

## Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Eid und der Fraktion DIE GRÜNEN  
— Drucksache 11/7683 —

### **Zum „African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation“ (AAF-SAP: Afrikanischer Alternativrahmen zu den Strukturanpassungsprogrammen für sozio-ökonomischen Aufschwung und Umgestaltung) sowie zur diesbezüglichen Rolle der Bundesregierung im internationalen entwicklungspolitischen Dialog**

Im Rahmen der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte das Königreich Lesotho einen Resolutionsentwurf eingebracht, gemäß dem die Generalversammlung AAF-SAP „mit Wertschätzung“ („with appreciation“) zur Kenntnis nehmen und als die Grundlage („the basis“) für den konstruktiven Dialog und die fruchtbare Beratung betrachten sollte.

Abweichend von diesem Resolutionsentwurf nimmt die von der Generalversammlung (mit Stimme der Bundesregierung) verabschiedete Entschließung AAF-SAP lediglich zur Kenntnis und lädt die internationale Gemeinschaft ein, AAF-SAP als eine Grundlage („a basis“) zu betrachten.

Diese als Ergebnis der Diskussion von AAF-SAP im Rahmen der Generalversammlung beschlossenen Änderungen des ursprünglichen Resolutionsentwurfes verdeutlichen, daß die Mehrheit der Generalversammlung weder das von der ECA vorgelegte Dokument in seiner Gesamtheit billigt, noch bereit ist, AAF-SAP als die entscheidende Grundlage für den Entwicklungsdialog zu betrachten. Der Grund hierfür liegt darin, daß zwar einerseits AAF-SAP positive Impulse für den internationalen Entwicklungsdialog gibt (wie etwa die Betonung der Notwendigkeit grundlegenden wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den Entwicklungsländern

sowie die Forderungen nach verantwortlicher Regierungsführung und weitergehender Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen), andererseits aber im Bereich konkreter wirtschaftspolitischer Empfehlungen eine Vielzahl dirigistischer und interventionistischer Maßnahmen vorschlägt, die nicht zuletzt zum Scheitern orthodoxer Wirtschaftspolitiken in Osteuropa geführt haben. Die folgenden Antworten der Bundesregierung zur Anfrage der Abgeordneten Frau Eid und der Fraktion DIE GRÜNEN sind vor diesem Hintergrund zu werten.

#### Hintergrund

Das Ausmaß der Krise in Afrika hat zu einer spürbaren Neubelebung der internationalen Diskussion um entwicklungspolitische Strategien für diesen Kontinent geführt, die die bislang verfolgten Konzepte der Strukturanpassung zunehmend in Frage stellt und für die Politik der bi- und multilateralen Geber neue Herausforderungen beinhaltet. So mündet zum Beispiel der jüngste Afrika-Report der Weltbank *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* (Subsahara-Afrika. Von der Krise zu nachhaltigem Wachstum) in die Forderung nach einer „Globalen Koalition für Afrika“.

Eine wichtige Rolle in dieser Diskussion spielt das von der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) vorgelegte *African Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation* (AAF-SAP) (E/ECA/CM.15/6/Rev. 3).

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 14. November 1989 mit nur einer Gegenstimme den Beschluß gefaßt, „die internationale Gemeinschaft einschließlich der multilateralen Finanz- und Entwicklungsinstitutionen (einzuladen), das *Framework* als Grundlage für den konstruktiven Dialog und die fruchtbare Beratung (in internationalen Entwicklungsfragen) zu betrachten“ (A/44/L.20/Rev. 1).

Kurz zuvor hatte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) die internationale Gemeinschaft, insbesondere die Industrieländer und die multilateralen Institutionen, aufgerufen, die afrikanischen Länder bei der Durchführung entsprechender Länderprogramme auch finanziell zu unterstützen.

Diese Beschlüsse innerhalb der Vereinten Nationen sind mit Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland gefaßt worden.

Das AAF-SAP verbindet eine scharfe Kritik an der orthodoxen Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank in Afrika mit der Unterbreitung von Vorschlägen zu wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Alternativen, die die afrikanischen Länder in eigener Regie verwirklichen und bei denen sie von der internationalen Gemeinschaft tatkräftig unterstützt werden sollen. Den Hauptakzent legt das Programm auf die Reduzierung der extremen Außenabhängigkeit Afrikas und die „Endogenisierung“ von Entwicklung auf dem Kontinent, d. h. die Stärkung der inneren Entwicklungskräfte.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen der afrikanischen Länder mit der Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank kommt das AAF-SAP zu dem Schluß, „daß die konventionellen Strukturanpassungsprogramme sowohl aus theoretischen als auch aus empirischen Gründen ungeeignet sind, den wirklichen Ursachen der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Probleme, mit denen Afrika zu tun hat und die struktureller Natur sind, zu begegnen“. Das AAF-SAP leugnet nicht prinzipiell die Notwendigkeit für die Länder Afrikas, sich an veränderte innere und äußere Rahmenbedingungen anzupassen, betont jedoch, daß dabei „die Umgestaltung jener Strukturen, die die sozio-ökonomische Lage Afrikas grundlegend verschärfen“, ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden müsse. Die ECA kritisiert u. a. die zunehmende „Aushöhlung der Souveränität“ im Gefolge der gewachsenen Rolle internationaler Finanzorganisationen bei der Formulierung der afrikanischen Politik und fordert, den afrikanischen Regierungen und Völkern die vorrangige Verantwortung bei der Durchführung des *Adjustment with transformation* („Anpassung mit Umgestaltung“) zurückzugeben.

Die Politik-Alternativen der ECA beinhalten u. a.

- eine Umkehr der Prioritäten bei der Ressourcenmobilisierung und -verwendung, darunter eine gezielte Förderung eines Wandels von Konsummustern, eine Reformpolitik im Agrarsektor sowie eine veränderte staatliche Ausgabenpolitik zugunsten der Landwirtschaft und des sozialen Sektors sowie eine maximale Kürzung von Militärausgaben;

- eine Verstärkung von Integrationsanstrengungen in Afrika sowohl auf regionaler als auch auf gesamtkontinentaler Ebene sowie auf dem Gebiet der Süd-Süd-Beziehungen insgesamt;
- eine neue Währungs- und Finanzpolitik, die den Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprioritäten unterordnet, darunter die Einführung selektiver Zinsraten, multipler Wechselkurse, eine Begrenzung des ausländischen Schuldendienstes, eine begrenzte Defizitfinanzierung und eine nur noch selektive Förderung von Exporten;
- ein „pragmatisches Herangehen“ an die Rolle von staatlichen und privaten Initiativen im Wirtschaftsprozeß;
- schließlich eine umfassende Demokratisierung der afrikanischen Gesellschaften im Sinne der Stärkung der Bevölkerungspartizipation von unten.

Die ECA betont, daß die Realisierung dieser Vorschläge akut in Frage gestellt sei, „wenn Afrikas Entwicklungspartner fortfahren, ihre Hilfe an die strikten Konditionen der Verfolgung orthodoxer Strukturanpassungsprogramme statt an die im AAF-SAP gemachten Vorschläge zu binden“.

1. Bei welchen Gelegenheiten und in welcher Form hat sich die Bundesregierung seit der Verabschiedung der o. g. Resolution der UN-Generalversammlung dafür eingesetzt, das AAF-SAP zur Grundlage des internationalen Dialogs über Entwicklungsfragen zu machen?

Die zur Zeit bedeutendste internationale Initiative zur Förderung der Strukturanpassung in Subsahara Afrika ist das Special Programme of Assistance (SPA), innerhalb dessen multilaterale und bilaterale Geber beträchtliche Mittel zur Unterstützung des Anpassungsprozesses in Subsahara Afrika bereitgestellt haben. Im Rahmen der ersten Phase dieses Programms (1988 bis 1990) hat die Bundesregierung 450 Mio. DM als Kofinanzierungsbeiträge bereitgestellt.

Anläßlich des letzten Gebertreffens vom 6. bis 8. Juni 1990 in Paris, das einer Bestandsaufnahme des Erreichten und der Fortschreibung des Programms gewidmet war, griff die Bundesregierung Anregungen des AAF-SAP auf und betonte, daß die Institutionalisierung marktgerechter Anreizstrukturen im Rahmen von Anpassungsprogrammen zwar eine notwendige, allerdings keine hinreichende Bedingung für die Wiederbelebung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Afrika sei. Sie betonte, daß der sozialen Marktwirtschaft verpflichtete Wirtschaftssysteme, offene, demokratische und rechenschaftspflichtige politische Systeme, sowie die Beachtung der Menschenrechte untrennbar verbunden seien. Die Bundesregierung sprach sich daher dafür aus, bei der Fortführung des Programms soziale und politische Faktoren stärker zu beachten und bei der Ausgestaltung von Strukturanpassungsprogrammen die Erfordernisse der langfristigen Entwicklung, insbesondere hinsichtlich der Bildung von „Humankapital“, angemessen zu berücksichtigen.

2. Welche Position hat der bundesdeutsche Vertreter bei den Sitzungen des Entwicklungsausschusses von IWF und Weltbank im Herbst 1989 und im Frühjahr 1990 gegenüber dem AAF-SAP im einzelnen bezogen?

Das AAF-SAP stand nicht auf den Tagesordnungen der Entwicklungsausschüsse von IWF und Weltbank im Herbst 1989 und im Frühjahr 1990. Bundesminister Dr. Warnke hat daher als deut-

sches Mitglied des Entwicklungsausschusses keine gesonderte Stellungnahme zu AAF-SAP abgegeben.

3. In welcher Weise ist der bundesdeutsche Direktor bei der Weltbank in die Diskussionen zwischen der ECA und der Weltbank über das AAF-SAP einbezogen?

Gibt es eine spezielle Weisung der Bundesregierung in dieser Frage an den bundesdeutschen Direktor?

Wenn ja, was beinhaltet diese?

Der deutsche Exekutivdirektor bei der Weltbank hat sich über den Fortgang der Diskussionen zwischen der ECA und der Weltbank laufend unterrichten lassen. Da die Meinungsunterschiede zwischen den beiden Institutionen einerseits in vielen Punkten bereits Ende 1989 verringert werden konnten, andererseits bei Punkten mit fortbestehendem Dissens die Meinung der Bundesregierung mit derjenigen der Weltbank übereinstimmt, war eine weitere Intervention entbehrlich. Eine spezielle Weisung der Bundesregierung an den deutschen Exekutivdirektor erübrigte sich zudem, weil das AAF-SAP nicht Gegenstand einer formellen Direktoriumsberatung war.

4. Welche Vorschläge des AAF-SAP sollten nach Auffassung der Bundesregierung bei der Verabschiedung eines neuen Aktionsprogramms für die ärmsten Entwicklungsländer (LDC) bei der UNCTAD-Konferenz im kommenden September in Paris in besonderer Weise berücksichtigt werden?

Die UNCTAD-Konferenz für die LDC in Paris stellt nicht regionale, sondern globale Aspekte in den Vordergrund, auch wenn die Mehrzahl der LDC in Subsahara-Afrika liegt. Die Bundesregierung begrüßt insbesondere die Vorschläge des AAF-SAP, daß:

- interne Ressourcen der Entwicklungsländer in größerem Ausmaß und in effizienterer Weise mobilisiert werden sollten, insbesondere auch durch Eindämmung der Kapitalflucht;
- der Vermehrung des Humankapitals verstärkte Beachtung geschenkt werden müsse, insbesondere durch Sicherung staatlicher Ausgabenprogramme in Bereichen wie Erziehung und Gesundheit, auch in Perioden struktureller Anpassung;
- die Verwendung der Ressourcen durch afrikanische Regierungen verbessert werden müsse, insbesondere durch eine Minimierung nicht-produktiver Ausgaben und „exzessiver“ Militärausgaben.

5. Welche Position wird die Bundesregierung bzw. werden ihre Vertreter bei der Jahrestagung von IWF und Weltbank im kommenden September in der Diskussion um das AAF-SAP beziehen?

Das AAF-SAP steht nicht auf der Tagesordnung der gemeinsamen Jahrestagung von IWF und Weltbank im September 1990.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des Exekutiv-Sekretärs der ECA, Prof. Adebajo Adedeji, daß die Verwirklichung des AAF-SAP derzeit vor allem deshalb gefährdet ist, weil die westlichen Geberländer, die Weltbank und der IWF in der Diskussion um die Strukturanpassungspolitik in Afrika ungenügende Kompromißbereitschaft zeigen?

Wie beurteilt sie angesichts dessen die Erfolgsaussichten, einen internationalen Konsens über Fragen der Entwicklungspolitik in Afrika um das AAF-SAP herum herbeizuführen?

Die Prof. Adedeji zugeschriebene Auffassung ist der Bundesregierung weder bekannt noch wird sie geteilt. Sie wurde auch von Prof. Adedeji anlässlich des Besuchs eines Mitarbeiters des BMZ bei der ECA, der dem Zweck einer ausführlichen Diskussion des AAF-SAP diene, nicht ausgesprochen. Hinsichtlich der Verwirklichung von der Bundesregierung als wesentlich erachtete Elemente des AAF-SAP sowie eines internationalen Konsenses über Fragen der Entwicklungspolitik in Afrika wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1, 3 und 8 verwiesen. Darüber hinaus greift die von der Weltbank erstellte und von der Bundesregierung begrüßte Studie über Langzeitperspektiven Afrikas („From Crisis to Sustainable Growth“) explizit die Forderung der ECA nach einer Entwicklungsstrategie auf, in deren Mittelpunkt der Mensch steht. Verwiesen wird ferner auf die Denkschrift der Bundesregierung zu Lomé IV, in der betont wird, daß die Gemeinschaftliche Strukturanpassungshilfe flexibel an den individuellen Gegebenheiten und Anpassungskapazitäten der jeweiligen Länder orientiert werden wird; der sozialen Verträglichkeit von Strukturanpassungsmaßnahmen wird dabei sowohl bei der Gestaltung der Maßnahmen als auch bei ihrer Durchführung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung im einzelnen die von der UN-Wirtschaftskommission für Afrika im AAF-SAP vorgetragenen Kritikpunkte an den Hauptelementen der derzeit verfolgten Strukturanpassungspolitik?

- 7.1 Sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß eine restriktive Kreditpolitik, wie sie IWF und Weltbank von den Schuldnerländern fordern, nicht nur zur Verbesserung der Zahlungsbilanz führen, sondern auch eine Einschränkung der Investitionen und der Produktion zur Folge haben und den Inflationsdruck in den afrikanischen Ländern erhöhen kann?

Wie sollte nach ihrer Auffassung dieser Gefahr begegnet werden?

Eine auf Preisstabilität gerichtete Kreditpolitik ist eine Maßnahme im Rahmen von Stabilisierungsprogrammen, die darauf abzielt, durch die Rückführung von Inflationsprozessen eine Grundlage für die Wiederbelebung der Investitions- und Spartätigkeit zu schaffen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß stabilisierungspolitische Maßnahmen um so weniger restriktiv sein müssen, je schneller und breiter der Prozeß des Strukturwandels voranschreitet. Restriktive Stabilisierungsmaßnahmen werden daher grundsätzlich in Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung des strukturellen Wandels ergriffen, beispielsweise im Rahmen des SPA (vgl. Antwort zu Frage 1). Stabilitätsgerichtete Kreditpolitiken in Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung der Strukturanpassung führen zu einer Verringerung des Geldmen-

genwachstums sowie zu einer Steigerung des verfügbaren Angebots und wirken daher antiinflationär. Die vorliegenden Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen bestätigen diesen Zusammenhang.

- 7.2 Teilt die Bundesregierung die Auffassung der ECA, daß eine Politik der steigenden Zinssätze, wie sie die Strukturanpassungsprogramme zur Folge haben, angesichts der Unvollkommenheit der afrikanischen Geld- und Kapitalmärkte eher die Spekulation als produktive wirtschaftliche Aktivitäten ermutigen und besonders im ländlichen Sektor negative Auswirkungen zeitigen kann?

Eine der wesentlichen Ursachen für die spekulative und ineffiziente Verwendung heimischer Ressourcen war (vor Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen) in vielen afrikanischen Staaten die Existenz negativer realer Zinssätze. Stabilisierungsprogramme zielen u. a. auf die Festlegung positiver realer Zinssätze ab und bilden damit einen Anreiz zur Steigerung des inländischen Sparaufkommens.

Gerade der informelle und ländliche Sektor hat allerdings vielfach keinen Zugang zu formalen Kapitalmärkten und leidet daher unter überhöhten Zinsforderungen informeller Kreditgeber. Integraler Bestandteil verschiedener Strukturanpassungsprogramme sind daher Maßnahmen zur Reform des Bankensystems und der Kapitalmärkte, die auf eine Verbesserung der Kreditversorgung insbesondere auch in ländlichen Gebieten abzielen. Vorliegende Erfahrungen bestätigen, daß derartige Maßnahmen, in Verbindung mit verbesserten Anreizstrukturen für die landwirtschaftliche Produktion, zu einer Steigerung der Einkommen im ländlichen Bereich führen können.

- 7.3 Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß Währungsabwertungen unter afrikanischen Bedingungen nur begrenzt zur Verbesserung der Zahlungsbilanzen beitragen können, da ihre Wirkungen durch den fortgesetzten Preisverfall auf den externen Märkten für afrikanische Rohstoffe ständig konterkariert werden?  
Welchen Sinn hat eine Politik der Währungsabwertung nach Auffassung der Bundesregierung angesichts dieses Umstands?

In vielen afrikanischen Ländern wurden die Wechselkurse in der Vergangenheit nicht ausreichend an die hohen Inflationsraten angepaßt. Die Folge waren überbewertete Wechselkurse, die Importe begünstigten, Exporte benachteiligten und zur Kapitalflucht anregten.

Die Auffassung, daß Währungsabwertungen unter afrikanischen Bedingungen generell durch Preisverfall für afrikanische Rohstoffe konterkariert werden, wird von der Bundesregierung nicht geteilt. So stieg beispielsweise in den Jahren 1986 und 1987 (bei Ausschluß von Ölexporten) das Exportvolumen der Länder in Subsahara Afrika um 1,7 bzw. 2,7 Prozent, während die Exporteinnahmen mit 9,5 bzw. 3,6 Prozent wesentlich stärker wuchsen. Ebenso tragen die Verringerung der Importe sowie die hierdurch stimulierte Steigerung der Binnenproduktion zu einer Verbesserung der Handelsbilanz bei.

- 7.4 Sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß eine nach den Empfehlungen der neoklassischen Theorie komparativer Vorteile betriebene Politik der Außenhandelsliberalisierung unter afrikanischen Bedingungen vor allem die Zerstörung junger nationaler Industrien zur Folge hat, da dort, vor allem infolge der protektionistischen Politik der Industrieländer, die Importelastizitäten größer als die Exportmöglichkeiten sind?

Wäre die Bundesregierung vor diesem Hintergrund bereit, die afrikanischen Länder bei einer Politik des vorübergehenden und selektiven Schutzes vor Weltmarkteinflüssen in internationalen Handelsverhandlungen zu unterstützen?

Nach Auffassung der Bundesregierung dient die Politik der Liberalisierung und des Abbaus protektionistischer Maßnahmen langfristig allen Ländern. Das schließt nicht aus, daß in besonders begründeten Fällen insbesondere den Entwicklungsländern und hier wiederum den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) Anpassungsschutz beim Aufbau ihrer Industrien sowie der Entwicklung ihres Agrarsektors zugestanden werden muß. Dies sieht bereits Artikel XVIII C GATT vor, und auch die laufenden multilateralen Handelsverhandlungen in Genf („Uruguay-Runde“), nehmen auf diesen Aspekt Rücksicht. Ferner legt Artikel 25 Abs. 4 Lomé IV fest, daß „in Anbetracht der derzeitigen Entwicklungserfordernisse der AKP-Staaten ... für diese hinsichtlich des freien Zugangs in der Regelung keine Gegenseitigkeit vorgesehen (ist)“.

- 7.5 Teilt die Bundesregierung die im AAF-SAP begründete Auffassung, daß eine pauschale und doktrinäre Politik der Privatisierung unter afrikanischen Bedingungen eines schwachen einheimischen Privatsektors vor allem dazu führt, ausländische Unternehmen zu begünstigen und sozialstaatliche Wohlfahrtsfunktionen abzubauen?

Eine pauschale und doktrinäre Politik der Privatisierung wird nach Kenntnis der Bundesregierung weder von irgendeinem bilateralen bzw. multilateralen Geber befürwortet, noch ist sie Bestandteil der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßen von IWF und Weltbank.

- 7.6 Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich die im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme vorgenommenen Budget-Kürzungen fast immer negativ auf die soziale Lage der Mehrheit der Bevölkerung ausgewirkt haben, was im AAF-SAP unter Heranziehung von statistischen Unterlagen der Weltbank, der ILO und der UNICEF belegt wird?

Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Versuch, die negativen sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme im nachhinein durch Programme des *Adjustment with human face* („Anpassung mit menschlichem Gesicht“) zu kompensieren?

Der dem Thema „Armut“ gewidmete Weltentwicklungsbericht 1990 belegt, daß die pro-Kopf-Ausgaben für Erziehung und Gesundheit in Subsahara Afrika in der vergangenen Dekade substanziell gefallen sind; Zahlen dafür, in welchem Umfang dieser Trend auf reduzierte Staatsausgaben zurückgeführt werden kann bzw. in welchem Umfang er das Wachsen der Bevölke-

rung reflektiert, liegen nicht vor. Allerdings ist davon auszugehen, daß in der Vergangenheit bei der Ausgestaltung von Regierungsbudgets im Rahmen von Anpassungsmaßnahmen Sozialausgaben nicht im erforderlichen Maße aufrechterhalten wurden. Verantwortung hierfür tragen aber in nicht unerheblichem Maße die afrikanischen Regierungen (was insbesondere auch von AAF-SAP mit dem Hinweis auf Militärausgaben kritisiert wird). Die Bundesregierung hat sich daher dafür eingesetzt, Ausgaben in sozialen Sektoren zur Förderung des Humankapitals im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen abzusichern (vgl. Antworten zu Fragen 1 und 8); kompensatorische Maßnahmen, etwa im Rahmen „sozialer Aktionsfonds“, werden von der Bundesregierung in verschiedenen Ländern als Sofortmaßnahmen gefördert, um kurzfristig auftretenden Härten wirksam begegnen zu können.

8. Welche Konsequenzen hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit Blick auf künftige Strukturanpassungsprogramme in Afrika, vor allem unter sozialen Aspekten, für erforderlich?

Welche Initiativen in multilateralen Institutionen hat sie in dieser Hinsicht bislang ergriffen?

Hinsichtlich der Konsequenzen und Initiativen der Bundesregierung wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 7 verwiesen. Ferner hat sich die Bundesregierung als einer der ersten bilateralen Geber am von Weltbank, UNDP und Afrikanischer Entwicklungsbank initiierten Projekt „Soziale Dimensionen der Strukturanpassung“ beteiligt, das darauf abzielt, Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen auf der Ebene der privaten Haushalte zu erfassen und afrikanische Regierungen in die Lage zu versetzen, sozial ausgewogenere Strukturanpassungsprogramme zu entwerfen und durchzuführen; mit einem Beitrag von 22 Mio. DM ist die Bundesregierung größter bilateraler Geber in dem Projekt.

9. Ist die Bundesregierung bereit, die afrikanischen Entwicklungsländer in den verschiedenen Foren des Nord-Süd-Dialogs, insbesondere in IWF und Weltbank, in folgenden Bereichen bei der Durchsetzung des AAF-SAP zu unterstützen:
- 9.1 im Rahmen der Strukturanpassungspolitik zu gewährleisten, daß 20 bis 25 Prozent des Staatshaushaltes der afrikanischen Länder für die ländliche Entwicklung und weitere 30 Prozent für Aufgaben der sozialen Sicherheit und Versorgung verwendet werden, wie es die ECA empfiehlt,

Eines der Kernziele von Strukturanpassungsprogrammen sowie generell der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die Förderung der privaten Wirtschaftstätigkeit. Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie wird konsequenterweise zu einer Reduzierung der Staatsquote führen. Die Festschreibung von Ausgabestrukturen für Staatshaushalte wird vor diesem Hintergrund weder zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen (Bildung von Humankapital), noch wird sie den Besonderheiten der Positionen einzelner Länder im Entwicklungsprozeß gerecht. Auch ist



die Höhe der Staatsausgaben bzw. ihre sektorale Zusammensetzung nur beschränkt aussagekräftig, da es letztlich auf die Effizienz der Staatsausgaben, und hier insbesondere auf eine Steigerung des investiven Anteils ankommt.

Sinnvoller als die Zielvorgaben der ECA sind daher die von der Weltbank im Rahmen der Langzeitperspektivstudie für Subsahara Afrika aufgestellten Zielvorstellungen, die Ausgaben für die Entwicklung menschlicher Ressourcen von gegenwärtig 4 bis 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Länder Subsahara Afrikas auf 8 bis 10 Prozent zu steigern, wobei neue Investitionen einen Anteil von ca. 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen sollten. Im Hinblick auf den Landwirtschaftssektor hält die Weltbank jährliche Investitionen von 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für erforderlich, um eine jährliche Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Produktion von 4 Prozent zu erreichen; bei erfolgreicher Umsetzung eingeleiteter Wirtschaftsreformen würde der größte Teil dieser Investitionen von privaten Investoren bereitgestellt werden.

9.2 in strukturpolitische Anpassungsmaßnahmen die Notwendigkeit der Reduzierung von Militärausgaben einzubeziehen,

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß eine Reduzierung von Militärausgaben im Rahmen strukturpolitischer Anpassungsmaßnahmen wünschenswert wäre. Dieses Ziel wird jedoch kaum dadurch erreichbar, daß, wie im Antrag angeregt, die Bundesregierung die afrikanischen Entwicklungsländer bei der Durchsetzung des AAF-SAP unterstützt, da es in der Vergangenheit die afrikanischen Entwicklungsländer selbst waren, die hohe Militärausgaben, oft gegen Widerstand von Währungsfonds und Weltbank, bei der Aufstellung von Strukturanpassungsprogrammen sichergestellt haben. Die Bundesregierung wird weiterhin im Dialog mit ihren Partnerregierungen die Notwendigkeit eines Abbaus der Militärausgaben betonen. Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß im Rahmen der kofinanzierten Strukturanpassungsdarlehen der Weltbank der Import von Rüstungsgütern ausgeschlossen ist.

9.3 im Rahmen der währungs- und finanzpolitischen Auflagenprogramme von IWF und Weltbank afrikanischen Ländern die Möglichkeit zu eröffnen,

- Zinssätze selektiv zu gestalten, wo dies zur gezielten Unterstützung ländlicher, produktiver und sozialer Aktivitäten sinnvoll erscheint,
- eine multiple Wechselkurspolitik zu betreiben mit dem Ziel, einen Schwerpunkt bei der Förderung lebensnotwendiger Importe zu setzen, Luxusgüterimporte und Kapitalflucht hingegen zu entmutigen,

Multiple Wechselkurse und insbesondere selektive Zinssätze eröffnen Möglichkeiten staatsdirigistischer Einriffe in das Wirtschaftsgeschehen, verhindern eine marktwirtschaftlich effiziente Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen und haben sich als

Instrumente zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als wenig geeignet erwiesen; multiple Wechselkurse haben darüber hinaus vielfach die Kapitalflucht erst ermöglicht bzw. erleichtert statt sie, wie im AAF-SAP gefordert, zu entmutigen.

- 9.4 die Strukturanpassungspolitik dahin gehend zu verändern, daß Exportförderungsmaßnahmen nicht mehr pauschal, sondern künftig nur noch selektiv, gemäß den Entwicklungsprioritäten der afrikanischen Länder, unterstützt und gefördert werden,

Ebenso wie selektive Zinssätze und multiple Wechselkurse eröffnen bestimmte selektive Exportförderungsmaßnahmen Möglichkeiten staatsdirigistischer Eingriffe in den Wirtschaftsablauf. Die Erfahrung lehrt, daß derartige Instrumente in der Vergangenheit diskretionär und damit auch diskriminierend angewendet wurden. Demgegenüber befürwortet die Bundesregierung „neutrale“ Außenhandelsregime, die alle handelbaren Güter (Exportgüter und Imports Substitute) in gleicher Weise begünstigen (Ausnahme: „Erziehungszölle“, vgl. die Antwort der Bundesregierung zu Frage 7.4) und die sich als effiziente Instrumente zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung erwiesen haben (vgl. Weltentwicklungsbericht 1987, Kapitel 5 und 6). Dies schließt nicht aus, daß gezielte, marktkonforme Unterstützung zur Diversifizierung des Exportangebots (z. B. verbesserte Information über Exportmöglichkeiten) geleistet wird.

- 9.5 die Möglichkeit für afrikanische Länder einzuräumen, den ausländischen Schuldendienst auf ein mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verträgliches Niveau zu beschränken,

Die Bundesregierung beteiligt sich in den zuständigen internationalen Gremien an der Weiterentwicklung der Strategien zur Überwindung der Verschuldungsprobleme. Sie hat den am wenigsten entwickelten afrikanischen Ländern sowie weiteren armen hochverschuldeten Ländern Afrikas, die Strukturanpassungsprogramme durchführen, Forderungen aus Darlehen der Entwicklungshilfe in Höhe von insgesamt 6,6 Mrd. DM erlassen. Zudem werden den meisten Ländern Subsahara Afrikas Entwicklungshilfeleistungen grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt; bei Umschuldungen öffentlich verbürgter kommerzieller Kredite gewährt die Bundesregierung Zinsverbilligungen gemäß den Toronto-Vereinbarungen. Ferner dient die Unterstützung der Strukturanpassung dazu, durch Förderung der Wirtschaftsaktivität ein kompatibles Niveau von ausländischem Schuldendienst und wirtschaftlicher Leistung sicherzustellen.

- 9.6 auf pauschale Privatisierungsforderungen im Rahmen der Auflagenprogramme von IWF und Weltbank zu verzichten und den afrikanischen Ländern eine Politik der selektiven Privatisierung, aber auch der selektiven Stärkung staatlicher und/oder genossenschaftlicher wirtschaftlicher Aktivitäten, gemäß ihren eigenen souveränen Entscheidungen, zu ermöglichen?

Die Bundesregierung teilt die von der Weltbank in ihrem 1989 fertiggestellten Grundsatzpapier „Developing the Private Sector“ getroffene Feststellung, daß es keine allgemeingültige Relation zwischen öffentlichen und privaten Wirtschaftsaktivitäten geben kann und daher in jedem einzelnen Fall die Art der fraglichen Güter und Leistungen sowie die länderspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

10. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, im Rahmen der Politik von IWF und Weltbank Demokratisierungsprozesse in den afrikanischen Ländern im Sinne einer Stärkung der Partizipation der Bevölkerung an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen zu unterstützen?

Eine Stärkung der Partizipation der Bevölkerung an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen ist integraler Bestandteil der von der Weltbank in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern erarbeiteten Langzeitstrategie für Subsahara Afrika. Die Bundesregierung verfolgt konsequent die Politik, entsprechende Projekte der Weltbank zu unterstützen und hat sich darüber hinaus für eine Berücksichtigung dieser Aspekte im Rahmen des Dialoges über Strukturanpassungsprogramme ausgesprochen (vgl. Antwort zu Frage 1).

11. Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die von der *International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa* vom 12. bis 16. Februar 1990 in Arusha/Tansania verabschiedete *African Charter for Popular Participation in Development and Transformation* (E/ECA/CM.16/11)?

Die Bundesregierung begrüßt insbesondere die an die afrikanischen Regierungen gerichteten Empfehlungen des Dokuments. Sie teilt allerdings nicht alle Empfehlungen und Einschätzungen, insbesondere nicht hinsichtlich der Rolle des AAF-SAP und im Hinblick auf die Schuldenstrategie.

12. Welche konzeptionellen Konsequenzen zieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der internationalen Diskussion über das AAF-SAP und der diesbezüglichen Bemühungen um einen neuen internationalen entwicklungspolitischen Konsens für die Formulierung und Praxis ihrer eigenen bilateralen Entwicklungspolitik gegenüber afrikanischen Ländern?

Die Bundesregierung wertet laufend eigene praktische Erfahrungen, aber auch die Erkenntnisse und Überlegungen anderer aus. Dies geschieht auch bezüglich des AAF-SAP. Die konzeptionellen Konsequenzen, die die Bundesregierung aus der Gesamtheit dieser Erkenntnisse für ihre Entwicklungspolitik gegenüber afrikanischen Ländern zieht, werden durch die Beantwortung der relevanten Fragen in dieser kleinen Anfrage deutlich.

13. Welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung insbesondere hinsichtlich ihrer Strukturhilfeprogramme in Afrika, und welche Auswirkungen wird dies für die Umsetzung dieser Programme haben?

Auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 1 und 8 wird verwiesen.

14. Sind die Bundesregierung oder bundesdeutsche Durchführungsorganisationen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bereits an der Ausarbeitung von afrikanischen Länderprogrammen nach Maßgabe des AAF-SAP beteiligt?

Wenn ja, in welcher Form?

Nein.

15. Wäre die Bundesregierung bereit, die ECA oder einzelne afrikanische Länder bei der Ausarbeitung und Durchführung derartiger Programme zu unterstützen und in welcher Form?

Eine Unterstützung der ECA oder einzelner afrikanischer Länder bei der Ausarbeitung und Durchführung derartiger Programme ist nicht vorgesehen. Die Bundesregierung ist aber bereit, afrikanische Entwicklungsländer bei der Ausarbeitung afrikanischer Länderprogramme zu unterstützen, die auf den Erkenntnissen und Empfehlungen der von der Weltbank in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern erstellten Langzeitperspektivstudie aufbauen; die Ausarbeitung einer ersten derartigen Studie wurde mit der Regierung Togos vereinbart.