

Schulen statt Schulden / Entschuldung wirkt – der Fall Bolivien

Bolivien gehört zu den ausgewählten Ländern, die im Rahmen der multilateralen Entschuldungsinitiativen¹ einen Schuldenerlass erhielt. So war das Land untragbar verschuldet:

Tabelle 1²

Indikator in %	Im Jahr 2000	Als tragfähig erachteter Grenzwert
Schulden i.V. zum nationalen Wirtschaftseinkommen (BNE)	71	40
Schulden i.V. zu jährlichen Exporten	359	150
Schuldendienst zu jährl. Exporten	39	15

Damit hängt auch die weit verbreitete Armut und soziale Ungerechtigkeit in Bolivien zusammen. Gelder sind aufgrund der Überschuldung und dem Diktat der internationalen Geber im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung nicht vorhanden.

Die Aufnahme in die HIPC-Initiative zu Beginn des neuen Jahrtausends hat überwiegend mit der starken Mobilisierung der Zivilgesellschaft durch die Entschuldungskampagne *Jubileo Bolivia* mit Unterstützung der bolivianischen Bischofskonferenz und deutschen Partnerkirchen zu tun. So war das Land nach Maßstäben der Weltbank eigentlich „nicht arm“ genug, um in die HIPC-Initiative aufgenommen zu werden³. Die Kampagne formierte sich erstmalig im Jahr 1998 und mobilisierte weite Teile der Bevölkerung im Hinblick auf die Forderung eines Schuldenerlasses. 5 % der Bevölkerung Boliviens, ca. 400.000 Menschen, unterschrieben die weltweite Petition für einen Schuldenerlass der ärmsten hoch verschuldeten Entwicklungsländer⁴. Damit nahm Jubileo Bolivia eine Vorreiterrolle in ganz Lateinamerika ein⁵. Die Unterschriften wurden am G8-Gipfel 1999 in Köln an die Chefs der mächtigsten Wirtschaftsstaaten überreicht.

Die bolivianische Bischofskonferenz und damit die katholische Kirche in Bolivien unterstützte die Kampagne maßgeblich. So organisierte die katholische Kirche im Rahmen der Entschuldungskampagne einen breiten zivilgesellschaftlichen Konsultationsprozess zur Armutsbekämpfungsstrategie, die sogenannten „Foros Jubileo 2000“. Eine Armutsbekämpfungsstrategie wird im Rahmen der HIPC-Initiative von den internationalen Gebern von den Schuldnerregierungen verlangt. Doch die Zivilgesellschaft wollte hier aktiver beteiligt werden. Die Ergebnisse der Foros wurden in einem nationalen runden Tisch, dem „Foro Jubileo 2000“ zusammengetragen und zentrale Vorschläge hinsichtlich der Verwendung der frei gewordenen Gelder aus dem Schuldenerlass gemacht. An diesem Prozess haben sich insgesamt über 800 Institutionen und Organisationen der bolivianischen Zivilgesellschaft beteiligt. Der Prozess zog ein so gewaltiges Medienecho mit sich, dass sich die Regierung gezwungen sah, ihrerseits einen nationalen Dialog auszurufen. Selbst der Papst forderte von der bolivianischen Regierung im Jahr 2000, die Ergebnisse des Foro Jubileo 2000 „zu studieren“⁶.

Im Jahr 2001 erhielt das Land einen Schuldenerlass von insgesamt 2,1 Milliarden US\$, wodurch sich der Schuldenberg von 3,7 Milliarden US\$ auf 1,5 Milliarden US\$ reduzierte⁷. Doch der Schuldenerlass

¹ „Heavily Indebted Poor Countries Initiative“ (HIPC) und „Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)“

² Vgl. Global Development Finance der Weltbank, einzusehen unter: <http://databank.worldbank.org>.

³ Vgl. Kaiser, Jürgen (2009): Bolivien nach der Entschuldung, erlassjahr.de Hintergrund – Dezember 2009.

⁴ Vgl.: Irene Tokarski und Georg Krekeler (2001): Entschuldung und Armutsbekämpfung. Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Dokumentation. Hrsg. von Brot für die Welt, EED und Misereor.

⁵ Irene Tokarski (2005): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP, LIT Verlag Münster, S. 159.

⁶ Vgl. Bolivien und die HIPC-II-Initiative. Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Online-Chronik des Bistum Hildesheim unter <http://www.bistum-hildesheim.de/bho/dcms/sites/bistum/gesellschaft/weltkirche/bolivienpartnerschaft/boliviennetzwerk/chronik.html>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2012.

⁷ Vgl. Romilly Greenhill, Elena Sisti (2003): Real Progress Report on HIPC, Jubilee Research bei der „new economics foundation“, (<http://www.medact.org/content/health/documents/poverty/Pettifor%20and%20Greenhill%20realprogressHIPC.pdf>, Tabelle 2, S. 8.

war unzureichend, um die Verschuldung Boliviens auf ein tragfähiges Niveau zu senken. Bereits Ende 2003 liegt die Verschuldung höher als vor dem Schuldenerlass durch die HIPC-Initiative⁸. Nach Erweiterung der HIPC Initiative erhielt Bolivien um 2005 nochmal einen weitreichenden Erlass seines multilateralen Auslandsschuldendienstes – welcher zu einer starken Erhöhung der Ausgaben zur Armutsbekämpfung führte⁹. Insgesamt erhielt das Land damit einen Schuldenerlass von 4,9 Milliarden US Dollar¹⁰.

Der zivilgesellschaftliche Beteiligungswille an makroökonomischen Belangen führte in Bolivien so weit, dass sich die Regierung nicht nur auf nationale Konsultationsprozesse einließ, sondern die Forderung nach zivilgesellschaftlicher Kontrolle der Verwendung der Gelder aus dem Schuldenerlass gesetzlich verankerte. So wurde ein sozialer Kontrollmechanismus (*Mecanismo de Control Social*) geschaffen. Im Jahr 2001 verabschiedete die Regierung dazu das Gesetz 2235 zum Nationalen Dialog 2000, welches auch festlegte, dass die durch den Schuldenerlass frei gewordenen Mittel im Rahmen der bolivianischen Armutsreduzierungsstrategie (EBRP, *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*) verwendet werden müssen¹¹.

Die bolivianische Armutsstrategie sah vor, dass jährlich rund 100 Mio Dollar aus dem Schuldenerlass direkt den 314 Kommunen zugutekommen sollten¹², wobei durch einen ausgefeilten Verteilungsschlüssel vor allem die ärmsten Munizipien profitieren sollten. Dazu wurde ein kommunaler Solidaritätsfonds für Schulbildung und öffentliche Gesundheitsdienste und das *Spezialkonto Dialog 2000* gegründet¹³. Dabei sollten die HIPC-Gelder zu je 20% für öffentliche Dienstleistungen in der Schulbildung, 10% für öffentliche Dienstleistungen im Gesundheitsbereich und 70% für (Bau-)Maßnahmen der produktiven und sozialen Infrastruktur verwendet werden. Die dezentrale Umsetzung der Armutsbekämpfung konnte allerdings nur im bescheidenen Rahmen verwirklicht werden: so wurde die Umsetzung gleich zu Beginn durch Ineffizienz und Korruption und damit vor allem durch die Umsetzungsschwäche der Kommunen behindert¹⁴.

Dazu kam die sich zuspitzende Haushaltssituation des Staates im Jahr 2002¹⁵: So konnte die Zentralregierung ihr Versprechen der Bereitstellung von 100 Mio. Dollar pro Jahr nicht einhalten und reduzierte die Zuwendungen an die Kommunen, um einen Teil der Gelder aus dem Erlass zur Deckung des Haushaltsdefizits zu nutzen.

Was konnte durch die frei gewordenen Gelder erreicht werden?

Die Zivilgesellschaft forderte im Bereich Bildung u.a. die Verstärkung der beruflichen Ausbildung und der Alternativen Erwachsenenbildung, eine Verbesserung der Qualität der regulären Schulbildung, der Bau und die Instandhaltung von Schulgebäuden, die Ausstattung mit Schulmaterial, die Schaffung von Planstellen in den ländlichen Gebieten sowie eine Erhöhung der Lehrergehälter¹⁶.

⁸ Vgl. Bolivien und die HIPC-II-Initiative. Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Online-Chronik des Bistum Hildesheim unter <http://www.bistum-hildesheim.de/bho/dcms/sites/bistum/gesellschaft/weltkirche/boliviennetzwerk/chronik.html>, zuletzt aufgerufen am 27.06.2012.

⁹ Jürgen Kaiser, Irene Knoke, Hartmut Kowsky (2009): Towards a Renewed Debt Crisis? Risk Profiles of the poorest countries in the light of the global economic slowdown, Dialogue on Globalization, Friedrich-Ebert Stiftung, S. 21.

¹⁰ IMF und IDA (2011): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/110811.pdf>

¹¹ Pro PACS (Programa para la Promoción de la Participación y del Control Social de la Comisión Episcopal de Pastoral Social Caritas) (2004): Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien, Studie im Auftrag der Diözesen Hildesheim und Trier, <http://www.downloads.bistum-hildesheim.de/1/10/1/99207943570407961444.pdf>, Tabelle 4. Zuletzt abgerufen am 26.06.2012.

¹² Irene Tokarski (2005): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP, LIT Verlag Münster, S. 205.

¹³ Pro PACS: Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Irene Tokarski (2005): Kirche und Partizipation in Bolivien. Die Option für die Armen der bolivianischen Kirche im Partizipationsprozess zur Armutsreduzierungsstrategie PRSP, ab S. 205.

¹⁶ Pro PACS: Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien.

- Landesweit herrschte ein großes Defizit an Lehrern¹⁷. Durch die HIPC-Mittel konnten mehr als zehntausend Lehrerplanstellen bis Juni 2002 neu geschaffen werden¹⁸.
- Auch der Bau und Erhalt der Schulgebäude wurde durch die HIPC-Gelder finanziert: 28 % der vorgegebenen 70 % für produktive und soziale Infrastruktur der HIPC-Mittel wurden für die Errichtung oder Sanierung von Schulgebäuden ausgegeben
- 8 % wurden für Schulspeisung genutzt¹⁹
- Der Zugang zum Schulbesuch wurde auf 92 % erhöht²⁰
- Nach dem weiteren Schuldenerlass zwischen 2005 und 2007 im Rahmen der MDRI, konnte die bolivianische Regierung ihre Ausgaben für Armutsbekämpfung kontinuierlich erhöhen²¹. In der weiterführenden Schule konnten zum Beispiel zwischen 2001 und 2007 mehr als 20000 neue Lehrer eingestellt werden²².

46% der HIPC-Mittel wurden dabei im Schulwesen ausgegeben²³. Allerdings blieben die Ergebnisse weit hinter den Erwartungen und Forderungen zurück: viele der Forderungen wurden nicht aufgegriffen, wie zum Beispiel die Verbesserung der Qualität der Bildung, dafür schien eher in „sichtbare“ anstatt stärker nachhaltige Projekte investiert worden zu sein²⁴. Die Umsetzung wurde dabei u.a. durch Korruption und einer ineffizienten Verwaltung behindert, strukturelle Faktoren also, die durch einen einmaligen Schuldenerlass nicht zu lösen sind. Zudem entsprachen die frei gewordenen Entschuldungsmittel zur Zeit der Entschuldung gerade mal 2 % des gesamten Finanzierungsbedarfs der nationalen Armutsstrategie²⁵. Die Bevölkerung hat die Chance der Entschuldungsinitiative daher vielmehr dahingehend genutzt, eine gesetzlich verankerte Kontrolle der öffentlichen Ausgaben durch die Zivilgesellschaft durchzusetzen. Sehr beeindruckend dadurch ist, dass durch den Prozess zur HIPC-Umsetzung ein starkes Bewusstsein der Mitverantwortung aller im Kampf gegen die Armut in der Bevölkerung entstanden ist. Die Entschuldung förderte damit ein demokratisches Bewusstsein in der Bevölkerung, welches sich im Beschluss des Nationalen Dialogs zum Sozialkontrollmechanismus niederschlägt. Damit wurde die Regierung Boliviens gezwungen, ihr Handeln stärker auf die nationale Armutsbekämpfung auszurichten²⁶.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Abbildung 5.3 und 5.5 in Pro PACS: Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien und: Bolivien und die HIPC-II-Initiative. Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Online-Chronik des Bistum Hildesheim unter <http://www.bistum-hildesheim.de/bho/dcms/sites/bistum/gesellschaft/weltkirche/bolivienpartnerschaft/boliviennetzwerk/chronik.html>

¹⁹ Pro PACS: Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien, S. 75.

²⁰ S. 69, ebd.

²¹ <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/110811.pdf>, Table 3. Diese Entwicklung hängt allerdings auch mit einem boomenden Exportsektor und einer armutsorientierten Besteuerungspolitik im Hydrocarbon-Sektor zusammen, siehe Kaiser, Knoke, Kowsky: Towards a Renewed Debt Crisis, S. 21 und Fanny Heylen (2010): Analyzing the Poverty Impact of the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative in Bolivia, <http://www.scielo.org.bo/pdf/rde/v8n14/v8n14a03.pdf>, p. 81), zuletzt besucht am 28.06.2012.

²² Global Development Finance, erreichbar unter: <http://databank.worldbank.org>.

²³ Pro PACS: Ende der Schulden oder Schulden ohne Ende? Eine Analyse der Entschuldungsinitiative HIPC am Beispiel Bolivien.

²⁴ Ebd., S. 72.

²⁵ Bolivien und die HIPC-II-Initiative. Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Online-Chronik des Bistum Hildesheim unter <http://www.bistum-hildesheim.de/bho/dcms/sites/bistum/gesellschaft/weltkirche/bolivienpartnerschaft/boliviennetzwerk/chronik.html>.

²⁶ Siehe dazu auch Zitat von Tokarski und Krekler in: Entschuldung und Armutsbekämpfung. Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, Hrsg. Brot für die Welt, EED, Misereor. August 2001, S. 53, entnommen aus: http://www.exposure-dialog.de/english/publikationen/bol_publication/Data/kap_3_3_4.pdf (27.06.2012): „Bei aller Skepsis gegenüber dem Willen und der Fähigkeit der Regierung, die Ergebnisse des Dialogs in die politische Praxis umzusetzen, ist aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure in Bolivien mit den bisherigen Ergebnissen des Prozesses zumindest ein Teilerfolg errungen: Im Regierungshandeln ist eine klare Richtung hin zu einer stärkeren Armutsorientierung erkennbar. Es wird zukünftig einen Sozialkontrollmechanismus in Bolivien geben. Und die Zivilgesellschaft hat der Regierung [das Zugeständnis] abgerungen, an der Erstellung eines Armutsbekämpfungsplans sowie des nachgeschalteten Monitorings beteiligt zu sein“.

