

Krakowski, Michael

Research Report

Poverty Reduction Strategy Papers in Lateinamerika: Nicaragua

HWWA-Report, No. 241

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Krakowski, Michael (2004) : Poverty Reduction Strategy Papers in Lateinamerika: Nicaragua, HWWA-Report, No. 241, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/32911>

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.



REPORT

Poverty Reduction Strategy Papers in Lateinamerika: Nicaragua

Michael Krakowski

HWWA-Report

241

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
2004

ISSN 0179-2253

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Poverty Reduction Strategy Papers in Lateinamerika: Nicaragua

Michael Krakowski

Dieser Beitrag ist Teil des Forschungsschwerpunktes „Handel und Entwicklung“ und basiert auf einem Gutachten im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)“.

HWWA REPORT

Editorial Board:

Prof. Dr. Thomas Straubhaar

Dr. Otto G. Mayer

PD Dr. Carsten Hefeker

Dr. Konrad Lammers

Dr. Eckhardt Wohlers

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Hamburg Institute of International Economics

Öffentlichkeitsarbeit

Neuer Jungfernstieg 21

20347 Hamburg

Phone: +49-040-428 34 355

Fax: +49-040-428 34 451

e-mail: hwwa@hwwa.de

Internet: <http://www.hwwa.de/>

Dr. Michael Krakowski

Hamburg Institute of International Economics

Neuer Jungfernstieg 21

20347 Hamburg

Phone: +49-040-428 34 413

Fax: +49-040-428 34 451

e-mail: Michael.Krakowski@hwwa.de

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder	6
ZUSAMMENFASSUNG	9
1. EINLEITUNG	12
2. DIE NICARAGUANISCHE WIRTSCHAFT	15
2.1 Wirtschaftsstruktur	15
2.2 Außenwirtschaftsstruktur	18
2.3 Staatshaushalt	19
2.4 Bevölkerung und Beschäftigung	21
2.5 Armut und Verteilung	21
2.6 Strukturelle Vor- und Nachteile Nicaraguas als Wirtschaftsstandort	23
2.6.1 Geografische Lage	23
2.6.2 Größe	24
2.6.3 Natürliche Ressourcen	25
2.7 Nicaragua im Globalisierungsprozess	25
3. DIE BISHERIGE WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK	29
3.1 Periode der Makroökonomischen Stabilisierung	29
3.2 Periode der Ökonomischen Reaktivierung	31
3.3 Die relative Intensität der strukturellen Anpassung in Nicaragua	33
3.4 Bewertung der bisherigen Wirtschafts- und Sozialpolitik	35
3.5 Die relative Governance Performance Nicaraguas	42
4. DAS NICARAGUANISCHE POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER	45
4.1 Der Prozess	45
4.2 Das Nicaragua PRSP	46
4.3 Projektierete Ergebnisse der Nicaragua PRSP	47
4.4 Bewertung des nicaraguanischen Poverty Reduction Strategy Papers	48
5. ERSTE ERFAHRUNGEN MIT DER UMSETZUNG DER NICARAGUANISCHEN POVERTY REDUCTION STRATEGY UND AUSBLICK	51
Literaturverzeichnis	55
Tabellen und Schaubilder im Anhang	58

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	
Nicaragua, Gruppe der low income countries und der lateinamerikanischen und karibischen Länder: Wirtschaftsstruktur 1999, 2000, bzw. 2001	17
Tabelle 2	
Nicaragua: Entwicklung der Armut 1993 – 2001 (% der Bevölkerung)	22
Tabelle 3	
Nicaragua: Verteilung des Konsums 1998 (In v.H. des Gesamtkonsums, Quintile)	22
Tabelle 4	
Governance Indikatoren für Bolivien, Honduras und Nicaragua	34
Tabelle 5	
Nicaragua: Realisierte und projektierte Elastizitäten der Armutsreduktion (nationale Abgrenzung)	48
Tabelle 6	
Makroökonomisches Szenarium (Wachstumsraten in v.H.), Poverty Reduction Strategy Paper und Progress Report	52
Tabelle 7	
Fortschritte bei der Umsetzung der Armutsstrategie (2001)	52
Schaubild 1	
Nicaragua: Handelsbilanz (Mio. USD, 1960-2001)	19
Schaubild 2	
Nicaragua: Staatshaushalt (% des BIP, 1960-2002)	20
Schaubild 3	
Lateinamerikanische low und lower middle income countries: Außenhandel in % des BIP 1965 – 1999 (konstante 1995 USD)	26
Schaubild 4	
Nicaragua: ausländische Direktinvestitionen (FDI) 1990 – 2001 (% des BIP)	27
Schaubild 5	
Nicaragua: Indikatoren der makroökonomischen Entwicklung 1990 – 2002 (v.H.)	30
Schaubild 6	
Nicaragua: Entwicklung der Zahlungsbilanz 1990 – 2002 (v.H. des BIP)	32

Schaubild 7	
Structural Reform Index Lateinamerika	33
Schaubild 8	
Nicaragua: Komponenten der Strukturanpassung, Abstand vom lateinamerikanischen Mittelwert	34
Schaubild 9	
Nicaragua: Faktoren des realen BIP-Wachstums 1993-2001	35
Schaubild 10	
Lateinamerika: Absolute Elastizität der Armutsreduzierung des Wachstums der pro Kopf Einkommen in den neunziger Jahren	36
Schaubild 11	
Armut und BIP pro Kopf in Lateinamerika (verschiedene Länder und Jahre und in den neunziger Jahren)	38
Schaubild 12	
Nicaragua: Faktoren der Entwicklung der Sozialausgaben 1990-1999	40
Schaubild 13	
Nicaragua, verschiedene Indikatoren der Regierungsführung (Governance), 1997/98 und 2000/01	43
Schaubild 14	
Governance Indikatoren	44
Tabellen und Schaubilder im Anhang	
Tabelle im Anhang 1	
Nicaragua: Exporte nach Regionen im Jahre 2001 (v.H.)	58
Tabelle im Anhang 2	
Nicaragua: Bevölkerung und Beschäftigung 1990 – 2001 (in Tausend bzw. v.H.)	59
Tabelle im Anhang 3	
Nicaragua: Wichtige Exportprodukte 1990-2001 (Mio. USD)	60
Schaubild im Anhang 1	
Nicaragua: Realer effektiver Wechselkurs und Terms of Trade 1990 - 1999	61
Schaubild im Anhang 2	
Lateinamerikanische low und lower middle income countries: Durchschnittliche Direktinvestitionen in % des BIP 1975 – 1999	62

Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie wird der Poverty – Reduction Strategy Paper (PRSP) – Prozess im Falle Nicaraguas dargestellt und bewertet. Dafür wird die wirtschaftliche Entwicklung des Landes skizziert und Engpässe in der wirtschaftlichen Entwicklung aufgezeigt. Anschließend wird bewertet, ob die im PRSP angekündigten Maßnahmen geeignet sind, diese Engpässe zu beseitigen.

Um zu bewerten, ob die Ergebnisse der Politik gut oder schlecht sind, werden Entwicklungen in anderen Ländern herangezogen. Zwei Ländergruppen bieten sich hier als Vergleichsmaßstab an: Die Gruppe der low-income Länder und die Gruppe der Länder Lateinamerikas und der Karibik. Zu beiden Gruppen zählt Nicaragua; da in der Gruppe der Länder Lateinamerikas und der Karibik außer Nicaragua nur noch ein weiteres low-income Land existiert, bietet es sich nicht an, regionale Gruppierung und Einkommensgruppierung zu kombinieren.

Für die Beurteilung der Politikmaßnahmen in Nicaragua wird ein „Structural Reform Index“ für Nicaragua berechnet und mit den Ergebnissen für Lateinamerika insgesamt verglichen. Es zeigt sich, dass Nicaragua im Vergleich zu den anderen lateinamerikanischen Ländern relativ früh mit der Liberalisierung der Finanzmärkte begonnen hat, die mit Privatisierungen in diesem Bereich verbunden war und über einen vergleichsweise liberalen Arbeitsmarkt verfügt.

Die Bewertung der Erfolge der wirtschaftspolitischen Maßnahmen kommt somit zu dem Schluss:

- dass die Rückführung der Inflation im Rahmen der makroökonomischen Stabilisierung sehr erfolgreich war,
- dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Transformation der Wirtschaft geschaffen worden sind,
- dass das realisierte Wachstum extensiv war und keine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität erreicht wurde (sie ist vielmehr gesunken),
- dass die pro-poor Orientierung des Wirtschaftswachstums bisher unzureichend war,
- dass die Daten eine unzureichende Priorisierung der Sozialausgaben nahe legen und so zum Teil die unzureichende pro-poor Orientierung des Wachstums erklären und
- dass die hohen Außenhandels- und Haushaltsdefizite noch keinen Trend zu einem Abbau erkennen lassen und so die Wachstumsperspektiven Nicaraguas gefährden.

Der PRSP – Prozess stellt die Reduzierung der Armut in den Vordergrund. Da inzwischen die Bedeutung einer guten Qualität von Governance für eine erfolgreiche Armutsreduzierung weitgehend anerkannt ist, wird für Nicaragua die Entwicklung der Governance – Qualität im Zeitablauf beschrieben und mit der anderer Länder in der Region verglichen, und daraus Schlüsse für die Erfolgswahrscheinlichkeit des PRSP – Prozesses im Falle Nicaraguas gezogen. Es zeigt sich, dass in den neunziger Jahren beträchtliche Fortschritte bei der politischen Stabilisierung erzielt werden konnten, aber insbesondere die Effektivität der Regierungsführung zurückgegangen ist. Im Vergleich zu anderen Ländern in der Region bleibt insbesondere die Qualität der Regulierung unbefriedigend.

Bei der Analyse des PRSP wird festgestellt,

- dass erhebliche Unsicherheit in bezug auf die Realisierung der angestrebten Wachstumsraten besteht,
- dass die PRSP nur wenige Maßnahmen zur Absicherung des Wachstums vorsieht,
- dass die Regierung bei der Erreichung der Pro-Kopf Wachstumsraten auf einen weiteren Rückgang des Bevölkerungswachstums setzt, hier aber nur verhalten Maßnahmen vorschlägt,
- dass nur eine geringe und zudem noch abnehmende pro-poor Orientierung des Wachstums erwartet wird,
- und das daneben insbesondere die spezifischen Engpassfaktoren in Nicaragua (Property Rights, Bankensektor, Niveau, Struktur und Qualität der öffentlichen Ausgaben, Privatisierung der Versorgungsunternehmen) Gegenstand spezifischer Politikmaßnahmen sein sollten.

Fortschritt bei der Implementierung der Strategie zur Armutsbekämpfung ist nur teilweise zufriedenstellend und es wird nicht immer klar, inwieweit Fortschritte bei den Indikatoren wirklich auf die Strategie zurückgeführt werden können. Beim Wachstum des BIP ist das eher nicht der Fall, während der Anteil der Ausgaben des Haushaltes der Zentralregierung für Armutsreduzierung – ein Indikator der direkt im Einflussbereich der Regierung liegt – in etwa dem Ziel entsprach.

In den zwei Jahren der Umsetzung der Strategie sind die Fortschritte bei der Implementierung der Strategie zur Armutsbekämpfung ist nur teilweise zufriedenstellend; zudem Fortschritte bei den Indikatoren meist nicht wirklich auf die Strategie zurückgeführt. Besonders enttäuschend fiel das Wirtschaftswachstum aus. Es wird auch deutlich, in welchen Bereichen die Erreichung der im PRSP angeführten

Ziele für 2015 unwahrscheinlich ist. Insbesondere die Ziele beim Zugang zu Beratung im Bereich reproduktiver Gesundheit und der Verringerung des Analphabetismus dürften wohl nicht erreicht werden; auch die Ziele beim Zugang zu Trinkwasser, Unterernährung und Sterblichkeit der Mütter bei Geburten sind sehr ambitiös und wohl sehr schwer zu erreichen.

1. Einleitung

Während der letzten Dekade waren bedeutende Entwicklungen in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion zu verzeichnen. Der sogenannte „Washington Consensus“ mit seiner Betonung der makroökonomischen Stabilität und entsprechender Stabilisierungspolitiken verwandelte sich in den sogenannten „Post Washington Consensus“, bei dem Gewicht auf die Rolle von Institutionen und die Institutionentwicklung gelegt wird. Und betrachtet man einmal die Ergebnisse der Entwicklungsanstrengungen, so haben zwar viel Entwicklungsländer große Fortschritte bei der makroökonomischen Stabilisierung erzielt, aber die Fortschritte bei der Armutsbekämpfung waren eher enttäuschend. Und weiterhin kämpften viele Entwicklungsländer mit einer hohen Staatsverschuldung, die sich insbesondere in den achtziger Jahren aufgebaut hatte, und die auch viele internationale Initiativen während der neunziger Jahre zum Gegenstand hatten. Wenn Entwicklungsländer im Rahmen von Kreditvereinbarungen mit den internationalen Finanzinstitutionen Abkommen schlossen, wurden diese häufig nur zögerlich oder gar nicht umgesetzt; die nationalen Regierungen schienen nicht wirklich hinter den beschlossenen Maßnahmen zu stehen, was häufig mit einer mangelnden „Ownership“, also einer mangelnden Herrschaft über den Prozess seitens der nationalen Regierungen erklärt wurde. Eines der neuen Instrumente, das im Rahmen der erwähnten internationalen entwicklungspolitischen Diskussion entstand, sind die sogenannten „Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)“, mit denen der mangelnden Armutsorientierung der Politiken, der hohen Verschuldung und der mangelnden Ownership abgeholfen werden soll. Bei diesem Ansatz werden alle wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen nach ihrer Relevanz für die Armutsbekämpfung bewertet, und ein basisdemokratischer Prozess bei der Erarbeitung der Strategie unter Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft soll dafür sorgen, dass Regierung und Bevölkerung die beschlossenen Maßnahmen wirklich verinnerlichen und so „Ownership“ erzielt wird. Wenn die internationalen Finanzinstitutionen die von den nationalen Regierungen erarbeiteten PRSPs gut heißen, können die betroffenen Länder mit einem weitreichenden Schuldenerlass seitens der bilateralen und multilateralen Geber rechnen.

Die internationale Gemeinschaft ist stark an einem Erfolg dieser neuen Strategie interessiert. Viele internationale Konferenzen und viele Fortschrittsberichte seitens der multilateralen und bilateralen Institutionen belegen dieses Interesse. Von den 31 Ländern (Albanien, Aserbeidschan, Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Honduras, Jemen, Kambodscha, Kamerun, Kirgisien, Malawi, Mali,

Mauretanien, Mongolei, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, Senegal, Sri Lanka, Tadschikistan, Tansania, Tschad, Uganda, Vietnam) die bis September 2003 einen vollständigen und nicht nur ein sogenanntes interim PRSP erarbeitet haben, sind vier hochverschuldete lateinamerikanische Länder (International Development Association and International Monetary Fund, 2003). Nicaragua hat seine Strategie im Juli des Jahres 2001 abgeschlossen (Government of Nicaragua, 2001). Die Experten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds haben ihren Direktorien im August des gleichen Jahres die Annahme dieses Dokumentes als Basis für eine Schuldenreduzierung empfohlen (International Development Association and International Monetary Fund, 2001).

Der vorliegende Beitrag hat eine vorläufige Beurteilung des PRSP Nicaraguas zum Gegenstand. Da es zu früh ist, um die Ergebnisse der Strategie beurteilen zu können, werden die Wirtschaftspolitik Nicaraguas und ihre Resultate in der Vergangenheit analysiert und eventuelle Defizite aufgezeigt. Dann wird das Nicaragua PRSP daraufhin untersucht, ob es geeignet ist, diese Defizite zu beseitigen. Aus diesem Vergleich ergeben sich einige Kritikpunkte, die bei der internationalen Gebergemeinschaft im Rahmen ihrer Länderstrategien für Nicaragua Berücksichtigung finden könnten. Anschließend werden die bisherigen Erfahrungen mit der Implementierung der Strategie dargestellt und bewertet.

Der Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt auf der Armutsreduzierung und Politiken werden daher in bezug auf ihre Kapazität zur Armutsreduzierung beurteilt. Gleichwohl dürfte eine nachhaltige Verringerung der Armut ohne Wachstum nicht möglich zu sein; darauf weist eine große Zahl empirischen Untersuchungen hin (etwa World Bank, 2001b, S. 47). Aber ähnliche Wachstumsraten der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen scheinen mit sehr unterschiedlichen Fortschritten bei der Armutsbekämpfung vereinbar zu sein: Die Armutselastizität des Wachstums ist keineswegs einheitlich. Armut wird hier mit dem „Poverty Headcount Index“ gemessen, also dem Anteil Armer an der Gesamtbevölkerung, wobei eine Person arm ist, wenn ihr Einkommen nicht ausreicht, einen bestimmten im nationalen Kontext definierten minimalen Warenkorb zu erwerben. Unterschiedliche Definitionen dieser sogenannten Armutslinie und die unterschiedliche Qualität der verfügbaren statistischen Angaben erschweren internationale Vergleiche. Dennoch weisen die empirischen Ergebnisse

erhebliche Unterschiede bei der mit diesem Maßstab definierten Armutselastizität wirtschaftlichen Wachstums auf.¹

Falls die Armutselastizität hoch ist, wird das Wachstum häufig als „pro poor“ beschrieben. Als „pro poor growth“ soll hier ein Wachstum definiert werden, bei dem das Pro-Kopf-Einkommen der armen Bevölkerung stärker zunimmt als das der nicht-armen Bevölkerung. Falls die Einkommen der Armen unter der Armutlinie gleichverteilt wären, würde die Armutselastizität in diesem Falle einen Wert von kleiner als -1 (oder absolut gerechnet von größer als 1) annehmen. Da dies in der Regel nicht der Fall ist, ist auch pro-poor-growth mit sehr unterschiedlichen Armutselastizitäten vereinbar. Man könnte etwa erwarten, dass die Armen in reicheren Ländern Einkommen erzielen, die näher bei der Armutlinie liegen als in ärmeren Ländern, und ihr Wachstum daher eine höhere Armutselastizität aufwiese. Zumindest in Lateinamerika ist das aber nicht der Fall.²

Dies weist auf die Bedeutung der Einkommensverteilung hin. Die Einkommensverteilung wird meist mit dem Gini Koeffizient gemessen, der die gesamte Verteilung widerspiegelt. Im Rahmen der Analyse von Strategien zur Armutsreduzierung ist dieses Maß jedoch nur eingeschränkt verwendbar. Zum einen betreffen Veränderungen in der Verteilung zwischen den höheren Einkommensgruppen nicht das Ausmaß der Armut. Und zum anderen ist die internationale Gemeinschaft zwar an der Reduktion der internationalen Armut interessiert, wie dies etwa in den sogenannten Millennium – Zielen niedergelegt ist (Organization for Economic Co-operation and Development, 2001), S.127), aber nicht an der Einkommensverteilung für sich genommen. Verschiedene Gesellschaften mögen verschiedenen Verteilungen für angemessen erachten. Hier wird daher die Einkommensverteilung betrachtet, soweit sie für die ärmeren Einkommensgruppen relevant ist, und damit den Anteil der Armen am Gesamteinkommen.

Der Umfang der öffentlichen Sozialausgaben mag bei einer Orientierung des Wachstums auf die Armen eine große Rolle spielen. Aber nicht nur der Umfang, sondern vor allem die Qualität der Programme und ihrer Implementierung ist entscheidend für ihre Armutswirkung. Zwar besteht weitgehend Konsensus über

¹ Vgl. für den lateinamerikanischen Kontext Schaubild 9; World Bank (2001b), S. 42 ff.

² Der Korrelationskoeffizient zwischen der Armutselastizität und dem durchschnittlichen pro-Kopf-Einkommen in zwölf lateinamerikanischen Länder, für die Angaben vorliegen, betrug in den neunziger Jahren 0.09.

bestimmte Programmanforderungen wie etwa einer Priorisierung der Grundbildung gegenüber den Hochschulen oder der Grundgesundheitsversorgung auf dem Land gegenüber Spezialkliniken in den Städten. Das optimale Design der Programme mag aber auch von nationalen und lokalen Erfahrungen abhängen und insofern „path dependent“ sein, sich also nicht von einem Land auf das andere übertragen lassen.

Um zu beurteilen, ob Politikergebnisse gut oder schlecht sind, werden die Erfahrungen Nicaraguas mit denen anderer Länder verglichen. Wegen der relativen sprachlichen und kulturellen Homogenität werden meistens andere lateinamerikanische Länder zum Vergleich herangezogen. Nicaragua ist von der Weltbank als ein Land mit niedrigem Einkommen (low income country) klassifiziert worden. Neben Nicaragua zählt in Lateinamerika nur noch Haiti zu dieser Kategorie. Daher werden meist die Gruppen der Länder mit geringem Einkommen und die Gruppe der Länder mit unterem mittlerem Einkommen in Lateinamerika (Latin American low and lower middle income countries) gemeinsam betrachtet.³

2. Die nicaraguanische Wirtschaft

2.1 Wirtschaftsstruktur

Nicaragua ist heute eines der ärmsten Länder der westlichen Hemisphäre. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist nur Haiti weniger entwickelt. Traditionell ist Nicaragua ein landwirtschaftlich orientiertes Land. Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei trugen im Jahre 2001 32,42% zum Bruttoinlandsprodukt bei (vgl. Tabelle 1). Dieser Anteil ist hoch, auch gemessen am Anteil dieses Sektors in der Gruppe der low income countries insgesamt (vgl. Tabelle 1). In realer Rechnung hat der Anteil dieses Sektors an der gesamten Wertschöpfung Nicaraguas in den letzten vierzig Jahren tendenziell zugenommen, wobei der Anstieg in den neunziger Jahren besonders ausgeprägt war (vgl. Schaubild 2 im Anhang).

Im Bereich der Landwirtschaft ist Kaffee das wichtigste Produkt, sowohl von seinem Beitrag zum Bruttosozialprodukt her als auch zum Export. Von den anderen landwirtschaftlichen Exportprodukten kommt dem Rohrzucker einiges Gewicht zu. Erdnüsse, Tabak und Sesam sind von eher untergeordneter Bedeutung für das Land

³ Cuba und die kleineren karibischen Inseln werden dabei nicht miteinbezogen.

insgesamt, aber auf Grund ihrer regionalen Konzentration für die betroffenen Gebiete wichtig. Zudem ist Tabak die Basis für die ebenfalls regional – im Norden des Landes – konzentrierte Zigarrenproduktion. Im Bereich der Produkte, die vor allem für den lokalen Verbrauch und im Rahmen der Subsistenzwirtschaft angebaut werden, dominieren Reis, Bohnen und Mais. Ein Teil dieser Produktion ist vermutlich unterschätzt, weil er Subsistenzproduktion in entlegenen Gebieten betrifft.⁴

Der Sektor Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe ist in Nicaragua recht schwach ausgeprägt, auch wenn man seinen Anteil in Nicaragua wiederum mit dem in der Gruppe der low income countries insgesamt vergleicht. Während der neunziger Jahre hat seine Bedeutung allerdings zugenommen. Im Verarbeitenden Gewerbe dominiert die Produktion von Lebensmitteln und Getränken für den internen Markt. Daneben gibt es in beschränkter Masse auch chemische und pharmazeutische Industrie, Lederverarbeitung und Kleidung, wiederum vor allem für den nationalen Markt. Die Bauwirtschaft hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, während der Bergbau - hier sind vor allem Goldminen zu nennen – in seiner Bedeutung mit dem Goldpreis schwankt.

Im Dienstleistungssektor ist der Handel der mit Abstand wichtigste Subsektor, jedoch mit langsam abnehmendem Gewicht. Der Anteil des Staates hat sich in den neunziger Jahren fast halbiert. Die Anteile der Sektoren Energie und Trinkwasserversorgung, Banken und Versicherungen und Transport und Telekommunikation haben ihre Anteile in den neunziger Jahren in etwa gehalten. Der Rückgang des Anteils des tertiären Sektors insgesamt in diesem Zeitraum spiegelt im wesentlichen den Rückgang des Anteils des Staates wieder (vgl. Schaubild 2 des Anhangs).

⁴ Vgl. Fussnote 12.

Tabelle 1:

Nicaragua: Wirtschaftsstruktur und Vergleich mit der Gruppe der Länder mit geringem Einkommen („low income countries“) und der lateinamerikanischen und karibischen Länder 1999, 2000, bzw. 2001

	Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2000 in Preisen von 1980	Bruttoinlandsprodukt im Jahre 2001 in laufenden Preisen	Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1999 in laufenden Preisen: Gruppe der low income countries	Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1999 in laufenden Preisen: Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Länder
Bruttoinlandsprodukt	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Erster Sektor	29,47%	32,42%	26,00%	8,00%
Landwirtschaft	19,27%	24,72%		
<i>Landwirtschaftliche Produkte für den Export</i>	10,41%			
Kaffee	7,18%			
Sesam	0,13%			
Rohrzucker	2,16%			
Bananen	0,06%			
Tabak	0,15%			
Soja	0,10%			
Erdnüsse	0,63%			
<i>landwirtschaftliche Produkte für den internen Verbrauch</i>	5,94%			
Reis	1,84%			
Bohnen	1,88%			
Mais	1,86%			
Sorgo	0,36%			
<i>Andere</i>	2,92%			
<i>Viehzucht</i>	8,22%	6,48%		
Rinderzucht	5,85%			
Schweinezucht	0,25%			
Geflügelzucht	2,12%			
<i>Fischerei</i>	1,73%	1,08%		
<i>Forstwirtschaft</i>	0,26%	0,14%		
zweiter Sektor	27,92%	21,31%	30,00%	30,00%
Verarbeitendes Gewerbe	19,33%	14,21%	19,00%	21,00%
Lebensmittel	7,73%			
Getränke	5,04%			
Andere	6,56%			
Baugewerbe	7,23%	6,38%		
Baugewerbe	1,36%	0,71%		
dritter Sektor	42,61%	46,27%	44,00%	62,00%
Handel	17,40%	22,42%		
Staat	6,57%	8,88%		
Transport und Telekommunikation	4,71%	3,35%		
Banken und Versicherungen	2,97%	2,57%		
Energie und Trinkwasserversorgung	2,94%	1,10%		
Mieten	3,83%	2,54%		
Andere Dienstleistungen	4,18%	5,42%		

Quelle: Banco Central de Nicaragua (2001); Banco Central de Nicaragua (2002); World (2001).

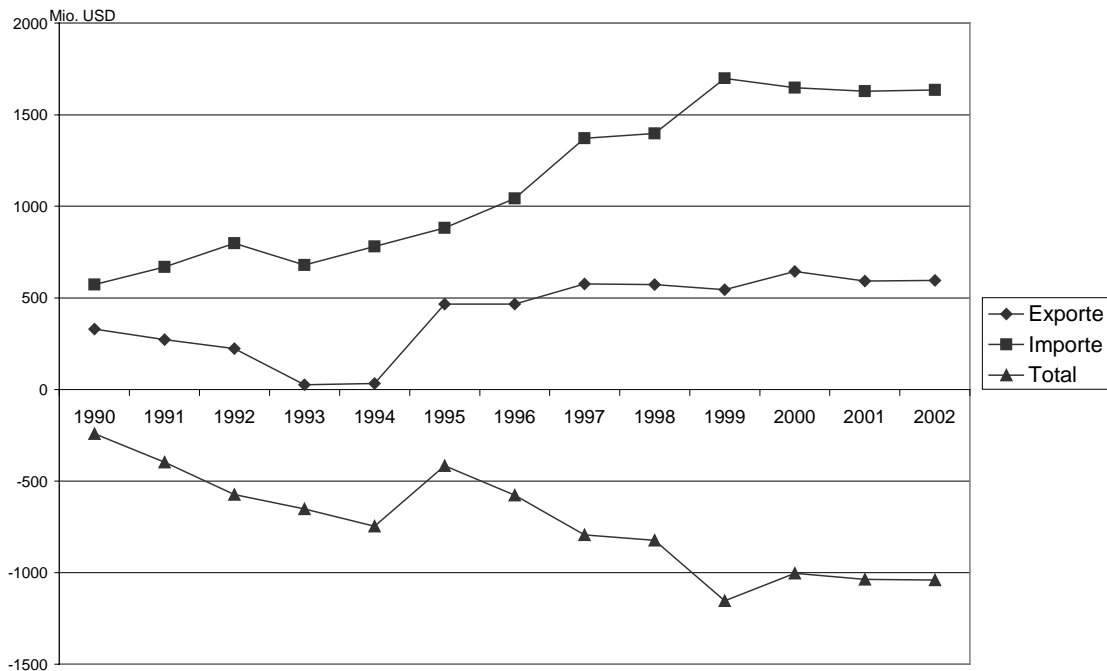
2.2 Außenwirtschaftsstruktur

Das starke Gewicht der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt findet sich bei den Hauptexportprodukten wieder. Das wichtigste Ausführprodukt ist Kaffee, der in den neunziger Jahren langsam seine historische Bedeutung wiedererlangte, gefolgt von Shrimps und Langusten, die erstmals in den neunziger Jahren an Bedeutung gewannen. Zucker und Fleisch sind weitere wichtige Exportprodukte. Daneben haben in den letzten Jahren der Tabakanbau und die Produktion und der Export von Zigarren eine gewisse Bedeutung erreicht; im letzten Jahr sind beide allerdings fast vollständig zum Erliegen gekommen, vor allem wegen des Nachfragerückganges in den Vereinigten Staaten. Ansonsten exportiert das Verarbeitende Gewerbe im wesentlichen Lebensmittel in die Nachbarländer. An Lebensmitteln wird nur Rum in nennenswertem Umfang auf die Märkte der Industrieländer exportiert, einige lokale Produkte wie Käse werden an die ausgewanderten Nicaraguaner in den Vereinigten Staaten geliefert. Die Baumwollproduktion, ein Hauptanbau- und –Exportprodukt bis in die achtziger Jahre, ist vollständig zum Erliegen gekommen.

Die im wesentlichen von landwirtschaftlichen Gütern geprägte Exportstruktur spiegelt sich in der regionalen Verteilung der Exporte wieder. Die beiden wichtigsten Produkte – Kaffee und Meeresfrüchte - werden in die Industrieländer exportiert, als tropische Produkte unterliegen sie dort keinen Einfuhrbeschränkungen. Zucker und Fleisch dagegen werden auch nach Mexiko und Zentralamerika exportiert. Der Zuckermarkt ist international stark reglementiert mit erschwertem Zugang zu den Märkten der Industrieländer. Fleisch wird im Rahmen US-amerikanischer Importquoten in diesen Markt exportiert, aber nach dem Abschluss eines Freihandelsabkommens auch zunehmend nach Mexiko. In die zentralamerikanischen Länder werden im wesentlichen Lebensmittel und Getränke geliefert, in geringerem Umfang auch andere Produkte des verarbeitenden Gewerbes (vgl. auch Tabelle 1 im Anhang).

Der Wert der Exporte Nicaraguas liegt erheblich unter demjenigen der Importe. Diese und auch das Handelsbilanzdefizit haben wegen der – weitgehend von der Gebergemeinschaft finanzierten – Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Hurrikan Mitch im Jahr 1999 eine Spitze erreicht (vgl. Schaubild 1). Das Defizit hat im Jahre 2001 wieder etwas (auf 1036,4 Mio. USD) abgenommen. Damit erreichte das Defizit der laufenden Bilanz 38,8% des BIP.

Schaubild 1: Nicaragua: Handelsbilanz (Mio. USD, 1960-2002)



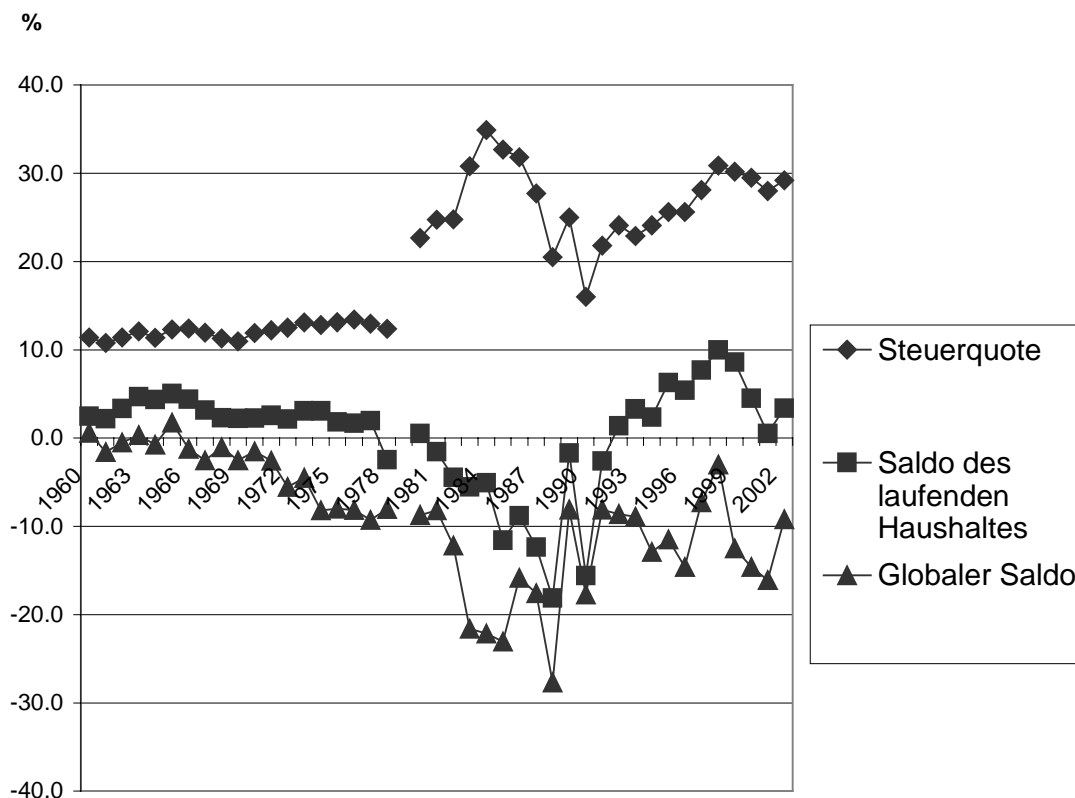
Quelle: Banco Central de Nicaragua (2003)

2.3 Staatshaushalt

Nicaragua weist eine im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern relativ hohe Steuerquote auf, was zum Teil an der Unterschätzung des Bruttoinlandsproduktes in Nicaragua liegen mag.⁵ In den ersten Jahren nach der sandinistischen Revolution stieg diese Quote stark an, nahm aber in den letzten Jahren dieses Regimes wieder ab, ohne freilich wieder das Niveau von vor der Revolution zu erreichen. In den neunziger Jahren stieg sie bis 1998 wieder deutlich an. Der leichte Rückgang in den letzten Jahren wird von der Zunahme der Sozialabgaben überkompensiert, sodass die Abgabenquote insgesamt weiter zugenommen hat.

⁵ Die Weltbank schätzt, dass das Bruttoinlandsprodukt in den offiziellen Statistiken etwa um 70% unterschätzt wird und berechnet etwa für das 1995 statt der offiziell ausgewiesenen Steuerquote von 23,6% eine „tatsächliche“ Steuerquote von 13,9% (vgl. World Bank, 2001a, S. 163,166). Im folgenden werden gleichwohl die offiziellen Angaben benutzt, da kein konsistentes alternatives Datenset zur Verfügung steht. Freilich sollte die eingeschränkte Aussagefähigkeit dieser Daten berücksichtigt werden.

Schaubild 2: Nicaragua: Staatshaushalt (% des BIP, 1960-2002)



Quelle: World Bank (2002); Banco Central de Nicaragua (2003)

Das angesprochene hohe Defizit in der Handelsbilanz spiegelt sich teilweise in einem ebenfalls beträchtlichen Defizit des Staatshaushaltes wieder, das durch offizielle Übertragungen aus dem Ausland, Kreditaufnahme zu IDA-Konditionen und interne Verschuldung finanziert wird. Nach einer Phase steigender Überschüsse im laufenden Haushalt, mit denen ein Teil der Investitionen finanziert werden konnte, ging dieser Überschuss in den letzten drei Jahren praktisch auf Null zurück. Eine wichtige Rolle spielten dabei verschiedene Zusammenbrüche von Banken in diesem Zeitraum. Um soziale Unruhen zu vermeiden, hat die Regierung regelmäßig die Rückzahlung der Einlagen des Publikums garantiert. Dies führte zu einem deutlichen Anstieg der internen Staatsverschuldung. Auf etwa 320 Mio. USD beläuft sich die den Bankenzusammenbrüchen allein im Jahr 2001 zurechenbare -interne- Verschuldung des Staates (Prensa vom 13. 3. 2002). Dies impliziert auch eine kräftige Umverteilung von unten nach oben, wenn man einmal davon ausgeht, dass die durch die Einlagengarantie des Staates gebundenen Mittel sonst Ausgaben im sozialen Bereich finanziert hätten.

2.4 Bevölkerung und Beschäftigung

Nicaragua weist eine der höchsten Wachstumsraten der Bevölkerung in Lateinamerika auf. In den letzten Jahren konnte dieses Wachstum freilich leicht gebremst werden. Das hohe Bevölkerungswachstum bedeutet auch eine hohe Anforderung an die Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte: seit 1995 nahm die arbeitsfähige Bevölkerung jedes Jahr im Durchschnitt um 5,5% zu. Vergleichsweise hohe Wachstumsraten des BIP sind so notwendig, um die schon hohe Arbeitslosigkeit nicht noch weiter steigen zu lassen.

Im Sektor „Land- und Forstwirtschaft; Fischerei“ und in den Dienstleistungsbereichen sind inzwischen etwa gleich viele Personen beschäftigt, wobei der Anteil der Dienstleistungsbereiche in den neunziger Jahren ab-, und der des Sektors „Land- und Forstwirtschaft; Fischerei“ zugenommen hat. Zu einem guten Teil beruht die Abnahme der Dienstleistungsbereiche auf dem Rückgang der Beschäftigung im Staatsdienst, zu einem kleineren Teil auf der relativen Abnahme des Beschäftigungsanteils im Handel. Der Rückgang der Beschäftigung im Staatsdienst bedeutete nicht nur eine Verschiebung der Beschäftigungsverhältnisse etwa im Rahmen von Privatisierungen, sondern tatsächliche Entlassungen; besonders bedeutsam war hier die Verkleinerung der Streitkräfte. Auch dieser Prozess hat in der Vergangenheit die Arbeitsmärkte deutlich belastet. Der an der Beschäftigungsentwicklung gemessen dynamischste Sektor in den neunziger Jahren war die Bauwirtschaft. Nur leichte Beschäftigungszuwächse konnte dagegen das Verarbeitende Gewerbe verzeichnen. Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt ging – in realer Rechnung – sogar zurück (vgl. Schaubild 2 im Anhang).

Die Arbeitslosigkeit nahm in den letzten Jahren nach den offiziellen Statistiken ab. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass verschiedene nicaraguanische Nicht-Regierungsorganisationen hier zu höheren Werten kommen. Die Unterbeschäftigung stieg jedoch seit 1998 und die Arbeitslosigkeit in 2001 wieder an (vgl. Tabelle im Anhang 2).

2.5 Armut und Verteilung

Die verfügbaren Angaben zur Armutssituation in Nicaragua beruhen auf drei LSMS (Living Standard Measurement Surveys) der Jahre 1993, 1998 und 2001. Danach ist die Armut auf dem Lande deutlich höher als in den Städten und am geringsten in der Hauptstadt Managua. Die auf Grundlage der erwähnten Surveys erstellten Karten zur

räumlichen Verteilung der Armut zeigen einen besonders hohen Anteil extremer Armut im Nordosten (Atlantikküste), wo auch eine relativ große Anzahl von Indianerstämmen lebt. Vergleichsweise gering ist sie im Pazifikraum im Bereich des Wirtschaftszentrums Managua-Masaya. Im Zeitraum zwischen den drei Erhebungen ist die Armut jeweils zurückgegangen.

Tabelle 2:

Nicaragua: Entwicklung der Armut 1993 – 2001 (% der Bevölkerung)

	Extreme Armut			Armut		
	1993	1998	2001	1993	1998	2001
national	19,4	17,3	15,1	50,3	47,9	45,8
städtischer Bereich	7,3	7,6	6,2	31,9	30,5	30,1
ländlicher Bereich	36,3	28,9	27,4	76,1	68,5	67,8
Managua	5,1	3,1	2,5	29,9	18,5	20,2

Extreme Armut: Konsum erreicht nicht den Bedarf von min. 2266 Kalorien täglich (entspricht 212,22 USD im Jahr); Armut: Konsum erreicht nicht den Bedarf von min. 2266 Kalorien täglich und die Befriedigung der Grundbedürfnisse (entspricht 402,05 USD im Jahr).

Quelle: Government of Nicaragua ,2001, S. 8; INEC (2002).

Auch in Nicaragua ist – wie in allen Ländern Lateinamerikas – die Einkommensverteilung sehr ungleich. Nimmt man einmal den Anteil des Konsums der wohlhabendsten 10% der Bevölkerung zum Maßstab, so ist dieser Anteil in Nicaragua unter allen lateinamerikanischen Ländern, für die bei der Weltbank Daten vorliegen, am höchsten. Bei der weltweiten Betrachtung ist die so gemessene Verteilung nur in einem einzigen Land (Swasiland) noch ungleicher (World Bank, 2001). Der sehr geringe Entwicklungsstand in Nicaragua (gemessen am BIP pro Kopf) und die extrem ungleiche Verteilung führen so zu sehr hohen Anteilen von Armut und extremer Armut in Nicaragua. Zwischen 1998 und 2001 blieben die Gini Koeffizienten, mit denen das Ausmaß der Ungleichverteilung gemessen wird, praktisch konstant.

Tabelle 3

Nicaragua: Verteilung des Konsums 1998 (In v.H. des Gesamtkonsums, Quintile)

	Q1		Q2		Q3		Q4		Q5	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
städtischer Bereich	5,6%	6,12	9,9%	10,29	13,8%	14,56	20,1%	21,13	50,5%	47,91
ländlicher Bereich	6,8%	7,23	11,3%	11,86	15,3%	16,32	22,1%	22,53	44,4%	42,06
national	5,3%	5,61	9,3%	9,84	13,9%	14,19	20,2%	21,12	51,3%	49,24

Quelle: Government of Nicaragua, 2001, S. 9.

Armut hat freilich nicht nur die Dimension Konsum. Auch die Zugangsbedingung zu Eigentum und den öffentlichen Dienstleistungen ist von Bedeutung.

- Etwa 40% der extrem Armen können nicht lesen.

- Extrem Arme leben im Durchschnitt drei mal weiter von Gesundheitseinrichtungen entfernt, als der Rest der Bevölkerung.
- Etwa 40% der Kinder von extrem Armen leiden an Unterernährung, im Vergleich zu 12% bei den Nicht-Armen.
- Extrem Arme haben weniger Zugang zu Trinkwasser, Elektrizität und das ganze Jahr befahrbaren Strassen.
- Die insgesamt unsicheren Property-Rights in Nicaragua sind im Falle der Armen noch unsicherer. Das Kataster auf dem Land ist weniger entwickelt als in den Städten und die Armen verfügen nicht um die im Streitfalle zur Verteidigung ihres Eigentums notwendigen Ressourcen (Government of Nicaragua, 2001, S.9).

2.6 Strukturelle Vor- und Nachteile Nicaraguas als Wirtschaftsstandort

Strukturelle, das heißt lange nachwirkende Vor- und Nachteile eines Landes als Wirtschaftsstandort ergeben sich in erster Linie aus der geografischen Lage, der Größe des Landes, der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und den langfristig stabilen internationalen Rahmenbedingungen, die in Interaktion mit den ersten drei Faktoren stehen.

2.6.1 Geografische Lage

Nicaragua liegt im Zentrum des amerikanischen Kontinents an einer seiner engsten Landverbindungen in relativer Nähe und derselben Zeitzone wie der größte Markt der Welt (USA); Nicaragua liegt in einer tropischen Klimazone.

Die zentrale Lage Nicaraguas auf dem amerikanischen Kontinent eröffnet verschiedene Perspektiven im Transport- und Logistikbereich. Die jahrhundertealte Diskussion um einen schiffbaren Kanal durch das Land oder in jüngerer Zeit über eine Trasse für Hochgeschwindigkeitszüge, die den Transport zwischen einem Pazifik- und einem Atlantikhafen gewährleisten würden, beruht auf dieser zentralen geografischen Lage. Auch die mexikanische Initiative eines Transportkorridors von Mexiko nach Panama (Plan Puebla-Panama), ist hier einzuordnen.

Die Lage in einer tropischen Zone determiniert zu einem gewissen Grad die möglichen landwirtschaftlichen Anbauprodukte, die Nähe zu den USA den wichtigsten Absatzmarkt für diese Produkte und der landwirtschaftliche Protektionismus der

Industrieländer als eine wohl zumindest mittelfristig stabile internationale Rahmenbedingung die Zugangsbedingungen zu diesem Markt. Daraus ergibt sich

- eine Konkurrenz mit anderen Anbietern tropischer Produkte, wobei Nicaragua den Vorteil der relativen Marktnähe hat
- eine Situation, wo viele Produkte nur geringe Markteintrittsmöglichkeiten haben, so etwa in den Monaten, in denen in den USA die entsprechenden Produkte aufgrund der klimatischen Bedingungen dort nicht wachsen (Beispiel: Melonen)

Die geographische Lage ist ebenfalls die Grundlage für die Attraktivität Nicaraguas als Standort für Tourismus. Der stark expandierende Touristiksektor in Nicaraguas ist Ausdruck dieser Attraktivität. Gepaart mit der relativen Nähe der USA ergeben sich hier aber auch Möglichkeiten im Bereich der Ansiedlung von älteren Menschen oder dem Export von Gesundheitsdienstleistungen. Risiken birgt die geografische Lage und natürliche Beschaffenheit Nicaraguas in bezug auf Erdbeben, Vulkanausbrüche und tropische Stürme.

2.6.2 Größe

Der interne Markt von Nicaragua ist bei einem Bruttoinlandsprodukt von 2,5 Mrd. USD (2001) sehr klein. Es gibt nur sehr wenige Produktionszweige des verarbeitenden Gewerbes, die bei diesem Marktvolumen ihre mindestoptimale Betriebsgröße erreichen können. Falls die Politik über Einfuhrzölle dafür sorgt, dass die Preise über dem wettbewerblichen Preisniveau liegen und ein Unternehmen trotz einer unteroptimalen Betriebsgröße auf seine Kosten kommt, dann zahlen die Abnehmer über höhere Preise eine „Subvention“, und die Wettbewerbsposition von Unternehmen auf nachgelagerten Märkten, die hohe Preise für ihre Vorprodukte zahlen müssen, verschlechtert sich. Ein gutes Beispiel ist etwa die Ölraffinerie in Nicaragua (und in den Nachbarländern), die eine deutlich unteroptimale Betriebsgröße aufweist und daher von ihren Kunden höhere Preise fordert, als es bei einem Import schon raffinierter Produkte der Fall wäre. Politisch ist freilich eine eigene nationale Raffineriekapazität gewünscht.

Abgesehen von sehr begrenzter lokaler Versorgung kann Nicaragua somit nur Investitionen anziehen, wenn die Produktion entweder über Zölle oder Einfuhrbarrieren geschützt wird, oder wenn auch für den Export produziert wird. Letzteres erfordert entsprechende Marktzutrittsmöglichkeiten.

2.6.3 Natürliche Ressourcen

Nicaragua verfügt an erschlossenen Bodenschätzen in nennenswertem Umfang nur Gold, wobei die Schürfkosten relativ hoch sind und schon geringe Schwankungen des Goldpreises nach unten die Produktion unrentabel werden lassen. Im karibischen Meer wird zur Zeit nach Öl gesucht. Nicaragua verfügt (noch) über bedeutende Bestände an tropischem Regenwald mit den korrespondierenden Möglichkeiten im Rahmen des internationalen Emissionszertifikathandels. Die Fischbestände insbesondere im karibischen Meer sind ebenfalls bedeutsam; eine weitere Ausdehnung der Fischerei würde freilich die Bestände gefährden. Zudem erschwert ein Disput mit Nachbarländern über die Abgrenzung der Hoheitsgewässer Nicaraguas die Exploration.

2.7 Nicaragua im Globalisierungsprozess

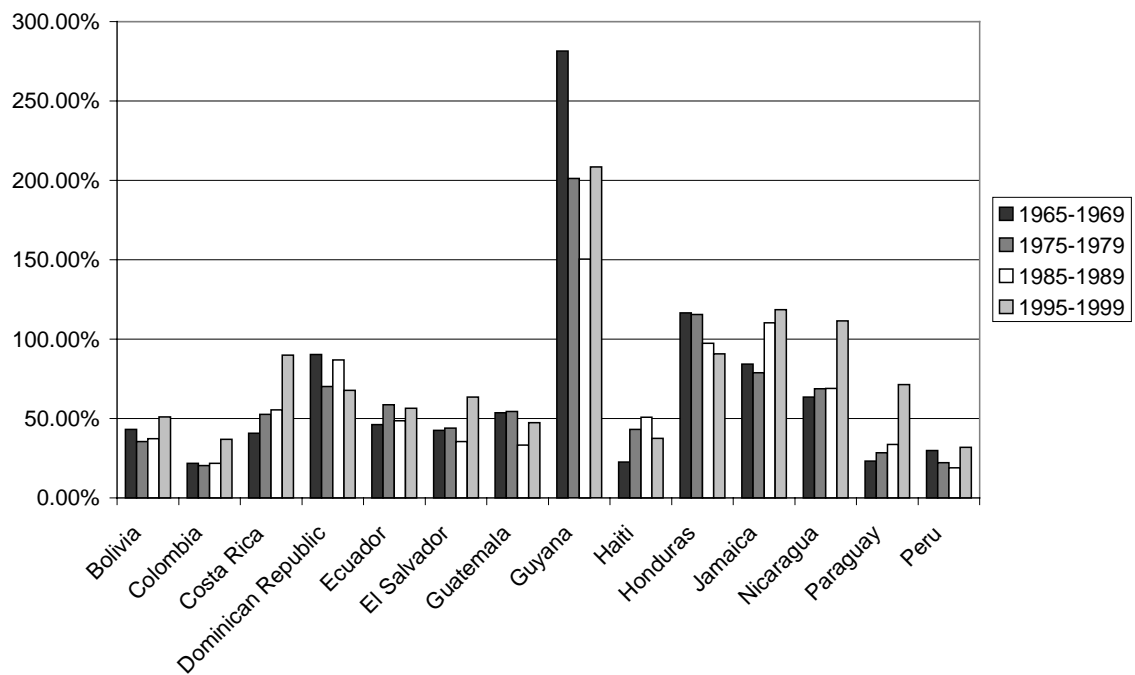
Globalisierung ist ein Prozess der “growing integration of economies and societies around the world as a result of flows of goods and services, capital, people, and ideas“ (Dollar, 2002, p.1) Bei Untersuchungen über Armutsreduzierung ist es von Bedeutung, ob der Globalisierungsgrad einer Volkswirtschaft signifikant mit dem Wachstum oder dem Grad der Ungleichverteilung korreliert ist. Der in der Literatur vorherrschenden Meinung nach sind Wachstum und Globalisierung positiv korreliert, während keine systematische Beziehung zwischen der Verteilung und dem Grad der Globalisierung zu bestehen scheint.

Dollar misst Globalisierung mit dem Wachstum des Außenhandels einer Wirtschaft und kommt zu dem Ergebnis, dass dieses positiv mit dem Pro-Kopf-Wachstum korreliert ist. Das durchschnittliche pro- Kopf-Wachstum und das Pro-Kopf-Wachstum der Armen sind ebenfalls positiv korreliert. Im Durchschnitt wachsen die Einkommen der Armen mit der gleichen Wachstumsrate wie diejenigen der Nichtarmen und die Einkommensverteilung bleibt somit unverändert. Die Einkommensverteilung ist somit nicht systematisch mit dem Wachstum (und folglich dem Globalisierungsgrad) korreliert (Dollar, 2001, p.33).

Mit zunehmender Globalisierung einer Wirtschaft dürften sich der Zugang zu Technologie und Wissen verbessern und sich die Wettbewerbsintensität erhöhen. Die Kombination der Produktionsfaktoren wird effizienter und die totale Faktorproduktivität

nimmt zu, mit der Folge eines stärkeren Wirtschaftswachstums.⁶ Aber nicht nur die realwirtschaftlichen Sektoren profitieren von der Globalisierung, sondern auch die Qualität der Institutionen und die Qualität der Politikimplementierung dürften sich bei zunehmendem internationalen Informationsaustausch und ansteigendem Wettbewerbsdruck verbessern

Schaubild 3: Lateinamerikanische Länder mit geringem oder mittlerem Einkommen („low und lower middle income countries“): Außenhandel in % des BIP 1965 – 1999 (konstante 1995 USD)

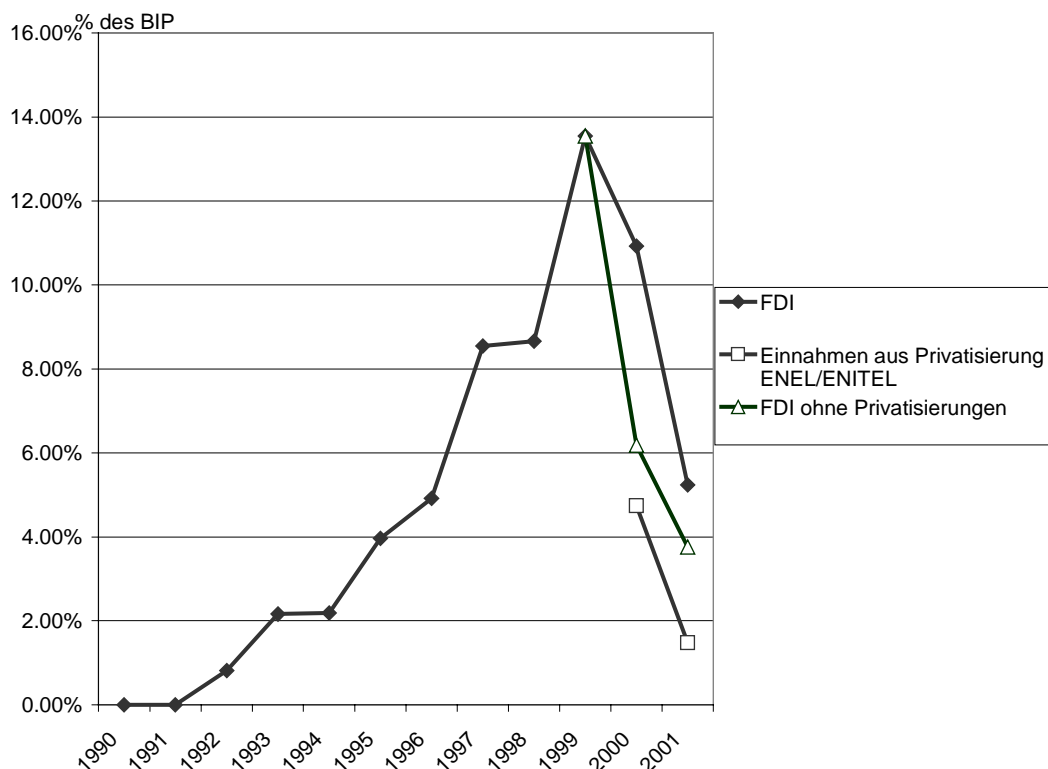


Quelle: World Bank (2001).

Außenhandel, internationale Kapitalbewegungen und Arbeitskräftewanderung sind Dimensionen der Globalisierung. Der prozentuale Anteil des Außenhandels am BIP hat in Nicaragua in den neunziger Jahren deutlich zugenommen (vgl. Schaubild 3). Dollar and Kraay klassifizieren Nicaragua daher als einen sogenannten “new globalizer” (Dollar, Kraay, 2001, S.36, 37).

⁶ Wie Robles für Zentralamerika feststellt: „Statistically, there is a strong positive relationship between openness and TFP growth in all countries.“ Edgar Robles (2000), p. 47. Die ist jedoch nicht immer gültig. Wie etwa Grossman und Helpman schreiben: „Does trade promote innovation in our model of the small economy? The answer is, „It depends“. When trade causes resources to be released from the manufacturing sectors, which then find their way into research labs, the rate of innovation rises. But when the sectors that expand in response to trading opportunities compete with the research labs for factor inputs, international integration may retard growth.“ (Gene Grossman, Elhanan Helpman, 1991, p.152). In der empirischen Literatur geht es darum, ob ersteres oder letzteres zutrifft.

Schaubild 4: Nicaragua: ausländische Direktinvestitionen (FDI) 1990 – 2001 (% des BIP)



Quelle: World Bank (2001), Banco Central de Nicaragua (2002).

Auch die ausländischen Direktinvestitionen sind erheblich gestiegen, freilich von einer Basis Null Ende der achtziger Jahre. Nach einem stetigen Anstieg bis 1999 haben sie wieder abgenommen. Der Rückgang ist besonders deutlich, wenn man die Privatisierungseinnahmen (Telekommunikation und Energie) herausrechnet. So gerechnet sind die Zuflüsse aus Direktinvestitionen als Anteil des BIP wieder unter das Niveau von 1995 zurückgefallen. Dieser Trend hat sich auch im Jahre 2002 fortgesetzt. Die ausländischen Direktinvestitionen sind in ihrer Summe leicht angestiegen, aber ohne die Privatisierungserlöse –diesem im Sektor Telekommunikation – weiter zurückgegangen (Banco Central de Nicaragua, 2003, S. 139). Wenn man die Attraktivität eines Standortes mit dem Umfang der Direktinvestitionen misst, so zeigt Nicaragua keine kontinuierliche Verbesserung. Vergleicht man jedoch das Niveau der Direktinvestitionen als Anteil am BIP mit dem anderer low oder lower middle income countries in Lateinamerika (vgl. Schaubild 4 im Anhang), so lag Nicaragua danach in 1999 an erster Stelle und auch das geringere Niveau des Jahres 2001 ist immer noch

eines der höchsten in dieser Ländergruppe.⁷ Es existieren keine konsistenten Daten über die Emigration aus Nicaragua. Der stetig ansteigende Umfang der Überweisungen von Nicaraguanern im Ausland deutet jedoch darauf hin, dass diese weiterhin beträchtlich ist.

Der Außenhandel Nicaraguas wird weiterhin von einigen traditionellen Produkten der Landwirtschaft und der Fischerei dominiert. Vor allem Kaffee unterliegt starken zyklischen Preisschwankungen, die trotz der internationalen Abkommen der kaffeexportierenden Länder weitgehend außerhalb des Einflussbereiches Nicaraguas liegt. Die Preisschwankungen bei den Fischereiprodukten sind dagegen deutlich niedriger. Gleichwohl haben seit 1995 die Anteile der nicht-traditionellen landwirtschaftlichen Exporte und Produkte des Verarbeitenden Gewerbes – unter starken Schwankungen – am gesamten Export Nicaraguas zugenommen. Somit zeichnet sich eine langsame Diversifizierung der Exportstruktur ab. Besonders erfolgversprechend sind die Exporte des verarbeitenden Gewerbes in die Länder der Region. Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen sind Fortschritte zu verzeichnen. Nicaragua nimmt somit zunehmend am Prozess der internationalen Globalisierung teil, was erhebliche Anpassungsanstrengungen mit sich bringt. Dennoch ist die Abhängigkeit von den Zahlungen der internationalen Gebergemeinschaft weiterhin beträchtlich. Setzt man einmal die Summe aus Handelsbilanz, privaten Überweisungen aus dem Ausland und den Direktinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt ins Verhältnis⁸, so ergibt sich für die neunziger Jahre der bei weitem größte negative Wert unter den lateinamerikanischen low and lower middle income countries (vgl. Schaubild 1 im Anhang).

⁷ Auch hier ist allerdings wieder Vorsicht wegen des vermutlich unterschätzten BIP Nicaragua geboten, was zu hohen Anteilen führt (Vgl. Fußnote 10).

⁸ Dieses Verhältnis enthält nicht die Zinszahlungen und gibt somit einen Anhaltspunkt, inwieweit ein Land unter Vernachlässigung seiner Schuldenposition eine ausgeglichene oder unausgeglichene Beziehung mit dem Rest der Welt unterhält. Export- und Importpositionen sowie privaten Überweisungen aus dem Ausland sind in der Regel wenig volatil. Ausländische Direktinvestitionen ziehen in der Regel weitere nach, falls sie nicht nur Privatisierungen betreffen. Finanzkapitalbewegungen werden wegen ihrer grossen Volatilität in den hier betrachteten relativ kleinen Volkswirtschaften nicht betrachtet. Die hier verwendeten Weltbankzahlen weisen für Nicaragua überhöhte Exportwerte auf, da sie noch nicht um die betrügerischen fiktiven Ausfuhren des Unternehmens Vigil y Crecen, S.A in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre bereinigt sind. Vgl. zur Basis BIP auch Fussnote 12.

3. Die bisherige Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgangspunkt die Beschreibung und Bewertung der Wirtschafts- und Sozialpolitik Nicaraguas ist das Jahr 1990. In diesem Jahr übernahm nach zehn Jahren von Experimenten mit einer mehr oder weniger sozialistisch orientierten Wirtschaftspolitik nach freien Wahlen eine bürgerliche Regierung die Macht. Das Land war zu diesem Zeitpunkt durch einen jahrelangen Bürgerkrieg zerstört, es herrschte Hyperinflation und die wirtschaftliche Aktivität war weitgehend zum Erliegen gekommen. Der neuen Regierung eröffnete das weltpolitische und nationale Umfeld Chancen:

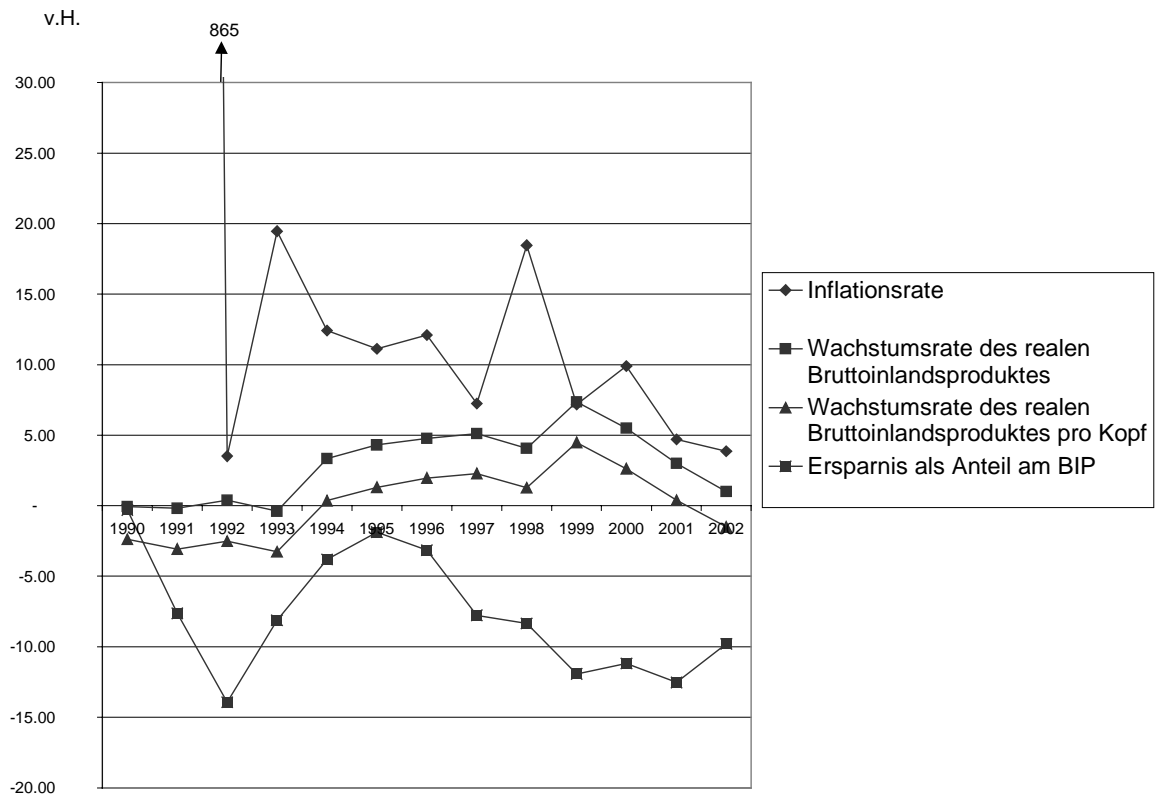
- Die von vielen westlichen Ländern in den achtziger Jahren unterbrochene Auslandshilfe wurde wieder aufgenommen.
- Nicaragua konnte sich wieder in die Weltwirtschaft integrieren.
- Ein Programm der wirtschaftlichen Stabilisierung und Transformation konnte in Angriff genommen werden.

3.1 Periode der makroökonomischen Stabilisierung

In den ersten Jahren stand wegen der Hyperinflation die makroökonomische Stabilisierung im Vordergrund. Der Staat wurde verkleinert. Die Anzahl der im staatlichen Sektor Beschäftigten sank in den Jahren 1990 bis 1993 durch die Verringerung der Streitkräfte, der Privatisierung oder Auflösung von Staatsunternehmen und eine Vorruhestandsregelung von 290000 auf 107000. Die Privatisierung der vielen sich im Staatsbesitz befindenden Unternehmen wurde in Angriff genommen. Alle bis auf fünf der in der staatlichen Holding CORNAP befindlichen 351 Unternehmen wurden bis 1995 privatisiert, restituiert oder aufgelöst. Das staatliche Außenhandelsmonopol und die staatlichen Vermarktungsorganisationen für Grundnahrungsmittel wurden abgeschafft. Die bestehenden Preiskontrollen wurden bis auf wenige Ausnahmen beendet. Es wurden private Banken zugelassen und eine Bankenaufsicht eingerichtet. Eine erste Steuerreform wurde durchgeführt und die Mehrwertsteuer angehoben (Government of Nicaragua, 2001, S.97).

Schaubild 5:

Nicaragua: Indikatoren der makroökonomischen Entwicklung 1990 – 2002 (v.H.)



Quelle der Daten: Banco Central de Nicaragua (2003)

Das Geldmengenwachstum wurde von noch 700% im Jahre 1990 auf 8,2% im Jahre 1992 zurückgeführt. Zum ersten mal seit 1985 sank im Jahre 1992 die Inflationsrate unter 100% und sogar in den einstelligen Bereich (vgl. Schaubild 6). Ebenfalls im Jahre 1992 konnte zum ersten Mal seit 1984 eine positive Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes verzeichnet werden. Pro Kopf gerechnet nahm es freilich erst ab 1994 zu; die Periode 1990 bis 1994 wird hier als die Periode der makroökonomischen Stabilisierung bezeichnet.

Für diese Periode liegen keine Daten über die Entwicklung der Verteilung oder der Armut vor. Es ist schon aufgrund der weiteren Kontraktion der Wirtschaft und der sinkenden durchschnittlichen Pro-Kopf –Einkommen davon auszugehen, dass sich in dieser Periode die Armutssituation weiter zugespitzt hat. Die direkte Bekämpfung der Armut beschränkte sich in diesem Zeitabschnitt auf Food for Work Programme, die in Zusammenhang mit Maßnahmen des Sozialinvestitionsfonds durchgeführt wurden. Eine

systematische Erhebung über die Folgen dieser Programme für die Armut in Nicaragua gibt es freilich nicht.

3.2 Periode der ökonomischen Reaktivierung

Nach 1994 stiegen die Wachstumsraten der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen langsam an, um im Jahre 1999 wegen der außerordentlich hohen Zuflüsse und Investitionen nach dem Hurrikan Mitch einen vorläufigen Höhepunkt zu erreichen. Die Inflationsrate nahm in diesem Zeitraum tendenziell ab, mit der Ausnahme von 1998, wiederum wegen des Hurrikans Mitch. Die Phase der makroökonomischen Stabilisierung hatte die Basis für die ökonomische Belebung gelegt. Zunehmend wurde das Land auch für ausländische Investoren interessant: Die Investitionen aus dem Ausland nahmen langsam zu, insbesondere nach dem Wahlsieg der liberalen Partei im Jahre 1996, als sich ein in Erwartung der Wahlen gebildeter Investitionsstau auflöste (vgl. Schaubild 6).

Wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen in diesem Zeitraum umfassten eine weitere Reduzierung der im Staatssektor Beschäftigten, eine mit dem Gesetz Nr. 290 vorläufig abgeschlossene Staatsreform, eine Verbesserung der Systeme der Planung, Evaluierung und Monitoring des Staatshaushaltes und der öffentlichen Investitionen, die Verabschiedung eines Verwaltungsgesetzes und die Einführung der entsprechenden Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Im Versorgungssektor wurden zur Vorbereitung der Privatisierung Regulierungsbehörden eingerichtet (1995-1997) die Energieerzeugung und -verteilung entflochten, die Energieverteilung im Pazifikraum (2000) und ein erster Hafen privatisiert (2000). Der Versicherungssektor wurde für private Anbieter geöffnet und eine Reform der Finanzmarktaufsicht durchgeführt. Die größte Staatsbank wurde aufgelöst (1997/1998), die zweitgrößte teilprivatisiert (1999). Vier Privatbanken werden von der Bankenaufsicht geschlossen (2000/2001) und danach eine Einlagenversicherung eingeführt (2000). Das System der Altersrenten wurde von einem Umlageverfahren auf ein System individueller Konten bei lizenzierten privaten Finanzinstitutionen umgestellt.

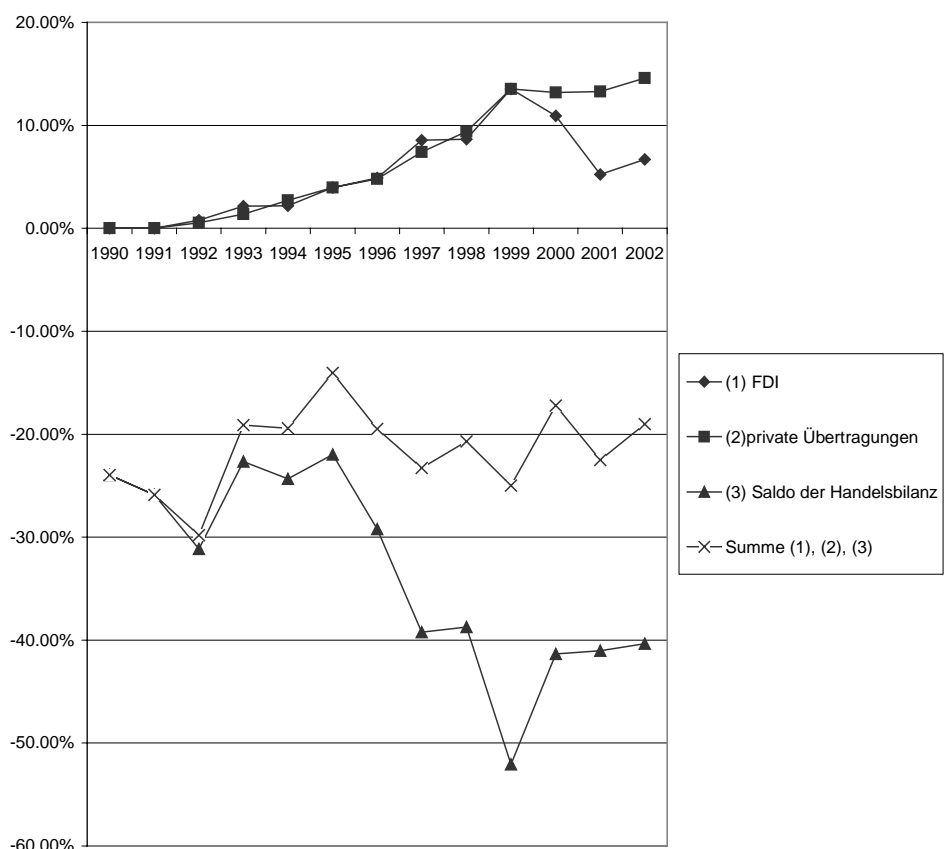
Durch verschiedene rechtliche und organisatorische Maßnahmen wurde der Prozess der Landtitelvergabe beschleunigt und die Rechtsklarheit erhöht. Das Strafgesetz wurde modernisiert. Es wurden ein Konsumentenschutzgesetz und Gesetze über Normen,

Masse und Gewichte erlassen. Auch die Vergaberichtlinien bei öffentlichen Aufträgen wurden modernisiert.

Die Bildungs- und Gesundheitssektoren wurden reformiert; es wurde mehr Nachdruck auf die Grundversorgung gelegt und den ausführenden Einheiten mehr Verantwortung übertragen. Zur gezielteren Armutsbekämpfung wurden Armutskarten erstellt. Das System der Förderung der ländlichen Entwicklung und der Kleinunternehmen wurde reformiert mit dem Ziel die private Initiative zu stärken und Mittel gezielter einzusetzen.

Alle diese Maßnahmen haben zur Verbesserung der Qualität Nicaraguas als Wirtschaftsstandort beigetragen. Freilich konnte kein entscheidender Fortschritt bei der Korruptionsbekämpfung erzielt werden und der internationale Ruf der ersten liberalen Regierung 1997 – 2001 war eher negativ (Proyecto MIFIC-GTZ, 2000). Beide Faktoren haben dämpfend auf die Auslandsinvestitionen gewirkt.

Schaubild 6: Nicaragua: Entwicklung der Zahlungsbilanz 1990 – 2002 (v.H. des BIP)



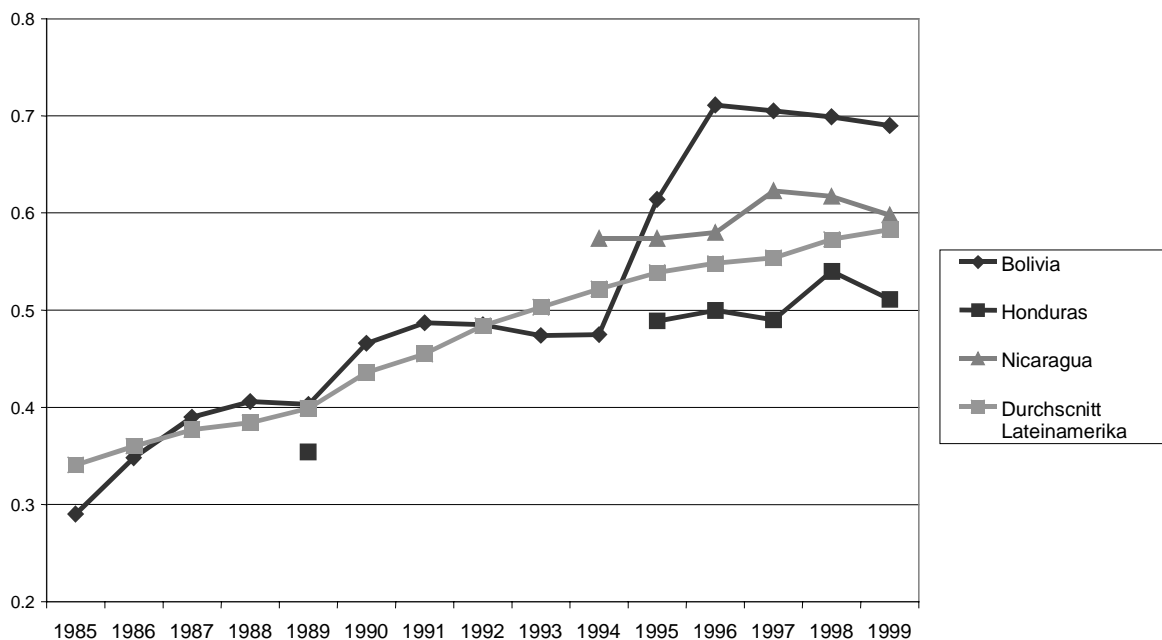
Quelle. Banco Central de Nicaragua (2003)

Bei der Verringerung des Außenhandelsdefizits konnten in diesem Zeitraum keine Fortschritte erzielt werden (vgl. Schaubild 6), obwohl die Überweisungen der im Ausland lebenden Nicaraguaner weiter anstiegen. Die ausländischen Investitionen sind nach dem von Sondereffekten geprägten Jahr 1999 wieder zurückgegangen, wenn die Privatisierungseinnahmen herausgerechnet werden. Viel wird von dem Jahr 2002 abhängen, denn 2001 wurden in Erwartung der Wahlen Investitionen zurückgehalten.

3.3 Die relative Intensität der strukturellen Anpassung in Nicaragua

Um die Intensität der strukturellen Anpassung in Nicaragua beurteilen zu können, wird sie mit den Anstrengungen in anderen Ländern der Region verglichen. Dafür wird der von Lora (2001) berechnete Index der Strukturanpassung verwendet. Dieser Index misst den Grad der Handelsliberalisierung, der Finanzmarktliberalisierung, der Steuerreform, der Privatisierung und der Arbeitsmarktreform. Dieser Index basiert direkt auf Politikvariablen, wie etwa der Höhe der durchschnittlichen Zollsätze und der Varianz dieser Sätze, der Anwendung des Baseler Richtlinien für die Eigenkapitalquote bei Banken u.ä. (Lora, 2001, p. 19ff.).

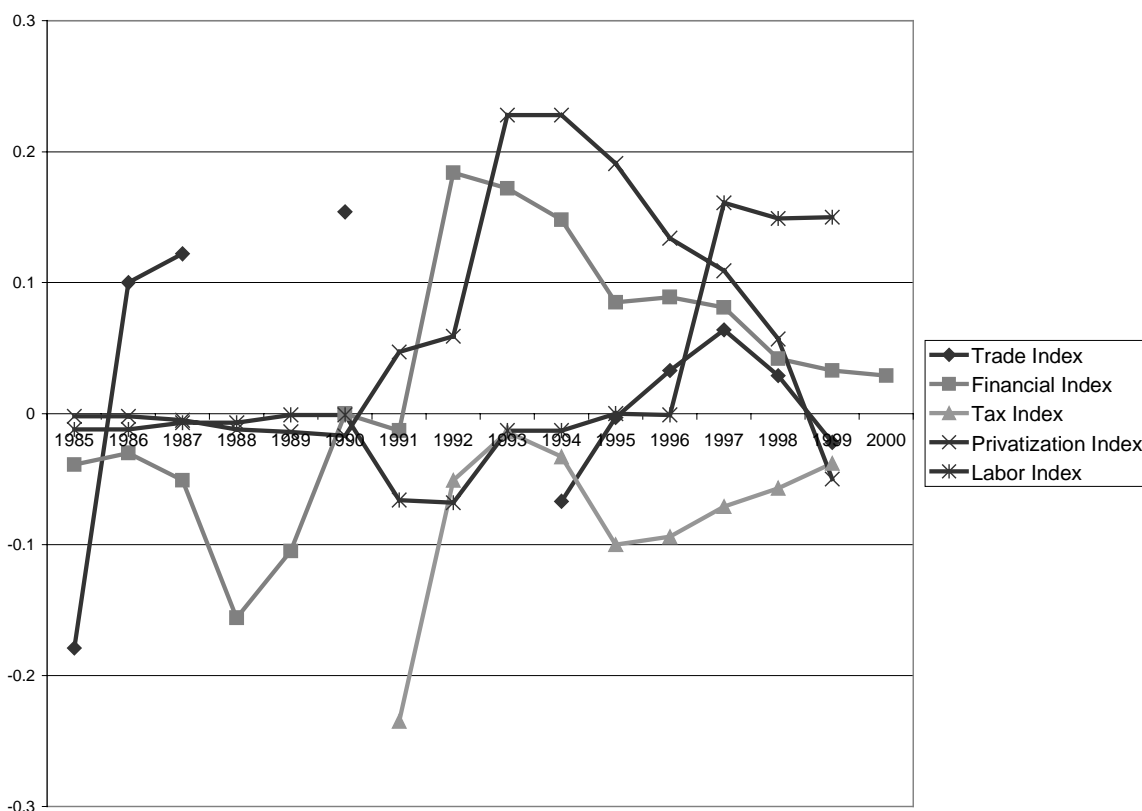
Schaubild 7: Structural Reform Index Lateinamerika



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Werte von Lorca (2001).

Die so gemessene Reformintensität lag im letzten Jahr (1999), für das Angaben vorliegen, nur noch leicht über dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Interessant ist auch die Abschneiden Nicaraguas in den einzelnen Komponenten des Index (siehe Schaubild 8). Nach dem Ende der sandinistischen Epoche hat Nicaragua im Vergleich zu den anderen lateinamerikanischen Ländern relativ früh mit der Liberalisierung seines Finanzmarktes begonnen (siehe Schaubild 8 Financial Index), die mit Privatisierungen in diesem Bereich verbunden war (siehe Schaubild 8 Privatization Index). Gegen Ende des Untersuchungszeitraums haben die anderen lateinamerikanischen Länder diesen Vorsprung aufgeholt. Mit der Verabschiedung des neuen Arbeitsgesetzbuches hatte Nicaragua einen vergleichsweise liberalen Arbeitsmarkt geschaffen (siehe Schaubild 8 Labor Index). Da dies der am wenigsten reformierte Bereich in Lateinamerika ist, konnte Nicaragua hier den Vorsprung halten.

Schaubild 8: Nicaragua: Komponenten der Strukturanpassung, Abstand vom lateinamerikanischen Mittelwert

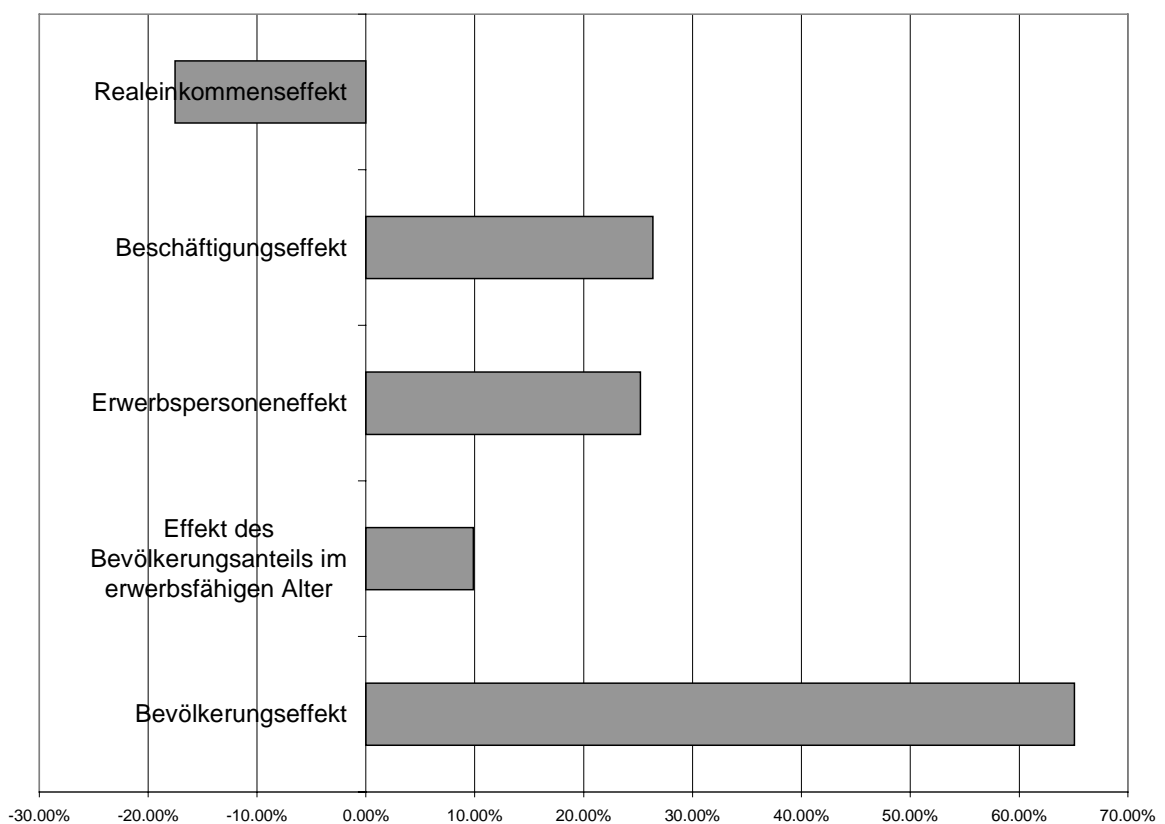


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Werte von Lora (2001)

3.4 Bewertung der bisherigen Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zusammengenommen haben die beschriebenen Politikmaßnahmen es ermöglicht, zu einer positiven Wachstumsrate des BIP-pro Kopf zurückzukehren und die Armut tendenziell zu vermindern.

Schaubild 9: Nicaragua: Die Veränderung des realen BIP 1993-2001: Aufspaltung in Realeinkommenseffekt, Bevölkerungseffekt, Beschäftigungseffekt und Erwerbersoneneffekt⁹



Quelle der Daten: Banco Central de Nicaragua (2002)

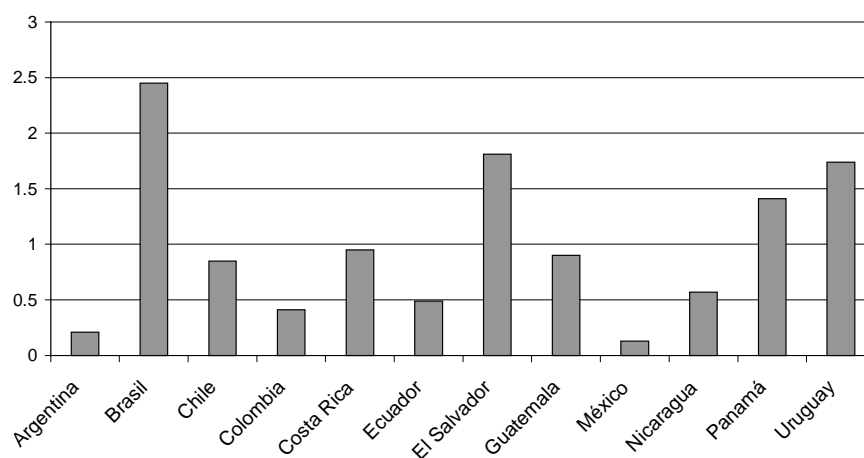
Die wichtigste Komponente, die das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes im Zeitraum der ökonomischen Reaktivierung dominierte, war das Bevölkerungswachstum (vgl. Schaubild 9). Gleichzeitig verbesserte sich aber auch die Alterstruktur, d.h. im

⁹ Bei dieser Betrachtung wird der Umfang und die Struktur der Bevölkerung in bezug auf Alter, Erwerbsfähigkeit und Beschäftigung in den Jahren 1993 und 2001 verglichen und die Veränderung des realen BIP auf die Veränderung von Umfang und Struktur der Bevölkerung bezogen.

Rahmen der Verlangsamung des Bevölkerungswachstums nahm der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung zu. Wie verschiedentlich in der Literatur hervorgehoben wird, ist der – transitorische Prozess – der Erhöhung des Anteils der arbeitsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung, eine Chance, in Entwicklungsländern die Qualität der Sozialausgaben zu verbessern.

Die zweitgrößte Komponente der Erhöhung des Bruttosozialproduktes war der Beschäftigungseffekt, denn der Anteil der Beschäftigten an der arbeitsfähigen Bevölkerung hat im Zeitraum 1993 bis 2001 zugenommen; die Realeinkommen haben im Untersuchungszeitraum dagegen abgenommen. Die in konstanten USD von 1995 gemessene Produktivität der Beschäftigten ist deutlich zurückgegangen. Das Wachstum war in der Vergangenheit somit vorwiegend extensiv und zu einem guten Teil mit der (Wieder-) Nutzbarmachung in den achtziger Jahren brachliegendes Landes geprägt.

Schaubild 10: Lateinamerika: Absolute Elastizität der Armutsreduzierung des Wachstums der pro Kopf Einkommen in den neunziger Jahren



Quelle der Daten: CEPAL (2001)

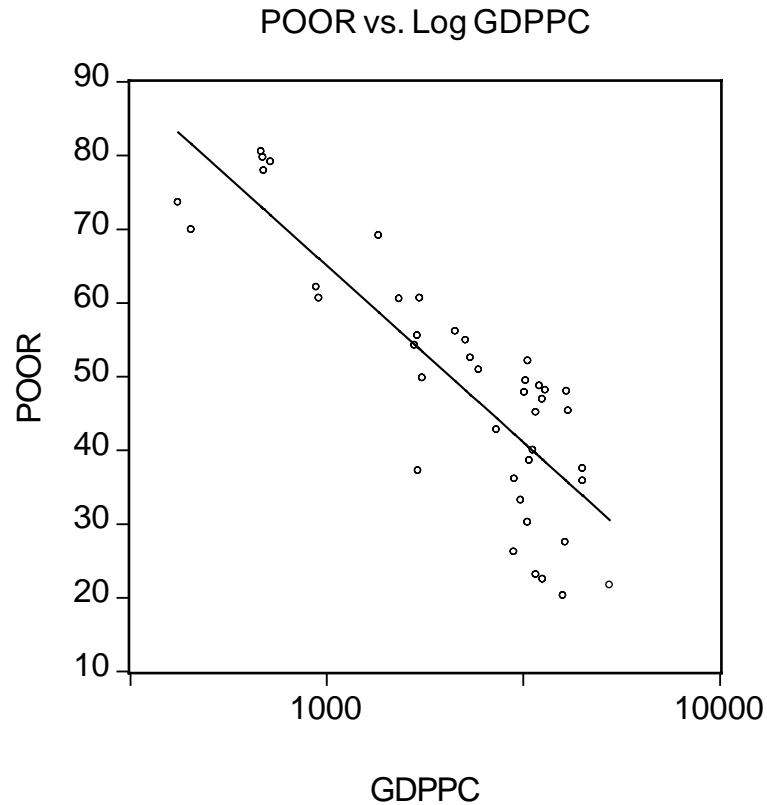
Das Ausmaß des Rückganges der Armut in Nicaragua ist ebenfalls noch unbefriedigend. Die Frage ist, ob mit anderen Politikmaßnahmen ein stärkerer Rückgang möglich gewesen wäre. Dafür sollen die Fortschritte Nicaraguas mit denjenigen anderer Länder der Region verglichen werden. Nach den Schätzungen der CEPAL hat der Anteil der Bevölkerung, der in Lateinamerika unter der Armutslinie liegt, von 1994 bis 1999 um 1,9 Prozentpunkte abgenommen.(CEPAL, 2002). Nach der gleichen Quelle waren es in Nicaragua von 1993 bis 1998 3,7 Prozentpunkte, bei einer freilich sehr viel höheren

Ausgangslage. Relativ gesehen lag der Rückgang in Nicaragua bei 5% und in Lateinamerika insgesamt bei 4,2%. So gerechnet liegen die Fortschritte in Nicaragua geringfügig über denjenigen in Lateinamerika insgesamt. Freilich lag das Wachstum der Pro-Kopf Einkommen in Lateinamerika insgesamt im Betrachtungszeitraum leicht unter demjenigen Nicaraguas. Die Elastizität der Armutsverminderung in bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen war so in Nicaragua empirisch mit -0,57 – dem Betrag nach - geringer als diejenige in Lateinamerika (-0,69).¹⁰ Und dieses ist wohl die entscheidende Kennzahl, auf die sich die Bewertung der Politikmaßnahmen bei der Bekämpfung der Armut konzentrieren muss; ohne Wachstum ist eine deutliche Verringerung der Armut kaum möglich, aber bei ähnlichen Wachstumsraten erzielen Länder recht unterschiedliche Ergebnisse bei der Armutsbekämpfung (Weltbank, 2001b, S. 42 ff.), d.h. die Elastizitäten der Armutsverminderung in bezug auf das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens divergieren. In einigen Ländern profitieren die Armen deutlicher vom Wachstum als in anderen: Die Einkommensverteilung wird ausgeglichener.

Untersucht man einmal die Entwicklung der Einkommensverteilung in Nicaragua an Hand des Anteils des gesamten Einkommens, das auf die ärmsten 40% der Bevölkerung entfällt, so zeigt sich im Zeitraum 1993 bis 1998 keine Änderung (CEPAL, 2001, S. 69). Die reichsten 10% konnten im selben Zeitraum ihren Anteil allerdings ausbauen. Dies weist auf eine Aushöhlung des Mittelstandes im Untersuchungszeitraum hin, eine sozialökonomisch sehr bedenkliche Entwicklung. Allerdings ist zu erwarten, das am Anfang eines Wachstumsprozesses, der wie angedeutet etwa in den Jahren 1993-94 einsetzte, - also zu Beginn der Beobachtungsperiode -, die Verteilung erst einmal ungleicher wird. Das „trickle down“ dauert seine Zeit. Insofern relativieren sich auch die oben gemachten Aussagen über die geringe Elastizität der Armutsverminderung in bezug auf das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in Nicaragua im Zeitraum 1993 bis 1998. Der Gini Koeffizient, der die gesamte Verteilung erfasst, hat im Untersuchungszeitraum leicht zugenommen und zwar auf dem Lande mehr als in den Städten.

¹⁰ Vgl. CEPAL: S. 57. Für die extreme Armut lag die gemessene Elastizität in Nicaragua bei -0,89.

Schaubild 11: Armut (Poor) und BIP pro Kopf (GDPPC) in Lateinamerika (verschiedene Länder und Jahre und in den neunziger Jahren)



Quelle der Daten: World Bank (2002), CEPAL (2002)

Verschiedene empirische Studien haben in den letzten Jahren den Zusammenhang zwischen Wachstum und Armutsreduzierung untersucht. (Dollar (2001), Dollar, Kraay (2001)etc). In Schaubild 11 ist die Beziehung zwischen dem BIP pro Kopf und dem Anteil der Bevölkerung, der Einkommen unter der nationalen Armutslinie erzielt, für Lateinamerika dargestellt.

Der Anteil der Armen nimmt mit steigendem BIP pro Kopf ab. Allerdings sind die Unterschiede in den Elastizitäten der Armutsreduktion erheblich. Einige Länder weisen höhere Anteile an Armen aus, als es ihr BIP pro Kopf erwarten ließe (oberhalb der Regressionslinie), andere niedrigere (unterhalb der Regressionslinie). Die beiden Werte für Nicaragua, die in diese Berechnung einfließen (1993 und 1998) liegen unterhalb der Regressionslinie und weisen somit auf eine überdurchschnittlich gute Armutsposition hin; hier ist freilich wieder auf die vermutliche Unterschätzung der nicaraguanischen BIP hinzuweisen. Verschiedene Faktoren mögen für die unterschiedliche Elastizität des

Wirtschaftswachstums in bezug auf die Armut verantwortlich sein. Ein Faktor dürfte etwa die Qualität der Regierungsführung (Governance) sein (vgl. Abschnitt 3.5).

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die auf eine stärkere Orientierung des Wachstums hin zu den armen wirken – also die Elastizität der Armutsverminderung in bezug auf das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens erhöhen – können daneben an den Staatseinnahmen, Staatsausgaben und dem regulatorischen Umfeld ansetzen.

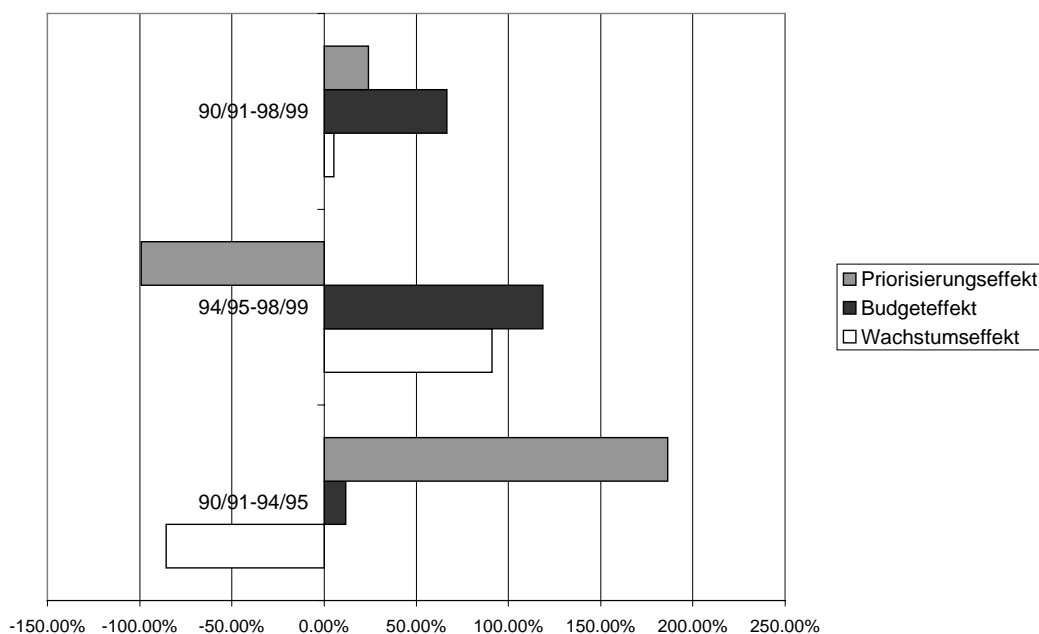
Die direkte Wirkung von Veränderungen im Steuersystem auf die Armutsentwicklung ist begrenzt: In Ländern der hier betrachteten Einkommensstufe bezahlen Arme keine direkten Steuern. Indirekte Steuern, die Zollpolitik und die Preise für Leistungen des Staates und der Versorgungsunternehmen sind freilich durchaus von Bedeutung. In Nicaragua sind Grundnahrungsmittel von der Mehrwertsteuer befreit; bei einigen Grundnahrungsmitteln bestehen allerdings hohe Einfuhrzölle zum Schutze der lokalen Produktion. Die Wirkung dieser Maßnahme auf die Armut ist ambivalent; im Prinzip fördert sie die ländliche Bevölkerung – wo die Armut ungleich höher ist - gegenüber der städtischen. Freilich sollten Schritte unternommen werden, um die landwirtschaftliche Produktion auch bei den Gütern des lokalen Verbrauchs langsam an Weltmarktpreisstrukturen anzupassen.

Auf der Ausgabenseite wirkt eine Vielzahl von Faktoren auf die Armutsentwicklung, vor allem Umfang und Qualität der Sozialleistungen. Die Höhe der für diese Leistungen aus dem Staatshaushalt bereitgestellten monetären Beträge spiegelt dies nur unzureichend wieder. Dennoch ist es ein guter Indikator für den Willen der Regierung, über den Staatshaushalt Umverteilung vorzunehmen: Wenn die Sozialausgaben eher gering sind, so dürften auch die Verteilungswirkungen der Struktur des Staatshaushaltes eher gering sein, sind sie hoch, so müssen deshalb aber noch nicht notwendigerweise auch die Verteilungswirkungen hoch sein.

Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt scheint ein meritorisches Gut zu sein. Reiche Länder können sich höhere Anteile leisten als arme. Berücksichtigt man diesen Zusammenhang, so lagen und liegen die Sozialausgaben als Anteil des Bruttoinlandsproduktes in Nicaragua relativ hoch, wenn man sie mit derjenigen der anderen Ländern der Region vergleicht. Ein Teil dieses Ergebnisses ist allerdings wiederum auf die schon erwähnte Unterschätzung des BIP in Nicaragua zurückzuführen. Daher sollen hier die verschiedenen Faktoren bei der Entwicklung der Sozialausgaben pro Kopf in Nicaragua isoliert werden. Es werden ein

Wachstumseffekt¹¹, ein Budgeteffekt¹² und ein Priorisierungseffekt¹³ unterschieden (vgl. Schaubild 12).

Schaubild 12: Nicaragua: Faktoren der Entwicklung der Sozialausgaben 1990-1999



Quelle der Daten: CEPAL (2001)¹⁴

Zwischen 1990/91 und 1998/99 nahmen die Sozialausgaben pro Kopf um 19% zu, der weitaus größte Teil des Zuwachses in diesem Zeitraum beruhte auf dem Budgeteffekt. Der Einfluss der Haushaltspriorisierung war deutlich geringer und im zweiten Teil des Beobachtungszeitraumes sogar negativ. Auch der hohe positive Einfluss im ersten Teil des Beobachtungszeitraumes relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass in diesem Zeitraum insbesondere die Streitkräfte abgebaut wurden. Insgesamt weisen diese Ergebnisse nicht auf einen starken politischen Willen zur Priorisierung der Sozialausgaben im Staatshaushalt hin. Es soll allerdings nicht übersehen werden, dass im Rahmen der Staatsreform und der Dezentralisierung im Gesundheits- und Erziehungswesen Anstrengungen unternommen worden sind, die Qualität der

¹¹ Wirkung des Wachstums des pro-Kopf Einkommens auf die Höhe der Sozialausgaben

¹² Wirkung der Entwicklung des Anteils des Staatshaushaltes am BIP

¹³ Wirkung der Priorisierung der Sozialausgaben als Anteil am Staatshaushalt

¹⁴ Die nationalen Angaben zum Niveau der Sozialausgaben liegen deutlich höher, vgl. Government of Nicaragua (2001) S.19.

Leistungen zu erhöhen. Die Beurteilung, inwieweit dies allerdings gelungen ist oder gelingen wird, bleibt anderen Untersuchungen überlassen.¹⁵

Ein nicht unwesentlicher Teil der Umverteilung in Entwicklungsändern erfolgte in der Vergangenheit über die staatlichen Versorgungsunternehmen etwa im Bereich der Wasser- oder Energieversorgung. Im Rahmen der Privatisierung wird diese Art von Umverteilung über Kreuzsubventionen abgeschafft oder eingeschränkt. Die herrschende Meinung hierzu ist, dass die Unternehmen Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhalten sollten, falls eine Versorgung der armen Bevölkerungsschichten gratis oder zu Preisen, die unter den Kosten liegen, politisch gewünscht ist. Damit würden diese Subventionen transparent. Angesichts der angespannten Haushaltslage in den meisten Entwicklungsländern ist dies freilich meist illusorisch. Unbestritten ist jedoch, dass der Ausbau der Versorgung gerade in den ländlichen Gebieten und für die ärmeren Bevölkerungsschichten staatlicher Subventionen bedarf. Auf alle Fälle hat auch in Nicaragua der Prozess der Tarifklarheit und der energischeren Eintreibung der Gebühren zu einem höheren Selbstfinanzierungsanteil der Wasser- und Energieversorgung geführt. Bei Teilen der ärmeren Bevölkerung haben die Gebührenzahlungen allerdings zu einer Verschlechterung ihres Konsumstandards beigetragen. Die Privatisierungserlöse und die Perspektive einer effizienteren Versorgung, die den Staatshaushalt weniger beansprucht, entlastet diesen in der Zukunft und schafft Spielraum für höhere Ausgaben etwa im Bereich der sozialen Dienstleistungen. Der Umbau der Altersversorgung auf das Sparprinzip dürfte die arme Bevölkerung weniger betreffen, denn sie ist nur zu einem sehr kleinen Teil im formalen Sektor tätig. Dennoch ist diese Maßnahme, mit der die inländische Ersparnis steigen dürfte, positiv zu werten.

Ein anderer Regulierungsbereich ist der Bankensektor. Wie bereits erwähnt, waren in den achtziger Jahren die Banken verstaatlicht worden. Nach dem Wahlsieg von Chamorro wurden die rechtlichen Voraussetzungen für Privatbanken geschaffen. Die Kreditvergabe der immer noch dominierenden Staatsbanken wurde auch in diesen Jahren noch stark politisch beeinflusst mit der Folge, dass die größte Bank bis 1995 zweimal aus dem Staatshaushalt rekapitalisiert wurde. Die neu geschaffene Bankenaufsichtsbehörde war relativ schwach und die dominierenden Wirtschaftsgruppen konnten durchsetzen, dass die Eigenkapitalrichtlinien in entscheidenden Aspekten von den international üblichen abwichen. Zudem waren und sind

¹⁵ Die hier zu Grunde gelegten Zahlen in der Abgrenzung der CEPAL differieren von den nationalen Angaben.

verschiedene dieser Wirtschaftsgruppen eng mit politischen Parteien verbunden. Diese Faktoren führten zu vier bedeutenden Bankenzusammenbrüchen, wobei wiederum der Staat die Kosten trug, mit einer entsprechenden hohen Belastung des Staatshaushaltes und einem bedeutenden Anstieg der internen Staatsverschuldung.

Die Bewertung der Erfolge der wirtschaftspolitischen Maßnahmen kommt somit zu dem Schluss:

- dass die Rückführung der Inflation im Rahmen der makroökonomischen Stabilisierung sehr erfolgreich war,
- dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Transformation der Wirtschaft geschaffen worden sind,
- dass das realisierte Wachstum extensiv war und keine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität erreicht wurde (sie ist vielmehr gesunken),
- dass die pro-poor Orientierung des Wirtschaftswachstums bisher unzureichend war,
- dass die Daten eine unzureichende Priorisierung der Sozialausgaben nahe legen und so zum Teil die unzureichende pro-poor Orientierung des Wachstums erklären und
- dass die hohen Außenhandels- und Haushaltsdefizite noch keinen Trend zu einem Abbau erkennen lassen und so die Wachstumsperspektiven Nicaraguas gefährden.

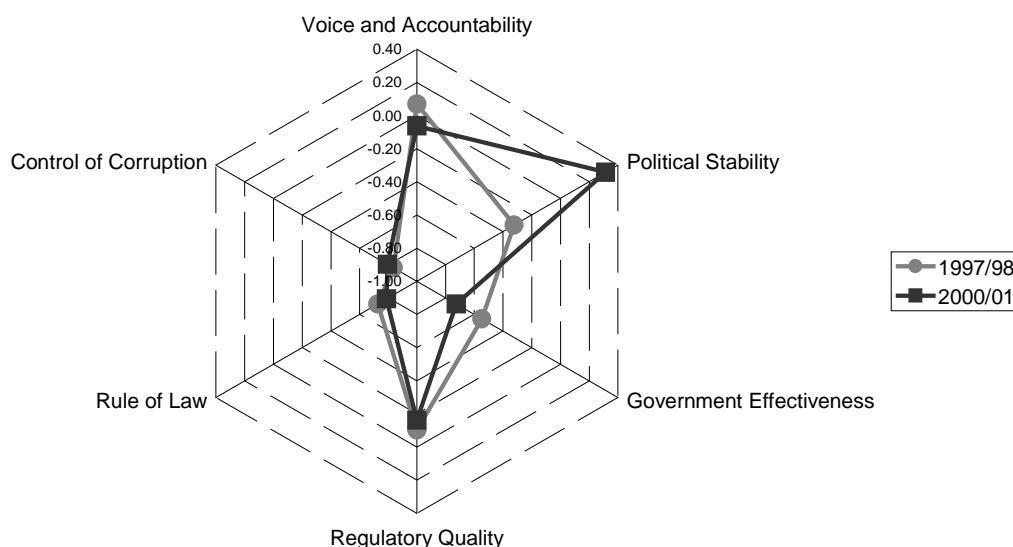
3.5 Die relative Governance Performance Nicaraguas

Für die Analyse der Qualität der Regierungsführung in Nicaragua wird hier das Kaufmann-Kraay-Zoido-Lobatón Dataset (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobatón, 2002) benutzt. Dieses Dataset enthält Daten für 160 Länder zu den Themen „Voice and Accountability“, „Political Stability“, „Government Effectiveness“, „Regulatory Quality“, „Rule of Law“ und „Control of Corruption“. Die Daten basieren auf einer Reihe von Umfragen, und wurden mit Hilfe eines „unobserved components model“ aggregiert.¹⁶ Es liegen Beobachtungen für 1997/98 und 2001/02 vor. In Nicaragua hat sich in diesem Zeitraum vor allem die politische Stabilität erhöht, während etwa die Effektivität der Regierungsführung zurückgegangen ist (vgl. Schaubild 13). Vermutlich steigt die Qualität von Governance mit dem pro Kopf Einkommen eines Landes. Daher mag es sinnvoll sein, die relative Position Nicaraguas zu anderen ärmeren Ländern der

¹⁶ „We use an unobserved components model which expresses the observed data in each cluster as a linear function of the unobserved common component of governance, plus a disturbance term capturing perception errors and/or sampling variation in each indicator.“ (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobatón, 1999, S. 7.)

Hemisphäre zu untersuchen, insbesondere den beiden anderen PRSP Ländern Lateinamerikas (Bolivien und Honduras).

Schaubild 13: Nicaragua, verschiedene Indikatoren der Regierungsführung (Governance), 1997/98 und 2000/01



Quelle: eigene Berechnungen nach Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton (2002)

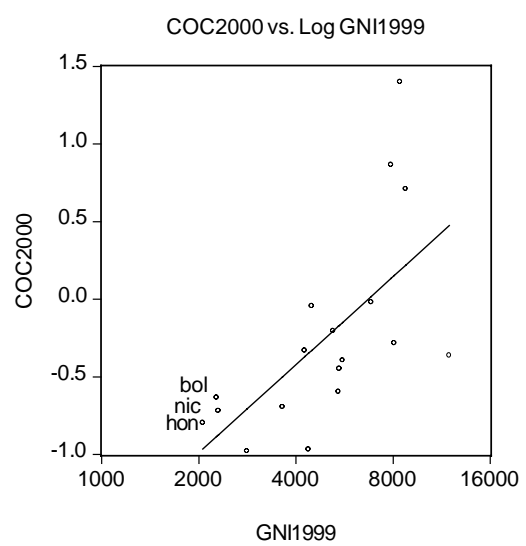
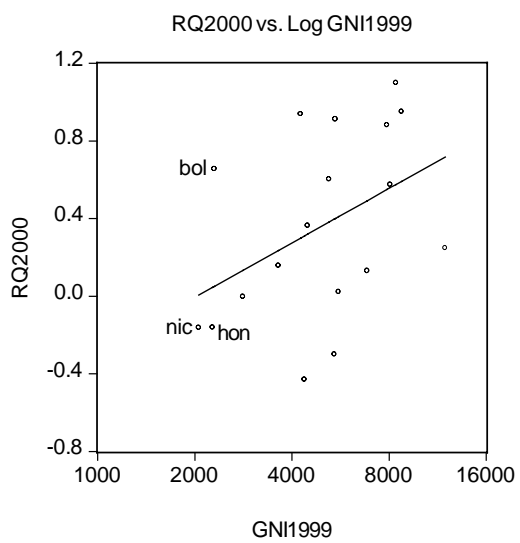
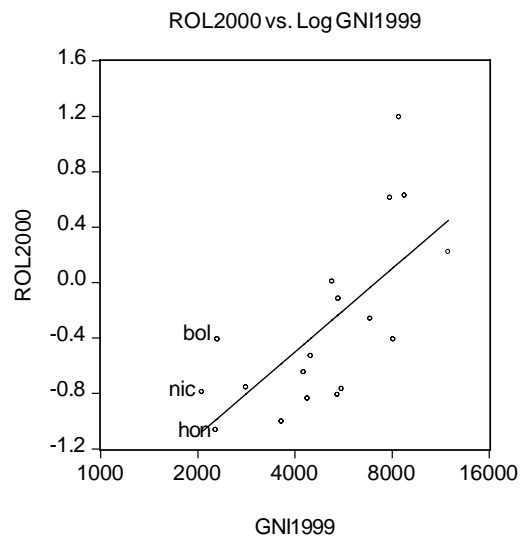
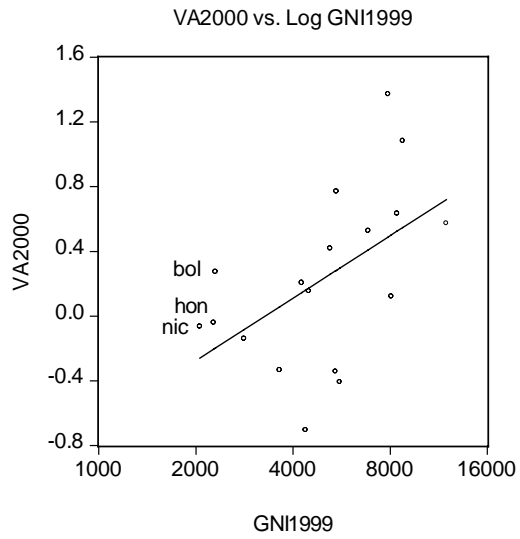
Tabelle 4: Governance - Indikatoren für Bolivien, Honduras und Nicaragua

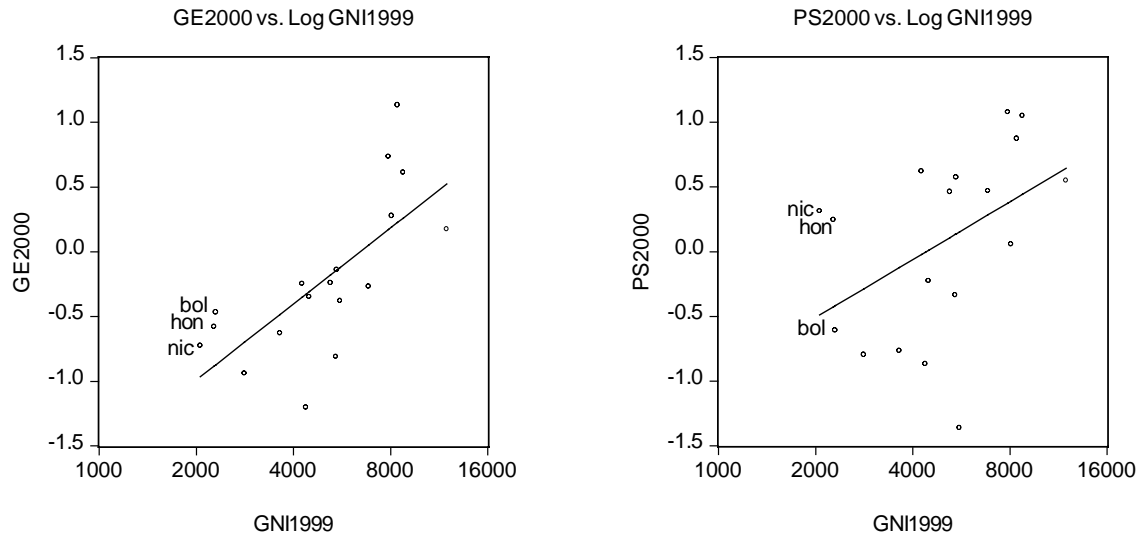
Governance - Indikator	Bestes Ergebnis 1997/8	Bestes Ergebnis 2000/01
Control of Corruption	Nicaragua	Nicaragua
Government Effectiveness	Nicaragua	Nicaragua
Political Stability	Nicaragua	Nicaragua
Regulatory Quality	Bolivien	Bolivien
Rule of Law	Nicaragua	Nicaragua
Voice and Accountability	Bolivien	Bolivien

Quelle: eigene Berechnungen nach Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton (2002)

Nach diesen Berechnungen ist die relative Position Nicaraguas bei den Indikatoren von Governance nicht schlecht und die relative Position stabil. Eine detailliertere Betrachtung erlaubt Schaubild 14. Besonders schlecht schneidet Nicaragua in dieser Betrachtung in bezug auf die Qualität der Regulierung ab.

Schaubild 14: Governance Indikatoren





Voice and Accountability: VA, Political Stability: PS, Government Effectiveness: GE, Regulatory Quality: RQ, Rule of Law: ROL, Gross National Income per Capita on a Purchasing Power Parity Basis: GNI, Quelle der Daten: Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, (2002), World Bank (2001)

4. Das nicaraguanische Poverty Reduction Strategy Paper

4.1 Der Prozess

Während das Interim PRSP noch weitgehend alleine von der Regierung erarbeitet worden war, wurde die PRSP Nicaragua in einem Prozess von Konsultationen ausgearbeitet. Die Federführung des Prozesses lag bei dem technischen Sekretariat des Präsidenten (SETEC). Der wirtschafts- und sozialpolitische Beirat (CONPES), in dem die wichtigsten Organisationen der Privatwirtschaft, die Gewerkschaften, die politischen Parteien und andere Organisationen der Zivilgesellschaft repräsentiert sind, war ein wichtiges Diskussionsforum in diesem Prozess. Mit einem Programm zur Organisation partizipativer Konsultationsprozesse (PROCONSULTA) wurden auch die Meinungen verschiedener lokaler Gruppen eingeholt. Es wurde auch Diskussionen mit den multilateralen und bilateralen Gebern geführt (Government of Nicaragua, 2001, S. 60 ff.). Daneben organisierten verschiedene Zusammenschlüsse von Nicht-Regierungsorganisation parallele Diskussionsprozesse. Die International Development Organization und der Internationale Währungsfonds bescheinigen dem PRSP, das Ergebnis eines breiten und intensiven Konsultationsprozesse zu sein (International Development Association and International Monetary Fund, 2000, S. 2-3). Gleichwohl merken sie an, dass nicht von einem Gefühl der „Ownership“ des PRSP seitens der

Zivilgesellschaft gesprochen werden kann (Ebenda, S. 11). Verschiedene Nicht-regierungsorganisationen kritisieren den Prozess der Ausarbeitung des PRSP: „In Honduras and Nicaragua the governments manipulated and limited access by CSOs who where considered to be „critical“ of the process. CSOs were nominated by the Nicaraguan government to sit on The national Commission for Socio-Economic planning (CONPES)“ (Trocaire, 2002).

4.2 Das Nicaragua PRSP

Die PRS Nicaraguas beruht auf vier Pfeilern:

- breites Wachstum und Strukturreform,
- höhere und bessere Investitionen in Humankapital,
- besserer Schutz anfälliger Gruppen und
- good governance und Institutionenentwicklung.

Als Querschnittsthemen werden dabei die Entwicklung der Umwelt, der soziale Ausgleich und die Dezentralisierung genannt. In diesen Bereichen wird eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen angekündigt. Daneben steht eine Matrix mit quantitativen Zielen. Hier werden Performance-Indikatoren für

- die Verringerung der Armut,
- den Zugang zur Primärausbildung,
- die Reduktion der Sterberate von Müttern bei der Geburt,
- die Reduktion der Kindersterblichkeit,
- den Zugang zu Einrichtungen der Familienplanung,
- die Reduktion der chronischen Unterernährung,
- den Zugang zu Trinkwasser,
- die Verbesserung des Zugangs zu sanitären Einrichtungen,
- die Reduktion der Analphabetenrate und
- ein Zeitplan für die Implementierung einer Umweltstrategie aufgeführt.

Diese quantitativ formulierten Ziele sind mit Indikatoren zur Messung des jährlichen Fortschritts unterlegt. Die Zielmatrix enthält nur soziale Indikatoren im engeren Sinne. Sicherlich sind für die Entwicklung der Armut aber auch andere Aspekte, beispielsweise der Zugang zu Strassen und Infrastruktur von Bedeutung. Im gesamten Dokument werden diese Bereiche und andere für die wirtschaftliche Entwicklung wichtige Maßnahmen nicht mit quantitativen Indikatoren versehen. Vielmehr wird eine auf die einzelnen Pfeiler heruntergebrochene Ausgabenplanung vorgelegt. Es ist nicht deutlich,

welche Programme mit diesen Ausgaben finanziert werden sollen. Vielfach müssen diese erst noch entwickelt werden und es scheint angesichts der insgesamt schwachen Planungs- und Durchführungskapazität der Institutionen keineswegs ausgemacht, dass die Ausgaben auch zur Zielerreichung führen. Insgesamt muss die PRPS weiter konkretisiert werden und die Links zwischen Ausgaben und Zielerreichung müssen identifiziert werden. In der PRSP sind keine klaren Verantwortlichkeiten für das Monitoring der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele niedergelegt worden.

Als wesentliche Hindernisse für ein stärkeres Wirtschaftswachstum werden die folgenden Faktoren identifiziert:

- Das Haushaltsdefizit und die Auslandsverschuldung
- Die Anfälligkeit des Bankensystems
- Die schwachen Property-Rights
- Das niedrige Niveau der verwendeten Technologien und die daraus resultierende niedrige Produktivität
- Die Qualität und Zusammensetzung des Humankapitals
- Die schlechte Ausstattung mit Infrastruktur
- Die hohe Anfälligkeit für Schocks aufgrund der natürlichen Gegebenheiten
- Das Niveau, die Struktur und die Qualität der öffentlichen Ausgaben

4.3 Projektierte Ergebnisse der Nicaragua PRS

In der PRPS zielt die Politik der Regierung von Nicaragua darauf ab, die extreme Armut in der nationalen Rechnung bis zum Jahre 2005 um 17,5% zu senken, d.h. von 17,3% im Jahre 1998 auf 14,3% im Jahre 2005¹⁷. Für diesen Zeitraum wird ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von etwa 39% (real) und des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf von 16% (real) projiziert. Diese Zahlen deuten schon darauf hin, dass die erwartete Reduzierung der Armut etwa dem Wachstum der Pro-Kopf Einkommen entsprechen soll.

¹⁷ In dem Nicaragua PRSP wird für die Armutsreduktion insgesamt kein Ziel formuliert.

Tabelle 5: Nicaragua, Realisierte Elastizitäten der Armutsreduktion (nationale Definition der Armutslinie)

	1993 - 1998	1998-2001	1998 – 2005 (Projektion in PRSP)
Armut/Bippc	-0.65311384	-0.6408552	-0,4450984571
extreme Armut/Bippc	-1.48170995	-1.85888581	-1,0750371418

Quelle der Daten: Nicaragua PRSP (2001), INEC (2002), World Bank (2002).

Somit wird implizit den verschiedenen Einzelmaßnahmen (Verbesserung der Zugangsbedingungen etc.), die der direkten Armutsbekämpfung dienen, nur eine geringe Wirkung in bezug auf eine stärkere pro-poor-Orientierung des Wirtschaftswachstums zugetraut. Die oben angesprochene Erwartung, dass nach der ersten Phase eines wiedergewonnenen Wachstums die Elastizität der Armutsreduktion (dem Betrag nach) eher steigen sollte, spiegelt sich in den Projektionen der Regierung nicht wieder. Gleichfalls bleiben die erwarteten Wirkungen auf eine weniger ungleiche Einkommensverteilung im unteren Bereich sehr gering. Insgesamt scheint dieses Ziel der Armutsreduzierung nicht besonders ambitiös, wenn denn die erwarteten Raten des Wirtschaftswachstums auch realisiert werden. Die Elastizität der Reduktion der absoluten Armut in bezug auf das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens für den Gültigkeitszeitraum der PRS ist sogar deutlich geringer als diejenige, die in den Jahren 1993 bis 1998 realisiert wurde.

Aus der Berechnung der Wachstumsrate des Pro-Kopf Einkommens ergibt sich implizit die erwartete Rate des Bevölkerungswachstums. Für den Prognosezeitraum wird eine deutliche Abschwächung des Bevölkerungswachstums erwartet. Es ist jedoch keineswegs sicher, dass diese Abschwächung auch erreicht wird. Die geplanten Maßnahmen der Regierung in diesem Bereich beschränken sich auf einen verbesserten Zugang zu Institutionen der Familienplanung. Quantitative Ziele in bezug auf das Wachstum der Bevölkerung selbst werden nicht formuliert.

4.4 Bewertung des nicaraguanischen Poverty Reduction Strategy Papers

Nur wenige der geplanten Aktionen in der PRPS haben die Absicherung des Wirtschaftswachstums zum Gegenstand. Im Maßnahmenkatalog werden die Sektoren

Kaffee, Tourismus und Textil/Bekleidung besonders hervorgehoben.¹⁸ Die Maßnahmen zielen auf die Förderung einer möglichen Clusterbildung. Bei der Ausgabenplanung ist der größte Einzelposten beim ersten Strategiepfeiler „breites Wachstum und Strukturreform“ die Verbesserung der Versorgung mit Trinkwasser mit mehr als der Hälfte der geplanten Mittel. Zumindest auf kurze und mittlere Sicht sind die Wachstumswirkungen dieser Maßnahmen zumindest nicht sehr direkt, auch wenn die Ausgaben möglicherweise aus anderen Erwägungen heraus sehr wichtig sind. Vergleichsweise bescheiden sind dagegen die Ausgaben für Investitionsattrahierung und Marktöffnung.

Gerade wenn die verfügbaren Mittel gering sind, ist es ratsam, im Rahmen einer Schwachstellenanalyse die Beseitigung von Engpässen in den Vordergrund zu stellen. Die oben angesprochenen Engpässe sind in der PRPS alle Gegenstand von Maßnahmen der Regierung, freilich treffen die meisten der identifizierten Engpässe auf alle Entwicklungsländer zu. Diese Art der angesprochenen Engpässe (das niedrige Niveau der verwendeten Technologien und die daraus resultierende niedrige Produktivität, die Qualität und Zusammensetzung des Humankapitals, die schlechte Ausstattung mit Infrastruktur und die hohe Anfälligkeit für Schocks aufgrund der natürlichen Gegebenheiten) lässt sich freilich auch in fünf Jahren nicht nur nicht beseitigen, sondern auch nicht wesentlich vermindern, wenn etwa an die Qualität und Zusammensetzung des Humankapitals gedacht wird. Doch selbst hier gibt es Maßnahmen, die kurzfristig wirken und dennoch nicht in die Strategie aufgenommen worden sind, beispielsweise die Vereinfachung der Visaerteilung.

Spezifischer Handlungsbedarf in Nicaragua liegt insbesondere bei den Property Rights und dem Bankensektor, wo auch relativ kurzfristige Verbesserungen möglich sind. Auf die Bedeutung des Bankensektors und seine Probleme wurde schon mehrfach eingegangen.¹⁹ Im Rahmen einer Schwachstellenanalyse sind diese beiden Felder prioritäre Kandidaten für die internationale Kooperation.

¹⁸ Diese Sektoren werden in Nicaragua seit vielen Jahren als die erfolgversprechendsten angesehen. Trotz der Preisschwankungen ist Kaffee schließlich eines der wichtigsten Anbauprodukte, und preisinelastischere Nischen werden bei ökologischen Anbaumethoden und Spezialitäten erwartet. Beim Tourismus wird unter Ausnutzung der klimatischen Vorteile eine regionale Ausweitung des erfolgreichen Tourismus in Costa Rica angestrebt. Textil und Bekleidung wird vor allem in Rahmen von Lohnveredelung betrieben und profitiert von der Ausweitung der Caribbean Basin Initiative, die weitgehend zollfreie Exporte in die USA erlaubt.

¹⁹ Auch das Joint Staff Assessment betont die Risiken in diesem Bereich (vgl.: International Development Association and International Monetary Fund 2001, S. 11).

Niveau, die Struktur und die Qualität der öffentlichen Ausgaben sind Größen, die durchaus auch der internationalen Kooperation zugänglich sind. Besonders wichtig ist dabei die Erhöhung der Planungs- und Umsetzungskapazität der vor allem staatlichen Institutionen. Werden hier keine Fortschritte erzielt, ist der Erfolg der Strategie zur Armutsreduzierung insgesamt in Frage gestellt.

Das Ausmaß der Auslandsverschuldung ist Gegenstand der HIPIC Initiative, das Haushaltsdefizit und die interne Verschuldung sind eng mit den erwähnten Problemen des Bankensektors und den geringen Fortschritten bei der Privatisierung der Versorgungsunternehmen verbunden.

Auch wenn die Bedeutung der Engpassfaktoren in der Zukunft verringert werden kann, bestehen doch einige Gefahren für die Realisierung der angestrebten Wachstumsraten, auf die im PRSP nicht eingegangen wird. Einige der Zielgrößen, die den Berechnungen im PRSP zugrunde liegen, wurden auch schon in den Jahren 2000 und 2001 nicht erreicht, insbesondere die Rückführung des Haushalts- und des Handelsbilanzdefizits. In dem PRSP werden keine expliziten Annahmen über die Entwicklung der Weltkonjunktur oder der Weltmarktpreise der Hauptexportprodukte Nicaraguas getroffen. Auch wenn die Weltkonjunktur wieder anzieht, sind gerade die Weltmarktpreise für Kaffee als dem wichtigsten Exportprodukt Nicaraguas hohen Schwankungen unterworfen. Auch die Tourismusindustrie hat insbesondere bei den Fernzielen an Dynamik verloren. Aus heutiger Sicht ist noch nicht so recht zu sehen, wie die projektierte Verringerung des Außenhandelsdefizits erreicht werden soll. Die immer wieder versuchte Ausweitung der Exporte durch sogenannte nicht-traditionelle landwirtschaftliche Exportprodukte hat in der Vergangenheit jedenfalls nur zu geringen Exportzuwächsen geführt. Die immer noch zunehmenden Aktivitäten im Zollregime von Freihandelszonen erhöhen zwar die Beschäftigung, tragen aber nur unwesentlich zur Verbesserung der Außenhandelsposition bei. Hier waren bisher die Versuche eines „Inward Linkage“ zur Erhöhung der inländischen Wertschöpfungsquote nur sehr begrenzt erfolgreich. Zudem ist das Zollregime in diesem Bereich kompliziert und anfällig für Missbrauch.

Zusammenfassend soll festgehalten werden,

- dass erhebliche Unsicherheit in bezug auf die Realisierung der angestrebten Wachstumsraten besteht,
- dass die PRSP nur wenige Maßnahmen zur Absicherung des Wachstums vorsieht,

- dass die Regierung bei der Erreichung der Pro-Kopf Wachstumsraten auf einen weiteren Rückgang des Bevölkerungswachstums setzt, hier aber nur verhalten Maßnahmen vorschlägt,
- dass nur eine geringe und zudem noch abnehmende pro-poor Orientierung des Wachstums erwartet wird,
- und das daneben insbesondere die spezifischen Engpassfaktoren in Nicaragua (Property Rights, Bankensektor, Niveau, Struktur und Qualität der öffentlichen Ausgaben, Privatisierung der Versorgungsunternehmen) Gegenstand von Beratungsprojekten sein könnten.

5. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der nicaraguanischen Poverty Reduction Strategy und Ausblick

Im dem ersten Fortschrittsbericht über die Implementierung der Strategie zur Armutsbekämpfung in Nicaragua wird das makroökonomische Szenarium der Realität angepasst, die wichtigsten makroökonomischen Indikatoren konvergieren danach erst im Jahre 2005 mit den Annahmen des PRSP. Vor 2005 wird nun von weniger ambitionierte Werten ausgegangen (vgl. Tabelle 6). Insgesamt wird damit für 2005 ein um etwa 5% geringeres Bruttoinlandsprodukt erwartet, als es noch in der Strategie der Fall war.

Ein grundlegender Mangel der nicaraguanischen Strategie zur Armutsbekämpfung liegt, wie schon angesprochen, im Fehlen einer konsistenten Strategie zur Förderung des Wirtschaftswachstums. Dieser Mangel findet sich auch in dem ersten Fortschrittsbericht über die Implementierung der Strategie wieder: Im Bereich der Förderung des Wirtschaftswachstums enthält auch der erste Fortschrittsbericht weder eine klare Strategie noch Indikatoren, die diesem Bereich zugeordnet wären. Gleichwohl sind in die Abweichungen beim Wirtschaftswachstum von den ursprünglich angenommenen Werten besonders deutlich (vgl. Tabelle 7). Auch im zweiten Fortschrittsbericht (Government of Nicaragua, 2003) wird keine umfassende Strategie zur Steigerung des Wirtschaftswachstums präsentiert, sondern auf Anstrengungen verwiesen, dies in einem nationalen Entwicklungsplan zu leisten (Gobierno de Nicaragua, 2003).

Tabelle 6: Makroökonomisches Szenarium (Wachstumsraten in v.H.), Poverty Reduction Strategy Paper und Progress Report

	2001	2002	2003	2004	2005
Reales Bruttoinlandsprodukt (PR)	3.3	1	3	4.5	5
Reales Bruttoinlandsprodukt (PRSP)	3	3.7	4.5	5	5
Reales Bruttoinlandsprodukt per capita (PR)	0.7	-1.6	0.4	1.9	2.4
Reales Bruttoinlandsprodukt per capita (PRSP)	0.4	1.1	1.9	2.4	2.4
Inflation (PR)	4.7	6	6	4	4
Inflation (PRSP)	8	6	5	4	4

PRSP= Poverty Reduction Strategy Paper (Government of Nicaragua, 2001)

PR= Poverty Reduction Strategy Paper, Progress Report (Government of Nicaragua, 2002)

Tabelle 7: Fortschritte bei der Umsetzung der Armutsstrategie (2002)

Indikator	Grad der Zielerreichung in Prozent
Central Government spending on Poverty	99
Growth of the GDP	27
Net Rate of Primary Schooling	107
Rate of Passing the Third Grade in Rural Schools	102
Students who finish primary school in six years	101
Implement National System for Academic Evaluation	100
Net rate of Preschool Schooling	96
Multi-grade Rural Schools with Six Grades	54
Construction or repair of primary school classrooms, annually	166
Institutional Births	89
Prenatal Care	87
Early Detection of Pregnancy (prenatal care in the first trimester of the pregnancy)	82
Vaccination Coverage	
1 dose of BCG	94
3 doses of antipolio	93
3 doses 5-in-1 (pentavalent)	193
Access to Reproductive Health Services for Women of Childbearing Age	112
Nicaragua's Environmental Plan	100
National Coverage of Drinking Water	103
Access to Safe Water in Rural Settlements	103
Access to Sewage Services in Urban Settlements	191
National Access to Sewage Services	101*
Access to Sewage Services in Urban Settlements	106*
Illiteracy Rate (older than 10 years)	99*
Average Number of Years in School, Children from 10 to 19 years old	102*

*2001, Quelle: Government of Nicaragua (2003), S. 50

In den Fortschrittsberichten sind Angaben über den Grad der Zielerreichung der in der Strategie enthaltenen Indikatorwerte enthalten (vgl. Tabelle 7). Der so gemessene

Fortschritt bei der Implementierung der Strategie zur Armutsbekämpfung ist nur teilweise zufriedenstellend und es wird nicht immer klar, inwieweit Fortschritte bei den Indikatoren wirklich auf die Strategie zurückgeführt werden können (International Development Association and International Monetary Fund, 2002a, S. 6.). Beim Wachstum des BIP ist das eher nicht der Fall, während der Anteil der Ausgaben des Haushaltes der Zentralregierung für Armutsreduzierung – ein Indikator der direkt im Einflussbereich der Regierung liegt – in etwa dem Ziel entsprach. Es wird auch deutlich, in welchen Bereichen die Erreichung der im PRSP angeführten Ziele für 2015 unwahrscheinlich ist. Insbesondere die Ziele beim Zugang zu Beratung im Bereich reproduktiver Gesundheit und der Verringerung des Analphabetismus dürften wohl nicht erreicht werden; auch die Ziele beim Zugang zu Trinkwasser, Unterernährung und Sterblichkeit der Mütter bei Geburten sind sehr ambitiös und wohl sehr schwer zu erreichen (Vgl. auch: World Bank, 2003, S. 17).

Nicaraguas Fortschritte bei der Armutsreduzierung in den neunziger Jahren waren durchaus beachtlich. Freilich können sie zu einem guten Teil vom Friedensprozess zurückgeführt werden, der in weiten Teilen des Landes erst wieder landwirtschaftliche Aktivitäten erlaubte. Auch die sehr hohen Investitionsquoten, die Nicaragua im Rahmen des drastischen Anstiegs der Auslandshilfe nach der Naturkatastrophe des Hurrikan Mitch erreichte, sind nicht mehr erreichbar. Inzwischen ist Nicaragua ein „normales“ Entwicklungsland geworden, das weder durch dramatische politische Entwicklungen noch durch Katastrophen das Augenmerk der Weltöffentlichkeit auf sich zieht. Es kann nur gehofft werden, dass dies auch weiter so bleibt. Dies bedeutet aber auch, dass die Erfolge der Vergangenheit, die durch Aufhol- und Einmaleffekte geprägt waren, so leicht nicht auf die Zukunft fortgeschrieben werden können. Vielmehr dürfte es in der Zukunft zielgerichteter Anstrengungen bedürfen, weitere Erfolge bei der Armutsreduzierung zu erzielen. Eine zentrale Aufgabe ist dabei die Festigung des Wirtschaftswachstums. In diesem Bereich ist bisher die Strategie zur Armutsbekämpfung besonders unklar, und die Risiken weiterhin erheblich. So ist zum Beispiel der Finanzsektor keineswegs so robust, dass Krisen wie in der Vergangenheit ausgeschlossen werden könnten. Und ein wichtiger Bereich, in dem die Reformen noch nicht weit fortgeschritten sind, ist der Justizsektor. Auch die politische Situation ist weiterhin unsicher. Die Regierung des Ende 2001 gewählten Präsidenten Bolaños verfügt über keine eigene Mehrheit in der Nationalversammlung (Parlament), was in der Vergangenheit schon verschiedentlich zu Verzögerung bei der Umsetzung der Absprachen mit den internationalen Finanzinstitutionen beigetragen hat.

Die meisten dieser Verzögerungen konnten während des Jahres 2003 überwunden und somit auch ein Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds über eine Poverty Reduction and Growth (PRGF) – Facility abgeschlossen werden, deren Umsetzung Ende 2003 vom IMF als erfolgreich bewertet wurde. Damit wurde auch der Weg zum Erreichen des sogenannten „Completion Point“ im Rahmen der HIPIC – Initiative frei. Nicaragua wurde von den Internationalen Finanzinstitutionen und bilateralen Gebern insgesamt rund 5,5 Mrd. USD an Schulden dauerhaft erlassen, was etwa eine Verringerung ihres Gegenwartswertes von 73% entspricht (International Monetary Fund, 2004).

Literaturverzeichnis

- Ames, B.; Bhatt, G.; Plant, M.* (2002) Taking Stock of Poverty Reduction Efforts, Finance & Development, June 2002, Volume 39, Number 2
- Banco Central de Nicaragua (2001), Informe Anual 2000, Managua
Banco Central de Nicaragua (2002), Indicadores Economicos, Managua
Banco Central de Nicaragua (2002a), Informe Anual 2001, Managua
Banco Central de Nicaragua (2003), Informe Anual 2002, Managua
- Camara de Industrias de Nicaragua (2001), Organizacion de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (Onudi), Bases para la Politica Industrial de Nicaragua, Febrero (NC/NIC/99/014)
- CEPAL (2001) Panorama Social de América Latina 2000-2001, Santiago de Chile
CEPAL (2002), Panorama Social de América Latina 2001-2002, Santiago de Chile
- Dollar, D.* (2002), Globalization, Inequality, and Poverty since 1980, a background paper for the World Bank Policy Research Report "Globalization, Growth and Poverty," World Bank, <http://econ.worldbank.org/prr/2477/library/doc?id=2944A>
- Dollar, D.; Kraay, A.* (2001), Trade, Growth and Poverty, World Bank Working paper 2615, June
- Economist vom 24. 8. 2002
- Edwards, S.* (1995), Crisis and Reform in Latin America, Washington D.C.: World Bank, 1995
- Frankel, J.A.; Rohmer, D.* (1999) Does Trade Cause Growth, American Economic Review, June 1999, S. 379-399
- Gobierno de Nicaragua (2003), Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, Version Resumida, Borrador
- Government of Nicaragua (2001), A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, July
- Government of Nicaragua (2002), Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, First Progress Report, November
- Government of Nicaragua (2003), Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, Second Progress Report, November
- Grossman, G.; Helpman, E.* (1991), Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge – London: MIT
- INEC (2002) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua en el 2001, Enceusta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2001, Managua o.J.
- International Development Association And International Monetary Fund (2002) Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs, Prepared by the Staffs of the World Bank and IMF, March 26

- International Development Association and International Monetary Fund (2001) Nicaragua, Poverty Reduction Strategy Paper, Joint Staff Assessment, Prepared by the Staffs of the IDA and IMF, August 27
- International Development Association and International Monetary Fund (2002a), Nicaragua, Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report, Joint Staff Assessment, November 19, 2002
- International Development Association and International Monetary Fund (2003), Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation, Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank, September 12
- International Monetary Fund (2001), Nicaragua, Staff report for the 2001 Article IV Consultation and the Staff-Monitored Program for July – Dezember 2001, August 27, 2001
- International Monetary Fund (2003), IMF Completes Third Review of Nicaragua's PRGF-Supported Program, Grants Waivers and Approves Additional Interim HIPC Assistance, *Press Release*, October 20, 2003
- International Monetary Fund (2004), IMF and World Bank Support US\$4.5 Billion in Debt Service Relief for Nicaragua, Press Release No. 04/11 , January 23
- Kaufmann, D.; Kraay, A.* (2002), Growth without Governance, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P.* (1999), Aggregating Governance Indicators, World Bank Research - Working Papers 2195
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; Zoido-Lobaton, P.* (2002), Governance Matters II, Updated Indicators for 2000/01, The World Bank, Policy Research Working Paper 2772, February
- La Prensa, Managua, verschiedene Ausgaben
- Levine, R.; Renelt, D.* (1992) A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions, *American Economic Review*, September 1992, p. 942-963
- Lora, E.* (2001), Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it, Inter-American Development Bank, Working Paper 466, December
- Organization for Economic Co-operation and Development (2001): The DAC Guidelines on Poverty Reduction, Paris
- Proyecto MIFIC-GTZ (2000), Imagen de Nicaragua ante Inversionistas Potenciales y Actuales, Proyecto MIFIC-GTZ: Managua
- Robles, E.* (2000) Economic Growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing, Development Discussion Paper No. 749. Boston (Mass.): Harvard Institute for International Development
- Rodríguez, F.; Rodrik, D.* (2000), A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, University of Maryland and Harvard University, May 2000
- Trocaire* (2002), PRSPs – Policy and Practice in Honduras and Nicaragua, January
- World Bank (2001) World Development Indicators, Washinton, D.C.: World Bank

- World Bank (2001a), Nicaragua Public Expenditure Review, Report 23095-Ni, December
- World Bank (2001b), Attacking Poverty, World Development Report 200/2001, Washington D.C.:World Bank
- World Bank (2002) Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy, Washington, DC: The World Bank 2002
- World Bank (2003), Nicaragua Poverty Assessment, Raising Welfare and Reducing Vulnerability, Report No. 26128-NI, December

Tabellen und Schaubilder im Anhang

Tabelle im Anhang 1: Nicaragua: Exporte nach Regionen im Jahre 2001 (v.H.)

USA	28,2%
EU	17,5%
Zentralamerika	30,2%
Rest	24,1%

Tabelle im Anhang 2: Nicaragua: Bevölkerung und Beschäftigung 1990 – 2001 (in Tausend bzw. v.H.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bevölkerung	3.823,7	3.937,4	4.054,4	4.174,9	4.298,9	4.426,7	4.548,8	4.674,2	4.803,1	4.935,6	5071,7	5205
Bevölkerung über 10 Jahre	2.557,8	2.649,4	2.744,3	2.842,4	2.943,9	3.048,9	3.141,4	3.236,6	3.334,7	3.435,7	3539,7	3653,2
arbeitsfähige Bevölkerung	1.214,2	1.262,7	1.313,0	1.365,2	1.419,3	1.478,1	1.537,0	1.598,0	1.661,3	1.728,9	1815,3	1900,4
Beschäftigte	1.122,4	1.117,0	1.123,7	1.121,7	1.176,6	1.228,2	1.291,8	1.369,9	1.441,8	1.544,2	1637,3	1697,6
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	441,5	425,0	436,7	437,6	472,0	497,2	529,8	574,5	609,2	655,3	711,8	728
Landwirtschaft und Viehzucht	434,8	416,0	427,9	428,8	462,3	485,3	517,6	561,3	595,7	641,3	696,9	711,9
Forstwirtschaft	2,0	2,7	2,4	2,4	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1	2,9	3	3,1
Fischerei	4,7	6,3	6,4	6,4	7,0	9,1	9,3	10,2	10,4	11,1	11,9	13
Produzierendes Gewerbe	139,6	143,6	139,9	142,7	151,7	160,6	172,9	182,6	194,9	225,1	234,5	248,2
Verarbeitende Industrie	103,5	110,2	103,6	105,7	109,1	110,2	113,6	117,2	122,0	125,3	127,8	132,2
Bauwirtschaft	33,0	30,3	32,7	33,3	39,3	46,2	53,8	58,7	63,2	88,1	97,3	105,2
Bergbau	3,1	3,1	3,6	3,7	3,3	4,2	5,5	6,7	9,7	11,7	9,4	10,8
Dienstleistungsbereiche	541,3	548,4	547,1	541,4	552,9	570,4	589,1	612,8	637,7	663,8	691	721,4
Handel	183,7	199,0	201,6	206,0	208,0	210,1	220,3	233,8	245,5	259,2	268,3	278
Staat	107,0	95,8	92,1	84,3	81,4	79,5	73,9	71,5	71,2	67,5	65	65
Transport und Telekommunikation	40,2	40,1	40,7	39,2	38,8	40,9	42,7	45,0	46,8	49,7	51,2	52,6
Banken und Versicherungen	15,8	14,2	11,5	10,6	10,7	10,6	13,3	15,6	17,4	20,1	21,8	22,5
Energie und Trinkwasserversorgung	5,3	5,3	5,5	5,6	5,8	6,1	6,0	5,9	5,8	5,8	5,9	6,1
Andere Dienstleistungen	189,3	194,0	195,7	195,7	208,2	223,2	232,9	241,0	251,0	261,5	278,8	297,2
Offene Arbeitslosigkeit	91,8	145,7	189,3	243,5	242,7	249,9	245,2	228,1	219,5	184,7	178	209
Anteil der arbeitsfähigen an der Gesamtbevölkerung (v.H.)	31,8	32,1	32,4	32,7	33,0	33,4	33,8	34,2	34,6	35,0	35,8	36,5
Arbeitslosenquote (v.H.)	7,6	11,5	14,4	17,8	17,1	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	10,7
Unterbeschäftigungsquote (v.H.)	15,5	14,9	13,8	13,1	12,2	11,8	11,6	12,2	11,6	11,9	12,1	12,4

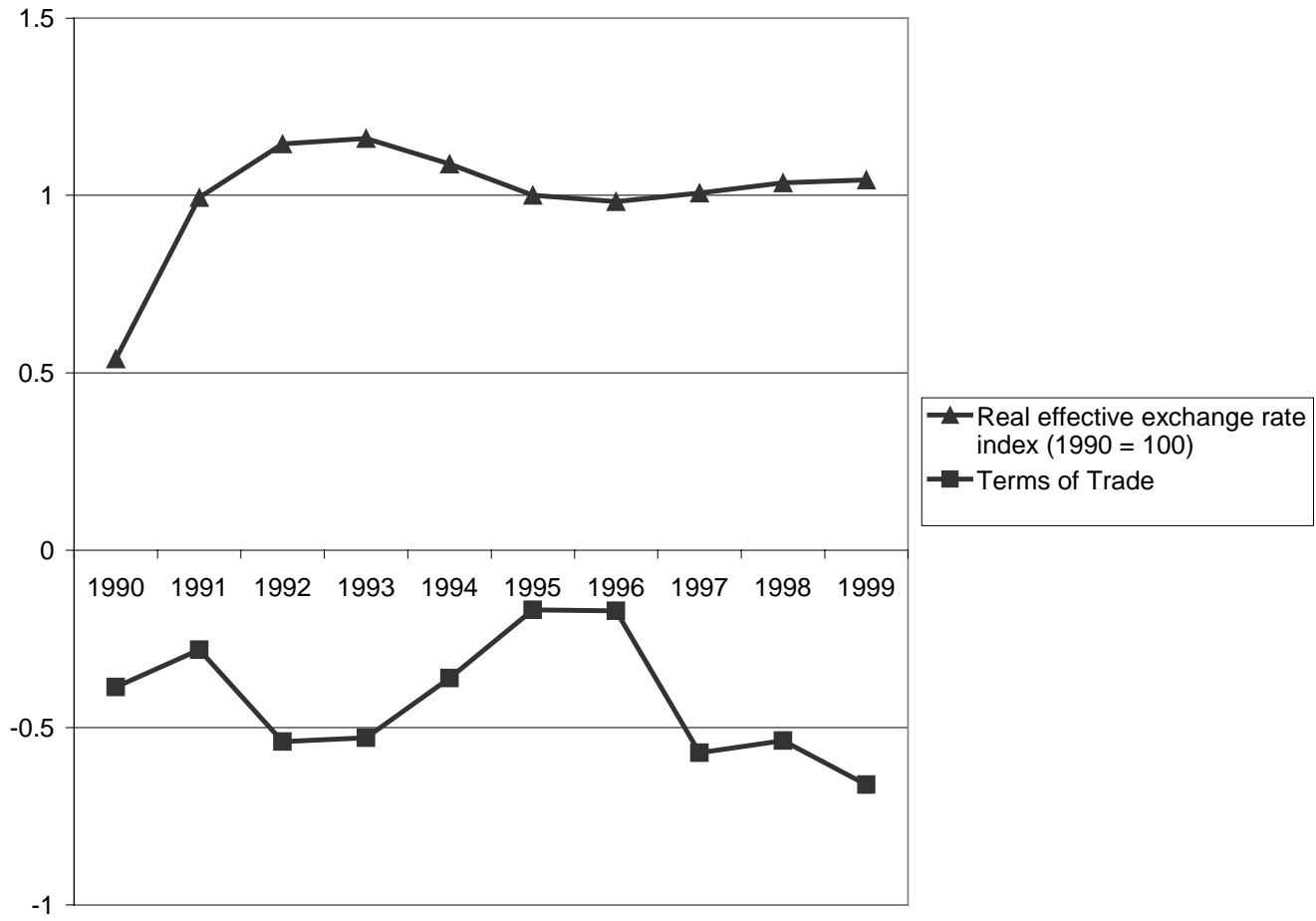
Quelle: Banco Central de Nicaragua (2002)

Tabelle im Anhang 3: Nicaragua: Wichtige Exportprodukte 1990-2001 (Mio. USD)

	Kaffee	Baumwolle	Rohrzucker	Rindfleisch	Meeresfrüchte	Bananen	Gold	nicht-traditionelle landwirtschaftliche Produkte	nicht-traditionelle Fischereiprodukte	Produkte des Verarbeitenden Gewerbes
1990	71.0	37.2	38.6	57.0	8.7	27.1	14.1	19.2	n.d.	49.6
1991	36.2	44.4	31.4	37.5	12.8	28.7	10.2	13.0	2.0	45.6
1992	45.3	26.2	19.1	40.8	21.1	10.0	0.0	14.7	3.4	33.5
1993	31.9	0.4	16.0	60.8	26.6	5.5	26.1	26.8	3.6	60.8
1994	73.0	4.2	15.8	63.2	42.2	6.3	4.2	47.7	9.0	59.7
1995	131.3	2.2	29.6	54.5	74.2	14.3	10.5	33.2	10.8	89.8
1996	116.0	10.1	41.3	40.7	75.2	21.7	6.8	28.8	15.4	92.5
1997	115.7	3.0	51.4	44.1	79.5	16.4	7.5	79.3	12.0	153.7
1998	173.4	0.3	35.5	37.6	78.8	19.5	32.2	54.7	11.1	122.3
1999	135.3	0.4	30.4	41.9	83.9	13.6	30.2	85.4	9.8	110.2
2000	170.9	0.1	41.3	52.4	111.62	8.31	24.29	89.5	10.5	132.2
2001	104.9	0.0	49.1	65.6	75.82	11.59	29.88	94.2	11.6	146.4

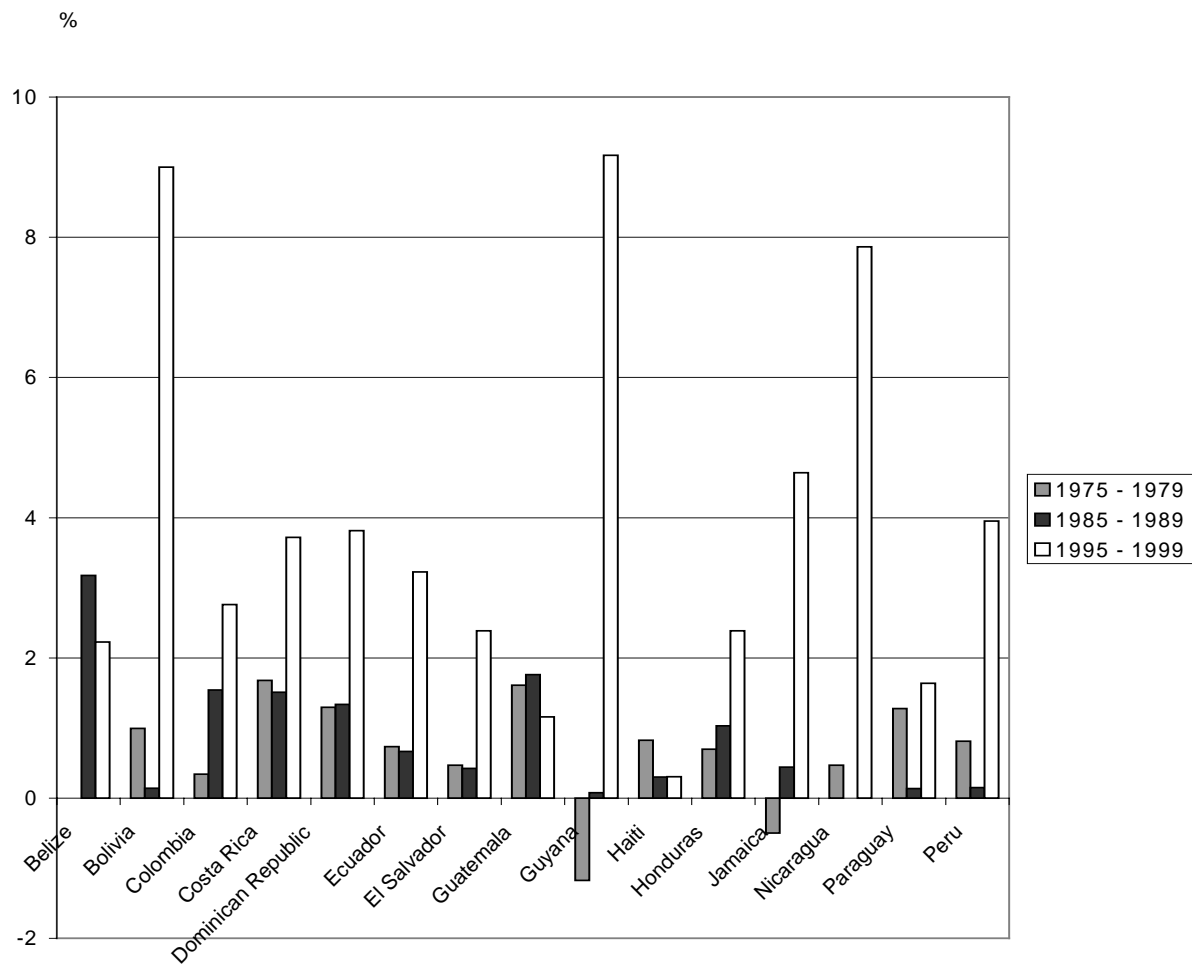
Quelle: Banco Central de Nicaragua (2002)

Schaubild im Anhang 1: Nicaragua: Realer effektiver Wechselkurs und Terms of Trade 1990 - 1999



Quelle: World Bank (2001)

Schaubild 2 im Anhang: Lateinamerikanische low und lower middle income countries: Durchschnittliche Direktinvestitionen in % des BIP 1975 – 1999



Quelle der Daten: World Bank (2001)