

Singer, Hans Wolfgang

Article — Digitized Version

Kritische Bemerkungen zur Festlegung der Ein-Prozent-Klausel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Singer, Hans Wolfgang (1968) : Kritische Bemerkungen zur Festlegung der Ein-Prozent-Klausel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 7, pp. 380-383

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133863>

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.

Kritische Bemerkungen zur Festlegung der Ein-Prozent-Klausel

Prof. Dr. Hans W. Singer, New York *)

Die Industriestaaten haben sich in mehreren feierlichen Resolutionen im Rahmen der Vereinten Nationen sowie in angeschlossenen Organisationen wie z. B. der UNCTAD dazu verpflichtet, den Entwicklungsländern jährlich eine Hilfe von mindestens 1 % ihres Volkseinkommens zu gewähren. Sowohl die westlichen als auch die östlichen Industrieländer haben diese Verpflichtung — zumindest nach der Stimmabgabe — angenommen. Die westlichen Industrienationen haben sich nicht nur für diese Verpflichtung ausgesprochen, sondern sie haben sie ein weiteres Mal und freiwillig im Development Assistance Committee (DAC) der OECD in Paris nachdrücklich bestätigt. Nun suchen und diskutieren sie detaillierte Maßnahmen zur Durchführung dieser Verpflichtung.

Diese Verpflichtung ist beeindruckend. Sie stellt sicherlich einen neuen Anfang in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen dar, und die meisten von uns würden sie als ein Zeichen der Hoffnung begrüßen.

PROBLEMATISCHE DEFINITION

Dennoch erhebt sich sofort eine Reihe von Fragen. Im Vordergrund steht das Problem, wie man das Ziel als solches und seine Erfüllung messen soll. Dabei geht es zunächst um Fragen, die den Nenner der 1 %-Quote (Hilfeleistung durch Sozialprodukt) betreffen. Theoretisch gäbe es die Möglichkeit, das Netto- oder Bruttosozialprodukt, das Inlands- oder Nationaleinkommen zu verwenden. Diese Schwierigkeiten, die auf der Konferenz von Neu-Delhi zumindest vorläufig durch das Votum für das Bruttosozialprodukt entschieden wurden, sind jedoch geringfügig, verglichen mit dem Problem, den Zähler zu messen, d. h. den Betrag der Hilfe, die den Ent-

wicklungsländern gegeben wurde. Die kleinste Schwierigkeit liegt dabei noch in der Definition des Begriffs „Entwicklungsland“. Die Definition der OECD z. B. unterscheidet sich von derjenigen der Vereinten Nationen, und gewiß gibt es Grenzfälle. Denn sind Griechenland oder Israel Entwicklungsländer? Was ist mit Spanien und Portugal? Aber diese Sorgen erscheinen lösbar. Wirklich ernste Probleme ergeben sich jedoch bei dem Versuch, die „Hilfe“ zu definieren. Was ist eigentlich Hilfe?

Nach der weitestmöglichen Definition wäre Hilfe mit allen Transfers von Hilfsmitteln nach Entwicklungsländern identisch. Privatinvestitionen, Exportkredite, Hilfe an enge Militärverbündete, Warenkredite zu 6, 7 oder 8 % p. a. — all das würde unter Hilfe fallen. Darüber hinaus würde man bei einer großzügigen Definition die Hilfsleistungen auf einer Brutto-Basis messen, also die Amortisation früherer Transfers von Hilfsmitteln unberücksichtigt lassen — ganz abgesehen von Zinszahlungen und entgegengesetzten Kapitalströmen aus Entwicklungsländern in Industrieländer. Wie kürzlich angefertigte Studien gezeigt haben, sind gerade diese Kapitalbewegungen — einschließlich insbesondere der Kapitalflucht — jedoch ganz beträchtlich. Dennoch ist der Begriff nicht etwa ungebräuchlich. Die OECD kommt dieser weiten Definition — ebenso wie die UNO — in ihrer Bemessung von Hilfe sehr nahe. Beide Organisationen schließen alle Hilfsmittel-Transfers ohne Rücksicht auf Bedingungen ein. Beide gehen von der Maximaldefinition aus. Sie nehmen Hilfe allerdings gewöhnlich abzüglich der Amortisation früherer Hilfe.

DIE PINCUS-FORMEL

Bei einer engen Definition würde Hilfe nur direkte Geschenke oder Zuschüsse plus Geschenkwert der damit verbundenen Transaktionen einschließen, die teils Geschenke und teils Warenkredite, sog. „weiche“ Kredite, sind. Die Hilfe wird nach dieser „Pincus-

*) Der Autor ist Direktor der Policies and Programming Division der United Nations Industrial Development Organization. Die Originalfassung des Aufsatzes, „International Aid — Targets, Commitments and Realities“, wurde veröffentlicht in INTERECONOMICS, Heft 2, (3. Jg.) Hamburg 1968, S. 53 ff. Übersetzung: Regina Dautzenberg.

Formel" als Wert dessen definiert und gemessen, was im Augenblick gegeben wird abzüglich des abgezinsten Betrages der zukünftigen Rückzahlungsverpflichtungen. Die Pincus-Formel birgt zwei Schwierigkeiten:

□ Die zukünftigen Rückzahlungsverpflichtungen stehen unter Umständen nicht genau fest.

□ Um zukünftige Rückzahlungsverpflichtungen abzuzinsen, müssen wir einen bestimmten Zinssatz wählen. Verschiedene Zinssätze werden das Ergebnis stark beeinflussen.

Trotz dieser und anderer Schwierigkeiten sehen Wissenschaftler und Praktiker die Pincus-Formel heute allgemein als die von der Konzeption her korrekteste an, wenn wir wirkliche Hilfe messen wollen im Unterschied zu dem quid-pro-quo Leihen und Kreditieren, das mehr dem Handel ähnelt als der Hilfe. Internationale Organisationen haben sich in ihren ständigen Publikationen und Messungen jedoch bisher hauptsächlich an das weitere Konzept der Hilfsmittel-Transfers gehalten.

BEWERTUNG DER AUSLANDSHILFE

Natürlich schließt das engere Geschenk-Konzept der Pincus-Formel Privatinvestitionen von der Definition her fast vollständig aus. Auch öffentliche Hilfs-Transaktionen werden erheblich reduziert. Wenn die Pincus-Geschenk-Formel auf die offiziellen OECD-Daten der Entwicklungshilfe angewendet wird, sinkt dadurch die Gesamtsumme von 7,7 Mrd. \$ auf 4,7 Mrd. \$. Das wäre also eine Verminderung um 40 %.

Unsere Probleme bei der Messung von Entwicklungshilfe sind aber noch keineswegs gelöst, wenn wir zwischen dem weiteren Konzept des Hilfsmittel-Transfers und dem engeren Geschenk-Konzept gewählt haben. Auch dann bleiben noch Probleme der Bewertung. Soll z. B. der Wert der Güter, die als Hilfe oder für Hilfsprojekte geschickt werden, nach den Inlandspreisen des Geberlandes oder nach Weltmarktpreisen bewertet werden? Das macht einen beträchtlichen Unterschied.

Hier ein Beispiel: Ein großer Teil der Entwicklungshilfe besteht aus Nahrungshilfe, die nach dem Public Law 480 vor allem aus den USA kommt. Der Wert dieser Hilfe wird offiziell nach dem US-Inlandspreis für die betreffende Nahrung gemessen. Aber der US-Inlandspreis für Nahrungsmittel liegt wesentlich

höher als der Weltmarktpreis, da er künstlich angehoben und gehalten wird, um die amerikanischen Bauern zu unterstützen. (Dasselbe gilt natürlich für praktisch alle anderen westlichen Geberländer, mit Ausnahme von Großbritannien, das für die Subventionierung der Landwirtschaft andere Methoden anwendet). Für die Gesamthilfe macht es einen enormen Unterschied aus, wenn die Nahrung nach den niedrigeren Weltmarktpreisen bewertet wird, wie es eigentlich getan werden sollte. Aber auch dann sind wir noch nicht völlig über den Berg, denn man könnte durchaus plausibel argumentieren, daß der Weltmarktpreis selbst wesentlich niedriger wäre, wenn die zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel nicht künstlich aus dem Weltmarkt herausgehalten und als Nahrungshilfe verteilt würden. Also kann weiter argumentiert werden, daß der Weltmarktpreis fallen würde, wenn die Entwicklungsländer keine Nahrungshilfe bekommen würden und die Nahrungsmittel stattdessen kommerziell vorhanden wären. Außerdem würden die Entwicklungsländer, soweit sie Nahrungsmittel importieren, Geld bei der Einfuhr sparen. Diese Ersparnisse müßten mit dem Nominalwert der Nahrungshilfe verrechnet werden. Für diejenigen Entwicklungsländer, die Nahrungsmittel exportieren, würde das entgegengesetzte Argument gelten, denn sie profitieren von dem höheren Weltmarktpreis als Resultat der Nahrungshilfe, werden aber in die Hilfestatistiken nicht als Hilfsempfänger einbezogen.

DIE BINDUNG DER HILFE

Das Problem der Bewertung von Hilfe ist so ernst und beherrschend, weil es eng mit einem der wichtigsten Faktoren verknüpft ist, die die Wirksamkeit der Hilfe beeinträchtigen. Ich meine damit die Tatsache, daß praktisch jede bilaterale Hilfe — und damit die Masse der Gesamthilfe — gebundene Hilfe ist. Tatsächlich ist fast jede Hilfe sogar doppelt gebunden: sowohl an Waren aus dem jeweiligen Geberland als auch an bestimmte Projekte. Diese doppelte Bindung ist zur Zeit vielleicht der wichtigste Einzelfaktor, der den Wert der Hilfe an den Empfänger unter ihren Nominalwert oder unter die Kosten des Gebers sinken läßt. Außerdem macht sich die Hilfe durch die Bindung der Programme selbst zunichte. Wenn deutsche Hilfe für Indien bei einem von Deutschland unterstützten Projekt an deutsche Ausrüstungsgüter gebunden ist, britische Ausrüstungen aber billiger und wirksamer wären, während gleichzeitig britische Hilfe für Indien bei einem von Großbritannien

VEREINSBANK IN HAMBURG
 Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61
 47 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

unterstützten Projekt an britische Ausrüstungen gebunden ist, deutsche Ausrüstungen aber unter Umständen wirksamer und billiger wären — dann leuchtet es ein, daß schließlich weder Deutschland noch Großbritannien profitieren. Wirklich betroffen ist aber Indien, das den effektiven Wert der Hilfe durch die Bindung reduziert sieht. Vielleicht sollten wir hinzufügen, daß der wirklich Benachteiligte auch der deutsche oder britische Steuerzahler sein könnte. Er könnte weniger Geld für Hilfe gegenüber Indien bereitstellen und trotzdem ebenso wirksam wie jetzt helfen, wenn nur die Hilfe durch Vereinbarung ungebunden sein könnte.

Diese Situation ist zweifellos absurd und verlangt sowohl bilaterale Vereinbarungen zwischen den Geberländern über die Abschaffung der Bindung als auch eine Verlagerung zur multilateralen Hilfe, die durch Definition ungebunden sein sollte. Das Beispiel des von der USAID finanzierten Bewässerungsprojektes in Thailand zeigt einen besonders negativen Aspekt der Hilfsbindung. Für dieses Projekt hätten die besten oder billigsten Ausrüstungen gut aus Indien kommen können. Aber durch die gebundene Hilfe mußten amerikanische Ausrüstungen benutzt werden. Das schadet Indien, obwohl gleichzeitig US-Hilfsgelder nach Indien fließen. Es spricht also vieles dafür, zumindest die Entwicklungsländer selbst von den Beschränkungen durch die gebundene Hilfe auszuschließen.

MINDERUNG DER HILFE BETRÄCHTLICH

Natürlich könnten die schlimmsten Auswirkungen der Hilfebindung, nämlich die Verminderung des wirklichen Wertes der Entwicklungshilfe, durch wirksame Arrangements der Hilfskonsortien untereinander vermieden werden, die z. B. für Indien und Pakistan bestehen. So könnte deutsche Hilfe für Indien der Art von Projekten vorbehalten bleiben, bei denen deutsche Ausrüstungen wahrscheinlich am konkurrenzfähigsten sind. Aber in der Praxis geht diese Art des Ausgleichs der Nachteile der gebundenen Hilfe nicht sehr weit. Obwohl genaue Zahlen leider fehlen, hat die beste Studie über dieses Thema, die sich auf Pakistan bezieht, gezeigt, daß die Wertminderung der Hilfe mit einer Größenordnung von ungefähr 25% recht beträchtlich ist. Man sollte sich daran erinnern, daß die Firmen im Geberland im Falle gebundener Hilfe wissen, daß Firmen aus anderen Ländern nicht konkurrieren oder Angebote für Ausrüstungen bei dem unterstützten Projekt machen dürfen und daß gerade diese Ausschaltung des Konkurrenzdruckes die Preise in die Höhe treibt. Zusammenfassend kann man somit sagen, daß die meiste Hilfe gebunden oder gar doppelt gebunden ist. Diese Hilfe wird leicht überbewertet, wenn man von ihrem Nominalwert ausgeht. Denn für den Empfänger besitzt sie einen niedrigeren Realwert.

Die 1%-Klausel wirft aber noch andere Fragen auf. Sollte das Handelsverhalten der Industrieländer außer acht gelassen werden? Die Leistungen der verschiedenen Industrieländer im Handel sind sehr unterschiedlich: Großbritannien importiert z. B. auf der Pro-Kopf-Basis oder gemessen in Prozent seiner gesamten Importe sehr viel mehr von den unterentwickelten Ländern als die EWG. Sollten die EWG-Länder deshalb nicht mehr Hilfe geben als Großbritannien, da sie weniger „Hilfe durch Handel“ geben? Handel in der Gesamtsumme ist als Devisenbringer für die Entwicklungsländer noch viel wichtiger als Hilfe. Ihre Gesamtexporte belaufen sich heute auf ungefähr 32 Mrd. \$ p. a., während Hilfe — sogar bei großzügiger Definition — nicht mehr als 8 bis 9 Mrd. \$ p. a. beträgt. Potentiell könnten Handelskonzessionen wichtiger sein als zusätzliche Entwicklungshilfe. Ein Vergleich zwischen zwei Ländern einzig und allein aufgrund des Prozentsatzes, den die Hilfe am jeweiligen Nationaleinkommen einnimmt, kann höchst irreführend sein.

DAS MESSEN DER HILFSKAPAZITÄT

Ein anderes Problem, das im Zusammenhang mit der 1%-Klausel auftritt, kann folgendermaßen formuliert werden: Ist das nationale Einkommen wirklich die geeignete und einzige Basis, um die Hilfskapazität eines Industrielandes zu messen? Zu bezweifeln ist das ganz offensichtlich bei Ländern mit so hohem Einkommen wie Kanada, Australien und Neuseeland, die selbst in mancher Hinsicht „Entwicklungsländer“ sind, auf jeden Fall insofern — und das ist in diesem Zusammenhang relevant — als sie viel Kapital importieren, jedenfalls mehr als sie exportieren.

Ganz abgesehen von diesen Fällen taucht außerdem das Problem der Zahlungsbilanzsituation auf. Sollte man von einem Land mit einem Zahlungsbilanzüberschuß erwarten, daß es mehr Hilfe als ein anderes Land mit demselben Nationaleinkommen, aber einem Zahlungsbilanzdefizit, gibt? Die Politiker und Parlamente der Geberländer werden wahrscheinlich ohne zu zögern zustimmen. Zumindest werden sie sagen, daß ein Zahlungsbilanzdefizit als vernünftiger Grund für die Reduzierung der Entwicklungshilfe angesehen werden sollte. Aber für einen Ökonomen, der die Entwicklungshilfe als Ganzes betrachtet, ist die Antwort keineswegs klar. Die unterentwickelten Länder verursachen den Industrieländern nämlich grundsätzlich kein Zahlungsbilanzdefizit. Denn sie neigen dazu, ungefähr bis an die Grenze ihrer Möglichkeiten zu importieren, und sie bauen (ausgenommen in Einzelfällen und in begrenztem Maße) keine Devisenreserven auf. Wenn also ein bestimmtes Industrieland A ein Zahlungsbilanzdefizit hat, muß folglich ein anderes Industrieland B einen Zahlungsbilanzüberschuß haben. Darum sollten die Zahlungsbilanzdefizite be-

s stimmter Länder kein Argument für die Reduzierung d der gesamten Entwicklungshilfe sein.

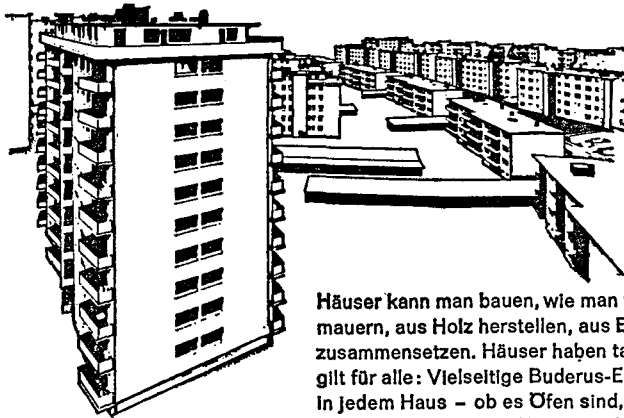
BEGINN EINER INTERNATIONALEN BESTEUERUNG

V Wenn wir schließlich die Verpflichtung, 1 % des Sozialprodukts als Hilfe zu gewähren, als den Anfang einer internationalen Besteuerung betrachten, wäre ein damit identischer Steuersatz von 1 % global offensichtlich eine extrem grobe Form der Einkommensteuer. Denn wir haben bei unserer nationalen Einkommensteuer alle das Progressivsystem übernommen, bei dem die Reichen nicht nur absolut mehr, sondern auch einen höheren Prozentsatz ihres Einkommens bezahlen. Das sollte auch international gelten. Unter den Geberländern sind z.B. Japan oder Italien ärmer als die USA. Wenn 1 % für Japan angemessen ist, so ist dieser Satz für die USA zu niedrig. Wenn er aber für die USA richtig ist, ist er für Japan zu hoch. Man kann darauf natürlich entgegennehmen, daß 1 % nicht ein Maximum, sondern ein Minimum sei, dessen Überschreitung von einem reicheren Land erwartet werde. Aber die laufende Diskussion und die gegenwärtigen Tatsachen weisen

nicht in diese Richtung. Mit Ausnahme Frankreichs kommt kein Geberland dem 1 %-Ziel auch nur in etwa nahe. Wir haben uns in den letzten fünf Jahren sogar von diesem Ziel entfernt. In einer Hinsicht gibt uns diese Situation die Möglichkeit, viele der hier diskutierten Punkte außer acht zu lassen. Man könnte sagen: „Warum soll man sich Gedanken über all die Probleme der Bewertung von Hilfe, ihre Definition, ungebundene Hilfe, weichere Bedingungen usw. machen, wenn wir das 1 %-Ziel nirgendwo auch nur annähernd erreicht haben und sogar wieder zu der weitesten Definition von Entwicklungshilfe übergehen? Warum streben wir nicht zunächst bei uns selbst das 1 %-Ziel bei weitester Definition an und beginnen dann, uns über die Einzelheiten Gedanken zu machen?“ Das klingt plausibel, wäre aber kurz-sichtig.

Es ist ein gutes Zeichen, daß eine lebhaft internationale Diskussion über weichere Bedingungen der Hilfe, ungebundene Hilfe, Bewertung von Hilfe usw. überhaupt zustande gekommen ist. Vielleicht ist das das nützlichste und wirklich greifbare Ergebnis des angestrebten 1 %-Ziels.

Ob sichtbar oder in der Wand verborgen



Häuser kann man bauen, wie man will - groß oder klein. Man kann sie mauern, aus Holz herstellen, aus Beton gießen oder aus Fertigteilen zusammensetzen. Häuser haben tausend Gesichter. Eines aber gilt für alle: Vielseltige Buderus-Erzeugnisse sind zuverlässige Helfer In jedem Haus - ob es Ofen sind, Abflußrohre, Sanitär- oder Heizungsanlagen, ob Zement oder Decken aus Spannbeton.

**BUDERUS-
QUALITÄT
FÜR JEDES
HAUS**

Eisen bleibt - Buderus gießt Qualität

Schleudergußdruckrohre • Formstücke • Abflußrohre • Kanalguß
Heizkessel • Radiatoren • Warmluft-Automaten • Ofen • Kachelofen-
einsätze • Badewannen • Sanitärguß • Industrie- und Maschinenguß
Eisenkunstguß • Zement • BETA-Stahlbeton-Schleuderrohre
Vorgespannte Stahlbeton-Hohlplatten • Beton-Werksteinplatten

Buderus'sche Eisenwerke 633 Wetzlar