

Dicke, Hugo; Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Dicke, Hugo; Stehn, Jürgen (1987) : Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 172-182

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1337>

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.

Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik

Von Hugo Dicke und Jürgen Stehn*

Die Entwicklungshilfepolitik der Industrieländer steht seit jeher im Kreuzfeuer der Kritik. Dominierten in der Öffentlichkeit während der siebziger Jahre Stimmen aus Entwicklungsländern, die die Leistungen der Industrieländer als viel zu gering kritisierten, so waren es Anfang der achtziger Jahre Experten in Industrieländern, die mit Vorwürfen gegen die staatliche Entwicklungshilfe die Diskussion bestimmten. Über Zweckmäßigkeit, Art und Umfang der Entwicklungshilfe setzte eine Diskussion ein, die in der Bundesrepublik Deutschland dazu führte, daß eine Neuorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verkündet wurde. Grundlage dafür war – nach dem Entwicklungsbericht 1985 – die Erkenntnis, daß Entwicklung nur durch die Entfaltung der in den Menschen und den Völkern angelegten schöpferischen Kräfte möglich sei. Das Schwergewicht der deutschen Entwicklungshilfepolitik solle deshalb künftig auf Maßnahmen gelegt werden, die geeignet seien, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Dritten Welt zu verbessern und die Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen zu erhöhen¹. Die neue Entwicklungszusammenarbeit soll daneben drei weitere Hauptziele verfolgen; sie soll

- der Ärmstenhilfe dienen und auf diese Weise den Grundstein für eine Steigerung der Produktivkräfte legen,
- entsprechend den grundgesetzlichen Beschränkungen den Nutzen des deutschen Volkes mehren und Schaden von ihm abwenden²,
- dem Oberziel der Friedenspolitik untergeordnet werden.

Das Ziel der Verbesserung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in der Dritten Welt ist in der Sache der Schwerpunkt, nicht aber in den Ausgaben. Unter dem Motto "Geld ist nicht Entwicklung. Sicher: Geld ist wichtig"³ wurden von der Bundesregierung zusätzlich Programme mit hohen fiskalischen Kosten beschlossen, so daß im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) nach der Neuorientierung insgesamt nicht weniger Mittel für Entwicklungshilfe vorgesehen sind als in den Haushalten zuvor. Die Haushaltsansätze für die Entwicklungszusammenarbeit haben sogar überdurchschnittlich zugenommen. Die erhöhten Mittel sollen dazu verwendet werden, den hochverschuldeten Entwicklungsländern zu helfen, ihre Schuldendienstfähigkeit wiederzugewinnen. Ferner sollen sie "Selbsthilfegruppen" in Entwicklungsländern unterstützen und der Hunger- und Armutsbekämpfung dienen⁴.

Die angekündigte Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit regt zu der Frage an, ob die alte Konzeption der Entwicklungszusammenarbeit nicht nach den vier Hauptzielen

* Die Autoren danken Ulrich Hiemenz für wertvolle Anregungen.

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Entwicklungspolitik, Jahresbericht 1985. Bonn 1986, S. 6 f.

² Somit soll die Entwicklungshilfe auch subjektive Ziele des Geberlandes berücksichtigen.

³ BMZ, a.a.O., S.6.

⁴ Ebenda, a.a.O., S.6 f.

gestaltet wurde und so etwa die Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen nicht erhöhte und den Ärmsten nicht geholfen hat. In diesem Beitrag wird versucht, auf diese Frage eine empirische Antwort zu geben. Wenn sich erweist, daß die bisherige Entwicklungshilfe nicht nach den Kriterien "Ärmstenhilfe" und "Effizienzsteigerung" gegeben worden ist, so ist zu fragen, welche Faktoren denn dann die Entwicklungshilfe bestimmt haben. Schließlich wird noch die Frage aufgeworfen, welche Gründe die Bundesregierung dafür vorbringen könnte, daß sie die Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit selbst wahrnimmt.

Zur Relevanz externer Bestimmungsfaktoren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Armenhilfe, die nicht das nationale Wohlstandsumfeld berücksichtigt, wäre wenig sinnvoll⁵. Arme gibt es auch in Industrieländern oder in Entwicklungsländern, die über die Startphase der Entwicklung schon hinausgekommen sind. Doch besteht in diesen Ländern bereits eine größere wohlhabende Schicht, die einen eigenen Beitrag zur Armenhilfe leisten kann. In Ländern, die sich am untersten Ende der Skala der Einkommen und der Lebenserwartung befinden, ist der Spielraum für nationale Armenhilfe am geringsten. Hier dürften die Ärmsten zu finden sein. Entwicklungshilfe mit dem Anspruch, Ärmstenhilfe zu leisten, müßte demnach den Ländern zufließen, die das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen oder die geringste Lebenserwartung aufweisen. Hilfen, die die Bundesregierung gibt, um die Effizienz des Ressourceneinsatzes zu steigern, müßten jenen Ländern zufließen, die günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen haben und ein hohes Wirtschaftswachstum aufweisen. Als Indikatoren hierfür können die Zuwachsrates des Bruttosozialprodukts und eine niedrige Inflationsrate (für eine solide Geldpolitik) gelten. Die Höhe der Auslandsschuld wird von der Bundesregierung im Entwicklungsbericht 1985 als ein Indikator für die Bedürftigkeit des jeweiligen Entwicklungslands interpretiert⁶. Es ist zu prüfen, ob bislang die Auslandsschuld einen positiven Einfluß auf die Höhe der erhaltenen Entwicklungshilfe ausgeübt hat.

Der Einfluß dieser externen Faktoren auf die bisherige Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland wurde mit Hilfe einer Regressionsanalyse für einen Querschnitt von insgesamt 66 Entwicklungsländern untersucht (Tabelle 1). Als zu erklärende Variable dienten die im Jahre 1984 von der Bundesrepublik an die jeweiligen Empfängerländer geleisteten öffentlichen Ausgaben für bilaterale Entwicklungshilfe. Für die erklärenden Variablen Pro-Kopf-Einkommen, Auslandsschuld und durchschnittliche Lebenserwartung wurde unterstellt, daß sie mit einer Verzögerung von einem Jahr auf die abhängige Variable einwirken. Das Wirtschaftswachstum und die Inflationsrate in den Empfängerländern wurden als jährliche Durchschnittswerte für den Zeitraum 1965-1983 bzw. 1973-1983 berücksichtigt.

Die Schätzung zeigt, daß externe Faktoren keinen statistischen Beitrag zur Erklärung der Höhe der Hilfe an Entwicklungsländer leisten. "Ärmstenhilfe" scheint bei der Vergabe ebensowenig eine Rolle gespielt zu haben wie das Wachstum. Insgesamt betrachtet legt die Schätzgleichung die Vermutung nahe, daß sich die alte Entwicklungszusammenarbeit in der Bundesrepublik an Kriterien orientiert hat, die außerhalb von Entwicklungsländern angesiedelt sind. Zu ähnlichen Ergebnissen ist in jüngster Zeit eine Untersuchung der Bestimmungsgründe der Entwicklungshilfe der Vereinigten Staaten gelangt⁷. Es fand sich kein

⁵ Dieser Gesichtspunkt wird von der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit nur unzulänglich berücksichtigt.

⁶ Vgl. BMZ, a.a.O., S.6 ff.

⁷ Vgl. Hannelore Weck-Hannemann, Bruno S. Frey, "Was erklärt die Entwicklungshilfe?". In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 203, Stuttgart 1987, S. 101-122.

Tabelle 1 - Externe Angebotsdeterminanten der Entwicklungszusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland 1984 - Schätzgleichung

ODA _{ijt}	=	38,125	-	0,003 (Y/C) _{jt-1}	+	3,262 Y [*] _j	+	0,142 P [*] _j
				(-1,200)		(1,990)		(1,150)
				+ 0,001 AS _{jt-1}				- 0,427 LE _{jt-1}
				(0,010)				(-0,980)
R ² = 0,094		t-Werte in Klammern						
ODA _{ijt}	=	Von Geberland i an Empfängerland j im Jahre t geleistete staatliche, bilaterale Entwicklungshilfe.						
(Y/C) _{jt-1}	=	Pro-Kopf-Einkommen im Empfängerland j im Jahre t-1.						
Y [*] _j	=	Durchschnittliches jährliches Wachstum des Bruttosozialprodukts im Empfängerland j.						
P [*] _j	=	Durchschnittliche jährliche Inflationsrate im Empfängerland j.						
AS _{jt-1}	=	Kumulierte Auslandsschuld des Empfängerlandes j im Jahre t-1.						
LE _{jt-1}	=	Durchschnittliche Lebenserwartung im Empfängerland j im Jahre t-1.						

Quelle: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 1981/84. Paris 1986. - International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1985. Washington 1985. - Eigene Berechnungen.

Beleg dafür, daß die amerikanische Hilfe nach den Kriterien Armut, Wachstum oder irgendeinem anderen amtlich genannten Vergabekriterium vergeben worden ist. Als Bestimmungsfaktoren wurden innenpolitische Einflüsse in den Vereinigten Staaten vermutet.

Zur Relevanz interner Bestimmungsfaktoren der Entwicklungszusammenarbeit

Bevor die Bundesregierung die Entwicklungshilfe Mitte der fünfziger Jahre zur staatlichen Aufgabe erklärt hatte, waren es Private gewesen, die in der Dritten Welt Armen geholfen oder zu einem wirtschaftlichen Einsatz von Produktionsfaktoren beigetragen hatten. Die jetzt durch Steuern finanzierte Vergabe von Entwicklungshilfe durch staatliche Institutionen schränkt die ökonomischen Möglichkeiten der inländischen Steuerzahler ein, selbst Einfluß auf Umfang, Art und Empfänger von Entwicklungshilfe auszuüben, da sich eine Änderung ihres Nachfrageverhaltens nicht auf das Angebotsniveau auswirkt. Den zuständigen Regierungspolitikern eröffnet sich ein Spielraum, entwicklungspolitische Entscheidungen gemäß ihren eigenen Präferenzen zu fällen. Diese Entscheidungsfreiheit wird auch durch die in der Verfassung eingeräumten Rechte der Steuerzahler nur geringfügig geschmälert. Von der Wahl einer politischen Partei oder eines Abgeordneten kann sich ein Steuerzahler kaum einen Einfluß auf die Entwicklungshilfepolitik erhoffen. Erfolgversprechender erscheint dagegen eine Einflußnahme über die Bildung von Interessengruppen.

Diese Form der Meinungsäußerung ist verbreitet. Organisierte Minderheiten haben eine weit größere Möglichkeit, ihre Ziele auch gegen die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung durchzusetzen. Eine solche Einflußnahme ist um so wahrscheinlicher, je weniger die Wähler wissen, welche Entwicklungsländer in welcher Höhe und zu welchem Zweck von der Regierung aus Steuermitteln unterstützt werden. Für die entwicklungspolitischen Entscheidungsträger besteht kaum die Gefahr von Stimmenverlusten bei einem Verhalten, das den Wünschen einer aufgeklärten Mehrheit wahrscheinlich entgegengerichtet sein würde⁸.

⁸ Vgl. Paul Mosley, "The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good". Economic Development and Cultural Change, Vol. 33, Chicago 1984/85, S. 373-393.

Politiker treten vielmehr als Marktführer auf und können ihr politisches Ansehen maximieren, indem sie den Forderungen einflußreicher Verbände nachgeben. Ihre Entscheidungen unterliegen jedoch Restriktionen. Die verantwortlichen Politiker stehen in einem Rechtfertigungszwang. Gegenüber den von ihnen bevorzugten Interessengruppen müssen sie belegen, daß sie genug tun, um deren Wünsche zu erfüllen. Die Steuerzahler müssen sie von der Angemessenheit der von ihnen zur Verfügung gestellten Entwicklungshilfe überzeugen, denn Verschwendung würde ihrem Ansehen schaden. Von der Bundesregierung werden für die "Förderung der entwicklungspolitischen Bildung" Haushaltsmittel bereitgestellt. Mit diesem Programm werden die Fortbildungsmaßnahmen öffentlicher und privater Träger des schulischen und außerschulischen Bildungsbereichs subventioniert und amtliche Informationsunterlagen über die Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellt⁹. Diese Ausgaben sind seit der Einführung des Titels im Jahre 1979 bis zum Jahre 1985 um 44,6 vH erhöht worden. Sie verlaufen somit fast proportional zu den staatlichen Ausgaben für bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe, die im gleichen Zeitraum um 41,2 vH stiegen.

Schließlich ist gegenüber den um die Budgetmittel konkurrierenden Kabinettsmitgliedern die eingeschlagene Entwicklungspolitik zu rechtfertigen. Die Höhe der in den öffentlichen Haushalten eingeplanten Finanzmittel für Entwicklungshilfe hängt wesentlich von der Wertschätzung durch die nicht im Bereich der Entwicklungsfinanzierung tätigen Regierungspolitiker ab. Diese werden dann eher bereit sein, das beantragte Budget zu genehmigen, wenn die Vergabe von Entwicklungshilfe in einen positiven Zusammenhang mit den von ihnen angestrebten Zielen gebracht werden kann. Zustimmung wird auch dann gefördert, wenn die Vergabepolitik von einflußreichen Interessengruppen befürwortet wird, da hierdurch Ansehen für das gesamte Kabinett gewonnen werden kann. Beide Bedingungen scheinen eine sich auf allgemein- und wirtschaftspolitische Ziele berufende Vergabepolitik zu erfüllen¹⁰.

Daß interne wirtschaftspolitische Ziele bei der Vergabe von Entwicklungshilfe eine Rolle spielen, ist von der Bundesregierung in ihrem Entwicklungsbericht 1977 erklärt worden. Dort hieß es, daß die Entwicklungshilfe beschäftigungswirksam für die Bundesrepublik eingesetzt werden solle¹¹. Der Anteil liefergebundener Entwicklungshilfe an der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) aller Mitgliedsländer des Development Assistance Committee (DAC) in Höhe von 43 vH im Jahre 1983 deutet darauf hin, daß nationale Beschäftigungsziele als Bestimmungsfaktoren der Entwicklungshilfe weit verbreitet sind. Diese Hilfe dient letztlich dazu, inländischen Firmen einen Wettbewerbsvorsprung bei Käufen der Entwicklungsländer zu verschaffen. In der Bundesrepublik Deutschland stieg der Anteil liefergebundener Leistungen an der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe im Zeitraum 1980-1983 um fast 10 Prozentpunkte. In anderen Ländern, z.B. in den Niederlanden oder Schweden, wird jedoch ein noch deutlich höherer Anteil der Hilfe liefergebunden gewährt. Die zunehmende Koppelung von Entwicklungshilfe und kommerziellen Exportkrediten stellt ein

⁹ Vgl. BMZ, Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1985. Memorandum der Bundesregierung zur DAC-Jahresprüfung 1986/87. BMZ-aktuell, September 1986, S. 6 f.

¹⁰ Ein im Vergleich zu humanitären Bestimmungsfaktoren relativ hoher Erklärungswert allgemein- und wirtschaftspolitischer Angebotsdeterminanten für die staatliche Entwicklungsfinanzierung in der Bundesrepublik konnte für den Zeitraum 1961-1970 auch in Robert D. McKinley, "The German Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models of the Distribution of German Bilateral Aid 1961-70". European Journal of Political Research, Vol. 6, Amsterdam 1978, S. 235-257, nachgewiesen werden.

¹¹ BMZ, Entwicklungspolitik, Jahresbericht 1977. Bonn 1978, S. 5.

weiteres Indiz für die wirtschaftspolitische Motivation der Entwicklungsfinanzierung dar¹². In der Bundesrepublik wurde das Volumen der Mischfinanzierung innerhalb von zwei Jahren von 0,44 Mrd. DM (1982) auf fast 2 Mrd. DM im Jahre 1984 aufgestockt. Die Notwendigkeit dieser Finanzierungsform wird damit begründet, daß auf diese Weise der Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer erhöht werden könnte.

Die Bedeutung außen- und sicherheitspolitischer Motive in der Entwicklungshilfe wird daran deutlich, daß mindestens fünf der zehn Entwicklungsländer, die 1983 die höchsten Entwicklungshilfeleistungen pro Kopf der Bevölkerung erhielten, bereits relativ hohe Pro-Kopf-Einkommen aufweisen und in politisch wichtigen Krisenregionen liegen; es handelt sich um Israel, Jordanien, Syrien sowie – mit Einschränkungen – Oman und Costa Rica¹³.

Haben im nationalen Bereich egoistische politische Motive wesentlichen Einfluß auf Umfang und Art der staatlichen Entwicklungshilfe, so kommt es zur Konkurrenz von Industrieländern. Ein Wettlauf um den Einfluß auf Entwicklungsländer hat zur Folge, daß eine Ausweitung der Hilfe des einen Industrielands die anderen veranlaßt, ihrerseits die Haushaltsausgaben zu erhöhen. Eine Anpassung der inländischen Haushaltsansätze an die ausländischen Ausgaben für Entwicklungshilfe ist in diesem Fall im Dienste partieller Interessenpolitik rational, da sonst der mit der Entwicklungshilfe verbundene Einfluß auf das Empfängerland mit steigender Entwicklungshilfe des Auslands zurückgehen würde.

Es mag aber auch Interessenidentitäten zwischen Industrieländern geben. Einen positiven Einfluß auf die Höhe der Entwicklungshilfe kann vom Ausland auch auf solche Länder ausgeübt werden, deren Politiker sich am Subventionswettbewerb nicht beteiligen, weil sie ihrer Volkswirtschaft insgesamt nicht schaden wollen. Staatsmänner anderer Länder, die hohe Hilfeleistungen vergeben und eine starke moralische Überzeugungskraft besitzen, können eine Art "Spendendruck" auf solche Politiker ausüben. Deren Sozialprestige unter den Politikern der anderen Industrieländer ist nicht ohne Bedeutung auf ihre innenpolitische Stellung. Ein erfolgreich ausgeübter "Spendendruck" vermindert den Rechtfertigungszwang für die Entscheidungsträger des Auslands. Denn was alle Politiker aller Länder gleichermaßen tun, kann im Fall des Politikversagens als kollektiver Irrtum hingestellt werden.

Ob ein Land einem "Spendendruck" ausgesetzt ist oder sich vielmehr an einem Subventionswettbewerb beteiligt, ist kaum zu ermitteln. In jedem Fall wird aber die Höhe der ausländischen Hilfe einen positiven Einfluß auf die Hilfeleistungen des betrachteten Landes ausüben. In eine Angebotsfunktion der Entwicklungshilfe der Bundesrepublik müßte die Entwicklungshilfe des Auslands als ein Bestimmungsfaktor neben anderen aufgenommen werden.

Wie jede Position des Staatshaushalts dürfte auch die Entwicklungshilfe wesentlich durch das Bestreben der Ressorts bestimmt werden, Kürzungen ihrer Haushaltstitel zu verhindern. Darüber hinaus sind Verwaltungen wohl auch bestrebt, den Vorjahrsetat und damit ihren Machteinfluß auszuweiten. Hier wird angenommen, daß die Höhe des Vorjahrsniveaus des Entwicklungshilfehaushalts einen positiven Einfluß auf die Höhe der Ausgaben des laufenden Jahres hat.

Der Haushaltsansatz für Entwicklungszusammenarbeit dürfte auch von Veränderungen des gesamten Staatshaushalts in positiver Richtung beeinflußt werden. Wesentlich ist hier vor

¹² Peter Nunnenkamp, Entwicklungshilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 115, Oktober 1985, S. 6 f.

¹³ Ebenda, S. 7 f.

allein die zeitliche Entwicklung der Staatsquote. Sie wird ebenfalls als exogene Variable in die Angebotsfunktion aufgenommen. Weiterhin dürfte die Leistungskraft der Volkswirtschaft einen positiven Einfluß auf die Hilfsleistungen ausüben. Hierfür spricht auch, daß von internationalen Gremien Forderungen nach einem Mindestprozentsatz der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt erhoben werden. Einige Industrieländer haben diese Forderung akzeptiert. Dient aber ein bestimmter Anteil des Sozialprodukts als Zielvariable des Haushaltsansatzes für Entwicklungshilfe, so wird mit dem Anstieg der Bemessungsgrundlage auch die Höhe der Entwicklungshilfeleistung steigen. Aus diesem Grund wird das inländische Pro-Kopf-Einkommen als erklärende Variable in eine Angebotsfunktion aufgenommen. Trotz steigender Pro-Kopf-Einkommen kann es zu einem Rückgang des Vollbeschäftigungskapitalstocks kommen. Ein solcher Kapitalmangel könnte die Bereitschaft, Entwicklungshilfe zu leisten, schmälern. Als Indikator für Kapitalmangel kann die heimische Arbeitslosenquote gelten. Diese Quote wird als eine weitere exogene Variable in die Funktion aufgenommen.

Der Einfluß der beschriebenen internen Faktoren auf die Vergabe von bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe wurde mit Hilfe einer Regressionsanalyse untersucht (Tabelle 2). Die Schätzung wurde separat für jedes untersuchte Land auf Basis der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungshilfe (ODA) im Zeitraum 1966-1984 durchgeführt. Da die Interdependenzen zwischen den großen Geberländern von besonderem Interesse sind, wurden die untersuchten Länder gemäß der absoluten Höhe ihrer Finanzierungsbeiträge im Jahre 1984 ausgewählt. Als Indikator für den ausländischen Einfluß auf die heimische Angebotsfunktion gilt in den einzelnen Ländergleichungen die absolute Höhe der von den anderen Staaten der Untersuchungsgruppe gewährten Entwicklungshilfe.

Die Schätzergebnisse zeigen, daß sowohl vom Pro-Kopf-Einkommen des Inlands in der Vorperiode als auch von der Höhe der Finanzierungsleistungen des Auslands ein signifikanter Einfluß auf das inländische Angebot an Entwicklungshilfe ausgeht. Ausnahmen stellen Japan, Schweden und Australien sowie in bezug auf die ausländische Entwicklungshilfe Kanada und die Vereinigten Staaten und hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens das Vereinigte Königreich dar. Dagegen können die Arbeitslosenquote, der vorjährige Budgetansatz für Entwicklungshilfe und die Staatsquote kaum zu einer Erklärung des Angebotsverhaltens beitragen.

In der Bundesrepublik Deutschland kann das staatliche Angebot an Entwicklungshilfe sowohl durch das Pro-Kopf-Einkommen des Vorjahrs als auch durch den Einfluß der ausländischen Entwicklungshilfepolitik erklärt werden. Nicht signifikant ist hier das Vorjahrsniveau an Entwicklungshilfe. Dies ist wahrscheinlich auf die in den Jahren 1970, 1973, 1978 und 1980 zu beobachtenden sprunghaften Erhöhungen des Entwicklungshilfeetats durch das Parlament zurückzuführen. Diese Sprünge sind wohl eher die Folge von politischen Richtungsentscheidungen und weniger den Einflüssen der Administration zuzuschreiben.

Als Fazit der Untersuchung der Bestimmungsfaktoren der bisherigen deutschen Entwicklungshilfe läßt sich festhalten, daß, ähnlich wie in anderen Industrieländern, die Höhe des staatlichen Ressourcentransfers an Entwicklungsländer von internen Faktoren abhing. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Lage von Entwicklungsländern hat dagegen nicht den Einfluß auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gehabt, der nach den Grundsätzen der Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit verlangt wird: Ärmstenhilfe und verbesserte Effizienz des Ressourceneinsatzes waren als Bestimmungsfaktoren für die deutsche Entwicklungshilfe statistisch nicht nachweisbar. So gesehen spricht die Bundesregierung wohl zu Recht von einer Neuorientierung, wenn sie die Verbesserung der wirtschaftli-

Tabelle 2 - Interne Angebotsdeterminanten der Entwicklungszusammenarbeit in westlichen Industrieländern¹ 1966-1985

Land	Regressionskoeffizienten der erklärenden Variablen						R ²	DW
	Konstante	A [*] _t	ODA _{it-1}	SQ _{it-1}	(Y/C) _{it-1}	AL _{it-1}		
Bundesrepublik Deutschland	644,54	0,14* (2,58)	-0,54 (-1,94)	-35,52 (-0,96)	0,27* (3,66)	-59,28 (-1,09)	0,978	2,053
Frankreich	2 422,79	0,11* (4,70)	0,12 (0,75)	-75,95 (-1,65)	0,20* (4,24)	-7,73 (-0,11)	0,996	2,171
Niederlande	639,66	0,04* (2,09)	-0,35 (-1,46)	-28,04 (-1,28)	0,17* (3,55)	-12,62 (-0,74)	0,987	2,023
Vereinigtes Königreich	515,81	0,10* (2,25)	0,13 (-0,27)	-16,46 (-0,41)	0,10 (1,02)	-103,78 (-1,88)	0,904	1,990
Schweden	-1 175,01	0,19x10 ⁻² (-0,12)	-0,60x10 ⁻³ (-0,14x10 ⁻²)	33,15* (2,59)	0,05 (1,81)	-76,90 (-1,28)	0,963	1,539
Australien	49,96	0,02 (1,64)	0,16 (-0,63)	-2,02 (-0,08)	0,06 (1,42)	-20,43 (-1,12)	0,954	1,884
Japan	-2 401,81	0,09 (1,00)	0,67* (2,64)	78,93 (0,90)	-0,19 (-0,82)	660,22 (1,74)	0,972	1,418
Kanada	- 419,79	-0,01 (-0,95)	0,58* (2,68)	11,08 (0,72)	0,06 (1,67)	- 24,73 (1,46)	0,985	2,242
Vereinigte Staaten	8 452,43	0,16 (-1,77)	0,40 (-1,77)	-285,84 (-1,74)	1,10* (4,99)	- 78,36 (-0,62)	0,951	2,515

Schätzgleichung: $ODA_{it} = b_0 + b_1 A_t^* + b_2 ODA_{it-1} + b_3 SQ_{it-1} + b_4 (Y/C)_{it-1} + b_5 AL_{it-1}$

A^{*}_t = ausländisches Angebot an Entwicklungshilfe im Jahre t.

ODA_{it-1} = Angebot an bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe des Staates i im Jahre t-1.

SQ_{it-1} = Staatsquote im Land i im Jahre t-1.

(Y/C)_{it-1} = Pro-Kopf-Einkommen im Land i im Jahre t-1.

AL_{it-1} = Arbeitslosenquote im Land i im Jahre t-1.

t-Werte in Klammern. * Statistisch signifikant bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 vH.

¹ Ausgewählt wurden die neun Länder mit den im Jahre 1984 absolut höchsten Finanzierungsbeiträgen. Die Umrechnung der Ausgaben für Entwicklungshilfe und der Pro-Kopf-Einkommen in US-\$ erfolgte mit Hilfe jahresdurchschnittlicher Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD, Paris: Development Co-Operation, lfd. Jgg.; Labour Force Statistics, lfd. Jgg. - IMF, International Financial Statistics, Yearbook 1986. Washington 1986. - International Bank for Reconstruction and Development, World Tables. Vol. 1, Washington 1984. - Robert Summers, Alan Heston, "Improved International Comparisons of Real Product and its Compositions". Review of Income and Wealth, Ser. 30, New Haven, Conn., 1984, S. 207-262. - Eigene Berechnungen.

chen Rahmenbedingungen als Hauptziel für die künftige deutsche Entwicklungszusammenarbeit herausstellt. Allerdings wurde auch in der alten Konzeption der deutschen Entwicklungshilfe der Anspruch erhoben, Armen zu helfen und die Produktivkräfte der Dritten Welt zur Entfaltung zu bringen. Wollen und Handeln scheinen sich jedoch schwer in Einklang bringen zu lassen, wie sich in ähnlicher Weise auch in anderen Industrieländern

zeigt¹⁴. Versagen Länder bei der Entwicklungszusammenarbeit aus systemimmanenten Gründen? Wären Private eher in der Lage, Entwicklungshilfe gemäß den vier deutschen Hauptzielen zu leisten? Dies sind Fragen, die sich hier stellen, die aber empirisch wohl kaum zu beantworten sind. Es können nur auf theoretischer Ebene die Gründe diskutiert werden, die Regierungen reklamieren könnten, um zu beweisen, daß sie besser als Private geeignet seien, Entwicklungshilfe anzubieten.

Zur Rolle des Staates im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Aus der Sicht der normativen Wohlfahrtstheorie mehrt der Staat den Nutzen des Volkes gemäß dem vierten Hauptziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wenn er u.a. öffentliche Güter herstellt und direkte Eingriffe in die Produktion privater Güter vermeidet. Auch wenn die Bundesregierung in ihren Grundsätzen zur Neuorientierung keine Rechtfertigung staatlicher Entwicklungshilfe vorträgt, ist doch zu vermuten, daß sie Entwicklungshilfe als ein öffentliches Gut ansieht. Ein solches Gut kann von beliebig vielen Menschen in Anspruch genommen werden; ein Ausschluß vom Konsum ist unmöglich oder unverhältnismäßig teuer. Private Produktion wäre in diesem Fall unrentabel, weil Konsumenten kaum bereit wären für ein Gut zu bezahlen, welches gleichzeitig von beliebig vielen Mitmenschen genutzt werden kann. Die Armenhilfe könnte ein öffentliches Gut darstellen. In zahlreichen Veröffentlichungen wird die These vertreten, Entwicklungshilfe sei ein öffentliches Gut¹⁵, weil es Nutzeninterdependenzen zwischen den Bürgern gibt, die zur Folge hätten, daß weniger Entwicklungshilfe geleistet würde als eigentlich von der Gesamtheit der Bevölkerung gewünscht würde. Zu einem solchen suboptimalen Aufkommen privaten Ressourcentransfers kommt es, wenn Menschen nicht Handlungen einen Wert beimessen, sondern dem Zustand einer Gesellschaft. Sie handeln in diesem Fall nach teleologischen Prinzipien¹⁶. Verbesserte eine individuelle Leistung die Lebensverhältnisse in der Dritten Welt, so würden Menschen mit einer teleologischen Ethik daraus Nutzen ziehen und eigene Leistungen einstellen. Im Falle teleologisch handelnder Bürger liegt also die freiwillige Armenhilfe unter dem Hilfsangebot, das sich ergibt, wenn der Staat Trittbrettfahrerverhalten durch Besteuerung verhindert. Der staatlich organisierten Armenhilfe wird für diesen Fall die Eigenschaft eines nationalen öffentlichen Gutes zuerkannt; der staatliche Eingriff korrigiert suboptimale Ergebnisse freiwilliger individueller Entscheidungsprozesse. Dies gilt allerdings nur, wenn der Öffentlichkeitsgrad der privaten Spendentätigkeit sehr gering ist, da anderenfalls ein "sozialer Spendendruck" auf den Trittbrettfahrer entsteht, der u.a. durch die Einflußnahme von Nachbarn, Freunden und Verwandten ausgelöst wird. In diesem Fall ist es für den potentiellen Geber ökonomisch rational, sich an der Unterstützung der Armen in Entwicklungsländern zu beteiligen, da er hieraus einen

¹⁴ Zu den Wirkungen der Entwicklungshilfe gibt es eine Vielzahl von Analysen mit gleichem Befund. Als Beispiele seien hier genannt: Jamuna P. Agarwal, Martin Dippl, Hans H. Glismann, *Wirkungen der Entwicklungshilfe*. München 1984. - Paul Mosley, "Aid, Savings and Growth Revisited". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 42, Oxford 1980, S. 79-95. - Ernesto Miranda Radic, *A Model for the Allocation of Foreign Aid*. Diss., Ann Arbor 1979.

¹⁵ Vgl. z.B. Leonard Dudley, "Foreign Aid and the Theory of Alliances". *Review of Economics and Statistics*, Vol. 61, Cambridge 1979, S. 564-571; Mancur Olson, Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances". *Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, Cambridge 1966, S. 266-279; Paul Mosley, "The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good", a.a. O. und im indirekten Sinne auch: BMZ, *Deutsche Entwicklungspolitik im Jahre 1985*, a.a.O., S. 30.

¹⁶ Vgl. Karl-Heinz Paqué, *Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit*. Kieler Studien, 203, Tübingen 1986, S. 40 ff.

Nutzen in Form eines gestiegenen Sozialprestiges ziehen kann. Ein solcher sozialer Spendedruck erscheint aber aufgrund der z. T. zu beobachtenden Isolierung der Menschen in Großstädten gering. Zudem verhindert die heute weit verbreitete Abbuchung der Spenden von Girokonten, daß die Mildtätigkeit sichtbar oder hörbar wird.

Messen hingegen die Staatsbürger lediglich ihren eigenen Handlungen und nicht bestimmten Zuständen einer Gesellschaft einen Wert bei, folgen sie also einer deontologischen Ethik, so wird es kein Trittbrettfahrerverhalten geben. Die Ärmstenhilfe stellt in diesem Falle ein rein privates Gut dar¹⁷. Für staatliches Handeln im Rahmen der Ärmstenhilfe an die Dritte Welt gäbe es keine Rechtfertigung. Ob der Staat die Rolle des Produzenten eines öffentlichen Gutes "Ärmstenhilfe" mit gutem Grund ausübt oder nicht, ist somit letztlich eine Frage, die nur empirisch beantwortet werden kann. Dies stößt aber auf unüberwindliche Schwierigkeiten. Es gibt Beweise, daß es vielen Menschen in Industrieländern ein wichtiges Anliegen ist, die Ärmsten zu unterstützen, sei es durch spontane Aktionen (z. B. durch Wohltätigkeitskonzerte), wiederholte Spenden an private und kirchliche Hilfsorganisationen oder durch eine Tätigkeit als Entwicklungshelfer. Der Anteil der privaten Spendentätigkeit an der gesamten Entwicklungsfinanzierung wird für die Gruppe der im Development Assistance Committee zusammengeschlossenen Staaten im Jahre 1984 mit 3 vH angegeben. Rückschlüsse von diesem Anteil auf eine suboptimale private Spendentätigkeit und damit auf die Notwendigkeit staatlicher Hilfe sind nicht möglich. Zum einen umfaßt der staatliche Entwicklungshilfeanteil Leistungen, die nicht Armen zugute kommen. Zum anderen ist zu beachten, daß die staatliche Ärmstenhilfe private Hilfeleistungen verdrängt. Empirische Evidenz für und wider die These von der Ärmstenhilfe als ein öffentliches Gut kann deshalb solange nicht gewonnen werden, wie die staatliche Entwicklungspolitik die Struktur der tatsächlichen Präferenzen der privaten Geber verzerrt.

Ist eine Steigerung der Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen in Entwicklungsländern ein öffentliches Gut¹⁸? Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland haben, was die eigene wirtschaftliche Entwicklung betrifft, in ihren Verfassungen kein solches öffentliches Gut vorgesehen. Es herrscht für den Bereich privater Güterproduktion der Grundsatz, wonach Gewinnmotive dafür sorgen, daß Ressourcen in die jeweils am höchsten bewerteten Verwendungsbereiche gelangen.

Damit die privaten Transaktionskosten möglichst niedrig sind, bietet der Staat als öffentliche Güter Schutz des Rechts auf Eigentum und Schutz der Vertragsfreiheit an. Entwicklungsländer mit einer Wirtschaftsverfassung nach dem Muster der Bundesrepublik oder anderer Industrieländer haben die beste Voraussetzung dafür, daß die Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen aufgrund des Gewinnmotivs von Inländern, aber auch des Gewinnstrebens ausländischer Kapitalgeber, erhöht wird. Solche Länder bieten aufgrund ihrer Kapitalknappheit für private Kapitalgeber aus Industrieländern eine Vielzahl rentabler Investitionsprojekte. Der Teil der staatlichen Entwicklungshilfe, der in den privaten Sektor solcher Entwicklungsländer fließt, würde privaten Ressourcentransfer nach Maßgabe der Preisunterschiede und Preiselastizitäten vermindern. Denn die Preise der transferierten Ressourcen würden in diesen Entwicklungsländern sinken, während sie in den Industrieländern steigen würden. Das Angebot ausländischer Ressourcen wird durch die staatlichen Entwicklungshilfen subventionsbedingt insgesamt stärker ausgeweitet als bei einem priva-

¹⁷ Ebenda, S. 49 ff.

¹⁸ Dieser Gedanke dürfte dem Schwerpunkt der neuen deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugrunde liegen, der die Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern zum Inhalt hat.

ten Ressourcentransfer. Hiermit könnten positive dynamische Effekte verbunden sein. Diese müssen aber größer sein als die negativen dynamischen Effekte in den Geberländern, die einen Ressourcenentzug verzeichnen. Hierüber gibt es jedoch keine empirische Evidenz.

Die Länder der Dritten Welt, deren Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen Wachstum hemmen und die aus kulturellen und sozialen Gründen eine Änderung dieser Ordnung ablehnen, dürften weniger privates Kapital attrahieren können, da dort die Investitionsobjekte weniger ertragreich als in Ländern mit relativ günstigen Rahmenbedingungen sind. Ein wirtschaftlicherer Einsatz von Produktionsfaktoren wird hier durch eine ungeeignete Wirtschaftsordnung behindert. Dieses Hemmnis kann nicht durch einen Transfer von ausländischem Kapital und Wissen im Bereich privater Produktion beseitigt werden. Auch ein staatlicher Ressourcentransfer aus Industrieländern könnte die ordnungsbedingte Ineffizienz der Wirtschaft nicht beheben. Die transferierten Ressourcen würden deshalb diesen Empfängerländern nicht nutzen, während den Geberländern ein Schaden in Höhe des durch den Kapitalentzug bedingten Einkommensverlustes entstünde.

Anders mag der Transfer von produktivem Wissen im Bereich der öffentlichen Güterproduktion zu beurteilen sein. Eine Effizienzsteigerung im Bereich öffentlicher Güter hätte unmittelbar positive Impulse für die private Güterproduktion. Es käme ein sich selbst tragender Wachstumsprozeß in Gang, der auch ausländisches Kapital und Wissen anziehen würde. Der Schwerpunkt der neuen Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik zielt darauf ab, die Effizienz der öffentlichen Güterproduktion in Entwicklungsländern als eine Voraussetzung für Effizienzsteigerungen im privaten Sektor zu verbessern. Freilich unterliegen die Elemente einer effizienten Wirtschaftsordnung nicht der Geheimhaltung. Die Information, welche Wirtschaftsordnung Entwicklung fördert und welche nicht, ist selbst ein öffentliches Gut. Keine Regierung kann vom Konsum dieser Information ausgeschlossen werden. Der Wettbewerb, der auch zwischen Ländern besteht, sorgt dafür, daß überlegene Rahmenbedingungen für die Wirtschaft Nachahmer finden¹⁹. Allerdings scheint die Wettbewerbsintensität schwächer als auf Güter- und Faktormärkten zu sein. Reiche Länder wie die Bundesrepublik Deutschland mögen daher eine Bringschuld empfinden, die sie vermehrte "Exportanstrengungen" für ihre Auffassung von einer effizienten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unternehmen läßt.

Notwendigkeit einer Neuorientierung

Die von der Bundesregierung beschlossene Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit sieht als Hauptziele vor, daß die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Entwicklungsländern verbessert, die Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen erhöht und den Ärmsten geholfen wird. Eine empirische Überprüfung der bisherigen deutschen Entwicklungshilfe ergab - ähnlich wie im Fall anderer Industrieländer - keine Bestätigung dafür, daß Entwicklungshilfe nach den Kriterien "Ärmstenhilfe" oder "Effizienzsteigerung" vergeben worden ist. Würden diese Kriterien künftig bei der Entwicklungszusammenarbeit beachtet, so wäre dies eine Neuorientierung. Wie die empirische Untersuchung auch ergab, haben nationale Faktoren in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in anderen Industrieländern auf die Entwicklungshilfe einen signifikanten Einfluß. Es scheint, daß Regierungen in der Produktion der Güter "Ärmstenhilfe" und "Effizienzstei-

¹⁹ Als Beispiele für Länder, die eine Nachahmung liberaler Verfassungen begonnen haben, können China und Ungarn gelten.

gerung“ versagen. Nicht möglich ist es, empirische Belege dafür zu finden, daß “Ärmstenhilfe“ und “Effizienzsteigerung“ öffentliche Güter darstellen, die vom Staat angeboten werden müssen, damit - wie es im vierten Hauptziel der neuen deutschen Entwicklungszusammenarbeit heißt - der Nutzen des deutschen Volkes gemehrt wird.

Es gibt damit gute Gründe darüber nachzudenken, ob nicht durch eine Ausweitung privater Entwicklungszusammenarbeit Wohlfahrtsgewinne erzielt werden können. Ein Weg bestünde darin, den Steuerzahlern die Entscheidungsfreiheit darüber einzuräumen, ob sie einen vorher festgelegten Teil ihrer Einkommensteuerschuld ganz oder teilweise an private Institutionen oder an das Finanzamt abführen²⁰. Trittbrettfahrerverhalten, das bei einer völligen Privatisierung von Ärmstenhilfe auftreten könnte, würde vermieden. Zwischen den privaten Institutionen käme es zu einem Wettbewerb um die Zuweisungen der Steuerzahler. Hiervon gingen Anreize aus, Hilfe wirksam zu vergeben, da der Nachweis der Wirksamkeit die Zahlungsbereitschaft der Steuerzahler erhöhen dürfte.

²⁰ Vgl. Herbert Giersch, “Entwicklungshilfe anders“. Wirtschaftswoche, Vol.38, Nr. 6, Hamburg 1984, S. 42.