

Küng, Emil

Article — Digitized Version

Helfen, aber wie? Zur Problematik von Projekt- und Programmhilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Küng, Emil (1971) : Helfen, aber wie? Zur Problematik von Projekt- und Programmhilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 7, pp. 372-375

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134288>

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.

Helfen – aber wie?

Zur Problematik von Projekt- und Programmhilfe

Emil Küng, St. Gallen

Wer in Industrieländern für die Entwicklungshilfe werben will, weist auf ganz konkrete Projekte hin, die unzweifelhaft sehr nützlich und notwendig sind und die der Finanzierung von außen bedürfen.

Vorteile der Projekthilfe

Selbstverständlich sind es nicht allein „optische“ Vorzüge, die der Projekthilfe einen so guten Namen verliehen haben. So weisen schon etwas tiefergehende Analysen darauf hin, daß in einem Entwicklungsland zuerst die Infrastruktur einen gewissen Stand erreicht haben muß, bevor daran zu denken sei, ausländisches Privatkapital zu Investitionen zu bewegen. Mit anderen Worten: Es gelte zunächst Verkehrswege zu schaffen, die Bevölkerung auszubilden sowie die Wasser- und Energieversorgung als unerläßliche Voraussetzungen für die Ansiedlung von Industrien sicherzustellen. All diese Projekte sind nun aber nicht betriebswirtschaftlich rentabel und müssen daher von der öffentlichen Hand finanziert werden. Da die Steuereinnahmen der durchweg armen Entwicklungsländer viel zu knapp zu sein pflegen, um der vielen Aufgaben Herr zu werden, sind fremde Mittel willkommen.

Für die Hilfsgeber kommen indessen noch andere Gesichtspunkte hinzu, die die Projekthilfe in den Vordergrund rücken. Hier hat man es mit Objekten zu tun, die man selber bauen kann und die daher auch sachgemäß und einwandfrei erstellt werden können. Die allgegenwärtige Gefahr der Korruption läßt sich infolgedessen weitgehend ver-

meiden. Auch kann die spätere laufende Betreuung solange übernommen werden, bis eine wirkliche Gewähr dafür besteht, daß die einheimische Bevölkerung das Projekt weiterführen kann. Gelegenheit bietet sich auch, besonders heikle Engpässe in der Wirtschaft des Empfängerlandes zu überwinden und dadurch einen fühlbaren Beitrag zu seinem Wachstum zu leisten – ein Argument, das insbesondere bei der bilateralen und politisch motivierten Hilfe eine Rolle spielen mag.

Kapitalverschwendung möglich

Jede Medaille hat aber eine Kehrseite. Das trifft in ganz besonderem Maße auch für die politisch motivierte Hilfe zu, wie sie nicht nur von einzelnen Regierungen, sondern beispielsweise auch von der International Development Association (IDA) gewährt wird – nicht zuletzt eine Folge des Ost-West-Konfliktes. Irgendwo im Dschungel werden Stahlwerke errichtet, obwohl keineswegs sicher ist, daß die Produkte auch Absatz finden werden und daß die einheimischen Arbeitskräfte über genügend Fähigkeiten verfügen, um das Werk in Gang zu halten. In diesem Rahmen werden aber viel lieber spektakuläre Großprojekte realisiert als unscheinbare kleine Neuerungen durchgeführt. „Defizitfabriken“ entstehen, und der ohnehin häufig vorhandenen Gigantomanie der einheimischen Staatschefs werden nur allzu bereitwillig Konzessionen gemacht. Die fortschrittlichste Technologie muß zum Zuge kommen, obwohl gerade bei ihr die Investitionen für einen neu geschaffenen Arbeitsplatz im Grunde viel zu hoch sind. Das knappe Kapital wird verschwendet, anstatt es so einzusetzen, daß möglichst viele bisher ganz oder teilweise Arbeitslose Beschäftigung finden. Das nationale Prestige verlangt indessen, Atomreaktoren oder gar Flugzeugfabriken zu erstellen – gleichsam als industrielle Reifezeugnisse.

Abgesehen von derartigen Fehlleistungen, zu denen namentlich die Großmächte ihre Hand her-

Emil Küng, 56, Dr. rer. pol., ist ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften und Mitdirektor der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie mit Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie an der Universität St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

geben, ergeben sich bei der Projekthilfe aber auch noch ziemlich verzwickte finanzielle Probleme. Für den gesunden Menschenverstand scheint es einleuchtend, daß das Geberland die Kosten des Werkes übernimmt. Mitunter macht man sich auch Gedanken darüber, ob man sich nicht damit begnügen könne und solle, nur den „Importgehalt“ in Form von Devisen zur Verfügung zu stellen. Wenn also z. B. der Bau eines Kraftwerkes insgesamt 100 Mill. DM kostet, so würden in diesem Fall nur 20 oder 30 Mill. DM bereitgestellt werden. Jene Summe nämlich, die für die Beschaffung der Turbinen und Generatoren und anderer Einrichtungen erforderlich ist, die aus dem Ausland bezogen werden müssen und für deren Bezahlung daher Devisen benötigt werden. Der Rest der Gesamtkosten entfällt dagegen auf Arbeitslöhne und Baumaterialien, d. h. auf Inlandsgüter, die an Ort und Stelle und in nationaler Währung bezahlt werden können. Warum soll dieser Teilbetrag nicht von der Regierung des Empfangslandes aufgebracht werden? Wäre sie dann nicht stärker interessiert am Gelingen des Unternehmens? Und sähen sich dann die Geberländer nicht in die angenehme Lage versetzt, mit ihren Mitteln weit mehr auszurichten?

Gefahr des Zahlungsbilanzdefizits

Diese Überlegungen erweisen sich jedoch bei näherer Betrachtung als falsch. Um dies einzusehen, müssen wir berücksichtigen, daß die im Lande selbst ausgegebenen 70 oder 80 Mill. DM einen gewissen Multiplikatoreffekt ausüben werden. Die vorgenommene Investition führt nämlich zur Ausschüttung von Erlösen und Einkommen, die zum Kauf von weiteren Gütern verwendet werden, in einer zweiten und dritten Runde erneut zirkulieren und im Endergebnis das gesamte Volkseinkommen um mehr als nur den ursprünglichen Betrag vergrößern. Diese Einkommenssteigerung ist solange unbedenklich, als tatsächlich mehr Güter vorhanden sind oder bereitgestellt werden können, um die zusätzliche Nachfrage zu befriedigen. Das ist jedoch unsicher. Ist es nicht der Fall, so stellt sich ein Preisauftrieb ein, für den die genannte Finanzierungsart des Projekts mitverantwortlich ist.

Damit sind jedoch die Fernwirkungen noch nicht vollständig erfaßt. Das steigende Volkseinkommen wird selbstverständlich nicht ausschließlich für Produkte des betreffenden Landes ausgegeben. Gerade in Entwicklungsländern ist vielmehr die „Importneigung“ verhältnismäßig hoch. Ein nicht geringer Teil der zusätzlichen Ausgaben richtet sich — anders ausgedrückt — auf Einfuhrgüter. In dem Umfange, in dem dies zutrifft, passiviert sich die Zahlungsbilanz. Wiederum müssen wir feststellen, daß das Geberland unfreiwillig und un-

bewußt dazu beigetragen hat, da es nur den Betrag des „Importgehaltes“ der Investitionen in Devisen zur Verfügung stellte.

Selbst wenn aber das Geberland die gesamten 100 Mill. DM in international vertretbaren Zahlungsmitteln abgeben würde, wäre das Problem nicht mit Sicherheit zur Zufriedenheit aller Beteiligten gelöst. Gewiß wird das Kraftwerk oder die Fabrik früher oder später auch Güter auf den Markt bringen und so das Angebot vermehren helfen. Damit läßt sich — auf die Dauer gesehen — die binnenwirtschaftliche Inflationsgefahr vielleicht bannen. Das Zahlungsbilanzproblem wird aber auch dann noch Schwierigkeiten bereiten, wenn ausschließlich mehr Güter für den Binnenmarkt hervorgebracht werden. Allerdings ist das nominelle und auch das reale Volkseinkommen gewachsen. Aber im Zusammenhang damit steigt erfahrungsgemäß auch die Importnachfrage. Und zu ihrer Befriedigung stehen nun zwar 70—80 Mill. DM bereit. Sie werden jedoch bestimmt nicht ausreichen, um die Importbedürfnisse zu befriedigen. Ein Ausweg aus dem Dilemma wäre nur darin zu erblicken, wenn die gebaute Fabrik exportfähige Produkte erzeugen und auf diese Weise mithelfen würde, den zunehmenden Devisenbedarf zu decken. Dies kann aber natürlich längst nicht bei allen Projekten der Fall sein.

Programmhilfe als Alternative

Erfahrungen der geschilderten Art haben allmählich dazu geführt, die viel gepriesene Projekthilfe etwas skeptischer zu beurteilen. Ihr Hauptmangel besteht offenkundig darin, daß nur die Nahwirkungen, nicht aber die Fernwirkungen ins Auge gefaßt werden. Sache der umfassenderen Programmhilfe sollte es indessen sein, all diesen Konsequenzen im Rahmen eines durchdachten Planes Rechnung zu tragen. Die Strategie und nicht die Taktik steht hier im Vordergrund. Praktisch vollzieht sich dies in der Regel so, daß die Regierungen der Entwicklungsländer von außen Zuschüsse zu ihren Staatshaushalten bekommen, sei es jährlich oder in größeren Abständen. Die Hoffnung geht dahin, daß diese Mittel zur Sicherung eines ausgeglichenen Wirtschaftswachstums dort eingesetzt werden, wo sie den größten „Ertrag“ abwerfen. Selbstverständlich bereitet es nun fast unüberwindliche Schwierigkeiten, diesen voraussichtlichen Ertrag auch nur einigermaßen zuverlässig abzuschätzen, da ja der Stand der statistischen Unterlagen gewöhnlich überaus dürftig ist.

Man kann sich nun allerdings fragen, warum es überhaupt eines derartigen Programms bedarf. Ging nicht im alten Europa zur Zeit des Frühliberalismus die Entwicklung ohne jedes staatliche

Programm vor sich? Und war sie nicht im Endergebnis viel erfolgreicher als das, was heutzutage in manchen Entwicklungsländern aufgrund wunderbarer papierener Pläne tatsächlich erreicht wird? Vollzog sich nicht dieser Wirtschaftsaufschwung sogar ohne jede Hilfe von außen? Solche Fragen zu stellen, ist gewiß jedermann berechtigt. Eine objektive Antwort wird jedoch nicht umhin können, darauf hinzuweisen, daß die ersten Jahrzehnte der Industrialisierung auf unserem Kontinent gleichzeitig jene Periode umfaßten, die durch ein ausgeprägtes Proletarierelend gekennzeichnet war. Der Mangel an öffentlicher Vorsorge führte dazu, daß die Infrastrukturen für die sich ausdehnenden Städte fehlten, so daß genau jene Slums entstanden, die in den wirtschaftlich rückständigen Gebieten auch heute an der Tagesordnung sind: Quartiere ohne rechte Straßen und ohne Wasserversorgung, gesundheitsgefährdende Wohnverhältnisse und mangelnde Kanalisation. Daher hat es durchaus einen gewissen Sinn, wenn die öffentliche Hand auf längere Sicht plant und disponiert – und sei es auch nur, indem sie eine gewisse Prioritätenordnung für ihre Aufgaben aufstellt und diese den verfügbaren Mitteln gegenüberstellt.

Ideologisierung und Bürokratismus

Eigenartigerweise sind es indessen nicht selten die Vertreter westlicher Industrieländer oder internationaler Organisationen, die einen viel stärker ausgebauten Grad von „Planwirtschaft“ verlangen, bevor sie sich bereiterklären, ihre Gelder der Regierung des Empfangslandes zur Verfügung zu stellen. Daß die Ostblockstaaten darauf drängen, ist leichter einzusehen. So kommt es denn nicht selten vor, daß sich ein starker politischer Einfluß auf die Ausgestaltung des Programms geltend macht und daß sozusagen alle Initiative vom Staat und seinen Organen erwartet wird. Auf diese Weise werden zweifellos, gewollt oder ungewollt, ganz bestimmte Ideologien gezüchtet oder zumindest gefördert.

Gedeihen die Dinge erst einmal soweit, so ist es nicht ausgeschlossen, daß gerade durch diese Art der Hilfeleistung das Zustandekommen eines sich selbsttragenden Wirtschaftswachstums verzögert, wenn nicht sogar gänzlich gelähmt wird. Denn es sind nun nicht etwa die privaten Unternehmer, denen die Zügel freigegeben werden, um Arbeitsplätze zu schaffen und Produktionsanlagen aufzubauen. Im Gegenteil wird – wie das Beispiel Indiens mit aller Deutlichkeit zeigt – die Aktivität dieser Unternehmer eingeschränkt, indem eine umfassende Bürokratie für alles Mögliche Bewilligungen verlangt, die Abwicklung der Transaktionen erschwert und so die bestgemeinten Initiativen erstickt. Praktisch ist alles verboten, was

nicht ausdrücklich erlaubt wird – also genau das Gegenteil jenes Zustandes, der in einem liberalen Rechtsstaat herrschen sollte.

Förderung auf allen Stufen

Wenn Indien als abschreckendes Exempel dienen kann, läßt sich gewiß auch eine erfreuliche Wirkungsweise der Programmhilfe vorstellen. Sie ist etwa darauf ausgerichtet, die Ausbildung auf allen Stufen – insbesondere auf den unteren und mittleren – zu fördern, und sie möchte es vermeiden, ein akademisches Proletariat von Advokaten und Literaten heranzubilden. Werkmeister und Vorarbeiter, Ingenieure und Techniker, Agronomen und Förster, Buchhalter und Manager erscheinen in dieser Ordnung wichtiger als Atomphysiker und Beamte. Man ist bestrebt, jene „Zündung“ herbeizuführen, die aus der Hilfe die Selbsthilfe erzeugt. Zu diesem Zweck muß der Leistungswille entfesselt werden. In erster Linie gilt es, die Qualität der Investitionen zu verbessern, und nicht so sehr, ihre Quantität zu erhöhen. Mit den begrenzten Mitteln werden die dringendsten und wichtigsten Vorhaben verwirklicht und die bloßen Prestigeprojekte zurückgestellt, selbst wenn sie von fremden Gebern finanziert werden sollten. Aus der Erfahrung mit früheren Plänen werden Lehren gezogen, und es wird nicht stur daran festgehalten, daß eine einmal aufgestellte Rangliste auch unter veränderten Bedingungen einzuhalten ist.

Klar ist jedoch, daß die Bereitschaft der Geberstaaten, an solchen umfassenden Programmen mitzuwirken und ihre Gelder einfach in einen allgemeinen Topf zu leiten, nicht sehr groß ist. Im Falle der zweiseitigen Unterstützung sind es deshalb in erster Linie politisch nahestehende Regierungen, die sich an dieser Hilfsform beteiligen. Im übrigen fällt die Programmhilfe zur Hauptsache in den Aufgabenkreis internationaler Organisationen. Freilich muß hervorgehoben werden, daß z. B. die Weltbank ihre Kredite vornehmlich für einzelne Projekte erteilt. Immerhin ist gerade sie in außerordentlich starkem Maße bemüht, diese Einzelaktionen sinnvoll in Gesamtprogramme einzuordnen und insbesondere darauf zu achten, daß die Verschuldung der Empfangsländer nicht untragbar hoch wird. Spezifische Probleme erwachsen der Programmhilfe dann, wenn die Pläne auf längere Zeit hinaus ausgearbeitet werden, die zuständigen Behörden in den Geberländern aber die Mittel jedes Jahr neu beschließen und unter Umständen unvorhergesehene Kürzungen vornehmen.

Koordination beider Hilfearten

Die nähere Prüfung ergibt, daß Projekthilfe und Programmhilfe sich nicht unbedingt zu stören brauchen, sondern daß sie durchaus miteinander

in Einklang zu bringen sind. Ein solches System würde etwa folgendermaßen aussehen: Das Entwicklungsland arbeitet – wenn nötig in Verbindung mit fremden Experten – ein längerfristiges, aber indikatives Programm im Sinne einer Prioritätenordnung aus. Die vordringlichsten Projekte im Rahmen dieses Programms werden dann der Projekthilfe überantwortet, d. h. es wird mit den interessierten Gebern verhandelt, um zu erreichen, daß sie deren Finanzierung und eventuell die Ausführung übernehmen. Jene Vorhaben dagegen, die weiter hinten auf der Rangliste stehen, werden vom Entwicklungsland selbst in Angriff genommen, sei es aus eigenen oder aus Mitteln der Programmhilfe. Wichtig ist nur, daß die „Grenzerträge“ in allen Richtungen einigermaßen gleich groß eingeschätzt werden.

Diese Regelung gibt Anlaß zu interessanten Schlußfolgerungen. Man kann sich nämlich mit einem gewissen Recht auf den Standpunkt stellen, daß in Wirklichkeit die Projekthilfe die marginalen Aufwendungen im unteren Teil der Dringlichkeitskala finanziert und ermöglicht habe. Dies geht daraus hervor, daß das Entwicklungsland ja die

allerwichtigsten Projekte auf jeden Fall und wenn nötig auch aus eigener Kraft verwirklicht hätte. Weil es nun aber gelungen ist, fremde Spender dafür zu mobilisieren, lassen sich die nationalen Mittel für die etwas weniger wichtigen Aufgaben einsetzen.

Der neuralgische Punkt auch im Falle solch einer Koordination ist in der Zahlungsbilanz zu erblicken. Denn selbst wenn vorausgesetzt werden könnte, daß die Gesamtsumme der Investitionen die verfügbaren Ersparnisse und Kapitalzuflüsse nicht übersteigt, selbst wenn also keine Inflationsgefahr drohen sollte, bleibt es dabei, daß die Vergrößerung des Volkseinkommens, die durch die Investitionen unweigerlich herbeigeführt wird, zu einer Mehrnachfrage nach Importgütern Anlaß gibt – ganz gleich, ob es sich dabei um Rohstoffe, Halbfabrikate oder Treibstoffe für die gebauten Fabriken oder aber um Konsumgüter für die größere Zahl von Beschäftigten handelt. Hier liegt somit der Engpaß. Er kann nur dadurch etwas erweitert werden, indem darauf geachtet wird, auch die Exportfähigkeit zu erhöhen und den laufenden Zustrom an Devisen zu verbreitern.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

MAX VON SCHINCKEL

hanseatischer Bankmann im wilhelminischen Deutschland

von Elsabea Rohrmann

Die vorliegende erste Biographie Max von Schinckels, eines bedeutenden Bankmanns im wilhelminischen Deutschland, zeigt anhand von wissenschaftlich analysiertem umfangreichem Quellenmaterial die enge Verknüpfung von Wirtschaft und Politik jener Epoche. Gleichzeitig wird deutlich, inwieweit trotz aller subjektiven Integrität die Auffassung Schinckels von Deutschlands Rechten, Pflichten und Stellung in der Welt ein Stück der Basis bildete, auf der „deutsche Hybris“ entstehen konnte.

Oktav, 340 Seiten, 1971, brosch. DM 42,60

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G