierung des Arbeitsmarktes steht noch aus, ist aber für die Zukunft geplant. Im Modell wird dies dadurch erfasst, dass sich die Lohnbildung an der Entwicklung des Konsum-

umentenpreises orientiert und weniger die hohe offizielle Arbeitslosenrate und die Unterbeschäftigung in Betracht zieht. Allerdings können auch hier unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen im Modell abgebildet werden, die von völlig freier Lohnbildung (neoklassisches Modell) bis vollkommener Lohnindexierung (strukturalistisches Modell) reichen.

Das Modell unterstellt eine Situation, in der die Zentralbank direkten Einfluss auf drei Größen hat. Zum einen bestimmt sie denjenigen Dollarbestand, der als internationale Reserve gehalten wird. Als weitere Größe kann die Zentralbank denjenigen Zinssatz bestimmen, der bei Geschäftsbeziehungen mit inländischen Institutionen angewendet wird. Und schließlich bestimmt die Zentralbank im Rahmen ihrer Wechselkurspolitik den jährlichen Abwertungsbedarf, der einerseits dem Stabilitätsziel gerecht werden und andererseits die Wettbewerbsfähigkeit bolivianischer Unternehmen sicherstellen soll.

Die meisten institutionellen Parameter und Variablen werden vom Ausland bestimmt. Hierzu gehören zum einen die für Bolivien so wichtigen Zuflüsse an privatem Auslandskapital in Form von Direkt- und Portfolioinvestitionen sowie Faktoreinkommen und einseitige Übertragungen aus dem Ausland, zum anderen die öffentlichen Zuflüsse in Form von Entwicklungshilfe und Nettokrediten an den Staat (u.a. Schuldenerlass im Rahmen der HIPC-Initiative). Darüber hinaus berücksichtigt das Modell auch die Weltmarktpreise, zu denen Bolivien vom Ausland Güter importieren bzw. Güter ins Ausland exportieren kann. Das Modell kann also zur

Analyse von Terms-of-Trade-Schocks genutzt werden. Schließlich berücksichtigt das Modell den ausländischen Zinssatz, zu dem sich private bolivianische Institutionen im Ausland verschulden oder Geldanlagen tätigen können. Die Analyse von Zinsschocks ist also ebenfalls möglich.

Die bolivianische Armutsreduzierungsstrategie strebt vor allem eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen an, von der sich die Regierung eine Stärkung des Privatsektors und entsprechende Durchsickerungseffekte (trickle down) erhofft. Letztendlich bedeutet

dies, dass private Unternehmen und Haushalte flexibler auf ökonomische Anreize reagieren. Das Bolivien-Modell enthält deshalb eine Reihe von technischen Parametern, welche die Anpassungsfähigkeit der verschiedenen im Modell berücksichtigten Akteure auf den Güter-, Faktor- und Finanzmärkten steuern. Dies bedeutet, dass das Modell äußerst flexibel einsetzbar ist und unter unterschiedlichen institutionellen Bedingungen für die Analyse makroökonomischer und sozialer Problemstellungen genutzt werden kann.

Literaturverzeichnis

- Andersen, L.E. (2001). Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development. Kiel Working Paper 1046. Institute for World Economics, Kiel.
- Andersen, L.E. (2002). Rural Urban Migration in Bolivia: Advantages and Disadvantages. Documento de Trabajo 05/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Andersen, L.E. und O. Nina (2001). The HIPC Initiative in Bolivia. *Canadian Journal of Development Studies* 22(2): 343–375.
- Cossío Muñoz, F. (2001). El Sistema Tributario y sus Implicaciones en la Reducción de Pobreza. Documento de Trabajo 07/01. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Cossío Muñoz, F. (2002). Los Impactos Sociales de la Capitalización en Bolivia. Documento de Trabajo 04/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Escóbar Llanos, F. und C. Vásquez Grandchant (2002a). Impacto Socio-Económico de las Reformas Financieras en Bolivia. Documento de Trabajo 06/01. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Escóbar Llanos, F. und C. Vásquez Grandchant (2002b). Institucionalidad y Desarrollo en Bolivia. Documento de Trabajo 03/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Gobierno de Bolivia (2002). *Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas* (Preliminar). La Paz.
- IMF (2001). *Debt Relief for Poverty Reduction: The Role of the Enhanced HIPC Initiative*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- INE (2001). Resultados Encuesta Mecovi 1999. La Paz. (<http://www.ine.gov.bo>).
- Jemio, L.C. (2000). Reformas, Crecimiento, Progreso Técnico y Empleo en Bolivia. In L.C. Jemio und E. Antelo (eds.), *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus Impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. La Paz.
- Jemio, L.C. (2001). Macroeconomic Adjustment in Bolivia since the 1970s: Adjustment to What, by Whom, and How? Analytical Insights from a SAM Model. Kiel Working Paper 1031. Institute for World Economics, Kiel.
- Jemio, L.C. und M. Wiebelt (2002). Macroeconomic Impacts of External Shocks and Anti-Shock Policies in Bolivia: A CGE Analysis. Kiel Working Paper 1100. Institute for World Economics, Kiel.
- Lay, J. (2001). Segmentation and Informality in Urban Labour Markets: Evidence from Bolivia and Implications for Poverty Reduction. *Revista de la Sociedad Boliviana de Economía Política* 2(1): 63–109.

- Millares Ardaya, E. und F. Rojas Farfán (2002a). El Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo. Documento de Trabajo 07/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Millares Ardaya, E. und F. Rojas Farfán (2002b). Saneamiento Básico, Pobreza e Inversión. Documento de Trabajo 08/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- República de Bolivia (2001). *Bolivia: Poverty Reduction Strategy*. La Paz.
- Rojas Farfán, F. (2002). La Economía de la Coca. Documento de Trabajo 06/02. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- Schweickert, R. (2003). Makroökonomische Beschränkungen des Wachstumsprozesses und Auswirkungen auf die Armutsreduzierung. *Lateinamerika Analysen*, in Vorbereitung.
- Thiele, R. (2003). The Social Impact of Structural Adjustment in Bolivia. *Journal of International Development* 15(1): 1–21.
- Thiele, R. und D. Piazzolo (2002). Constructing a Social Accounting Matrix with a Distributional Focus – The Case of Bolivia. Kiel Working Paper 1094. Institute for World Economics, Kiel.
- Thiele, R. und M. Wiebelt (2000). Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bilanz der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeiträge 357. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Unmüßig, B. und M. Walther (1999). Strukturanpassung in Afrika: Warten auf den Post-Washington Konsensus. *Entwicklung & Zusammenarbeit* 40(9): 247–250.
- Vos, R., H. Lee und J.A. Mejía (1998). Structural Adjustment and Poverty. In P. van Dijck (ed.), *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*. Amsterdam.
- Wiebelt, M., R. Thiele, R. Schweickert und J. Lay (2003). *Macroeconomic Reforms and Poverty in Bolivia*. Kieler Studie (in Bearbeitung).
- World Bank (2000a). *World Development Indicators 1999*. Washington, D.C.
- World Bank (2000b). *Bolivia: Poverty Diagnostic 2000*. La Paz.

Kieler Diskussionsbeiträge

Kiel Discussion Papers

383. How the EU Can Move to a Higher Growth Path—Some Considerations. By Horst Siebert. Kiel, Dezember 2001. 9 S. 8 Euro.
384. Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. By Jürgen Stehn. Kiel, Februar 2002. 19 S. 8 Euro.
385. Euroland: Recovery Is Under Way. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, and Joachim Scheide. Kiel, April 2002. 24 S. 8 Euro.
386. The Stalling Engine in *Wirtschaftswunder-Land*: Germany's Economic Policy Challenges. By Horst Siebert. Kiel, Mai 2002. 16 S. 8 Euro.
387. The European Electricity Market: Centralization of Regulation or Competition between Regulatory Approaches? By Lars Kumkar. Kiel, Mai 2002. 28 S. 8 Euro.
388. IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Von Peter Nunnenkamp. Kiel, Mai 2002. 34 S. 8 Euro.
- 389./ Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandidatenländern. Von Federico Foders, Daniel Piazzolo und Rainer Schweickert. Kiel, Juni 2002. 69 S. 16 Euro.
390. Fortschritte beim Aufbau Ost. Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kiel, Juni 2002. 53 S. 8 Euro.
- 392./ Subventionen in Deutschland. Von Alfred Boss und Astrid Rosenschon. Kiel, August 2002. 71 S. 16 Euro.
393. 75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit. Von Horst Siebert. Kiel, August 2002. 23 S. 8 Euro.
394. Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle. Von Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander und Rüdiger Soltwedel. Kiel, September 2002. 52 S. 8 Euro.
395. Euroland: Upswing Postponed. By Kai Carstensen, Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps and Joachim Scheide. Kiel, Oktober 2002. 19 S. 8 Euro.
396. Central Exams Improve Educational Performance: International Evidence. By Ludger Wößmann. Kiel, Oktober 2002. 45 S. 8 Euro.
397. Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Von Rainer Schweickert, Rainer Thiele und Manfred Wiebelt. Kiel, Februar 2003. 9 Euro.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/>

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel
Kiel Institute for World Economics