

Kruse-Rodenacker, Albrecht

Article — Digitized Version

Die Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kruse-Rodenacker, Albrecht (1974) : Die Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 2, pp. 87-90

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134646>

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.

Die Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe

Albrecht Kruse-Rodenacker, Stuttgart

Heute hat die Entwicklungshilfe in der innenpolitischen Debatte längst nicht mehr den hohen Stellenwert, den sie noch gegen Ende der sechziger Jahre innehielt. Die neuere Entwicklung in unserer Wirtschafts- und Währungspolitik und nicht zuletzt das eigenwillige Spiel arabischer Entwicklungsländer im Rahmen der weltweiten Energiekrise haben gewiß der Entwicklungshilfe zusätzliche Kritik in breiteren Kreisen der Bevölkerung eingebracht. Dennoch ist die Aufmerksamkeit, die zahlreiche Vorgänge der Entwicklungspolitik im vergangenen Jahr auf sich gezogen haben, immerhin noch recht bemerkenswert. Das zeigten im Verlauf des Jahres 1973 nicht nur die ausgedehnten Plenardebatten im Parlament und die Fragestunden zur Entwicklungshilfe, sondern auch das breite Spektrum entwicklungspolitischer Debatten bei den Massenmedien. Im Herbst des vergangenen Jahres richtete die CDU in ihrer Anfrage mit kritischen Untertönen erneut den Blick der Öffentlichkeit auf den Gegenstand der Entwicklungspolitik. Fast alle Debatten mündeten in die übergreifende Fragestellung ein: Wie steht es mit der Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe?

Dunkle Ertragsseite

Nun kann man bekanntlich auf diese Frage keine eindeutige Antwort geben. Die Effizienz mißt sich an dem Verhältnis von Aufwand der Entwicklungshilfe und dem für die Empfängerländer nachweisbaren Ertrag. Die größten Schwierigkeiten bereitet jedoch gerade der Nachweis des Ertrages. Insbesondere sind die Erträge der technischen Hilfe in ganz erheblichem Umfang nicht-monetärer und sogar auch nicht-quantitativer Art. Ein nicht unerheblicher Teil der Ergebnisse der technischen Hilfe kommt überdies erst in größeren Zeiträumen zum Tragen. Hilfeleistungen und Eigenanstrengungen der Länder bilden eine schwer überschaubare Einheit. Die Erträge der deutschen Entwick-

lungshilfe werden zudem von einer Reihe von politischen und sonstigen Faktoren beeinflusst, die nicht in den Gestaltungsraum der deutschen Entwicklungspolitik fallen.

Wenn schon der Aufgabenbereich der technischen Hilfe im engeren Sinne äußerst vielfältig ist, so zeigt er bei den nicht-staatlichen Stellen eine noch größere Vielfalt auf: Kirchen, politische Stiftungen, Deutscher Entwicklungsdienst, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, Carl-Duisberg-Gesellschaft, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik und sonstige nicht-staatliche Organisationen.

Aber auch in der Kapitalhilfe sind trotz größerer Transparenz die Verhältnisse zwischen Aufwand und Ertrag nicht leicht zu überschauen oder gar zu beurteilen. Selbst dort, wo die Kredite reibungslos ihre Zweckbestimmung erfüllt haben und auch termingemäß zurückgezahlt wurden, bleibt die Ertragsseite in vieler Hinsicht dunkel. Wegen der Substituierbarkeit der Mittel haben die Geberländer keinen sehr weitreichenden Einfluß auf die Gesamtverwendung aller Mittel, die dem Empfängerland zur Verfügung stehen. In grober Vereinfachung könnte man jedoch sagen, daß ein Effizienzbeweis in der Kapitalhilfe noch viel eher anzutreten wäre als in der technischen Hilfe.

Überstrapazierte Aufwandseite

Was die Leistungen der Bundesrepublik an die internationalen Organisationen anlangt, so bestehen hier wohl die größten Unklarheiten im Hinblick auf ihre Effizienz. Im vergangenen Jahr

Prof. Dr. Albrecht Kruse-Rodenacker, 45, ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre am Institut für Sozialökonomie der Universität Stuttgart.

hat die Frage der Verwaltungskosten im Vordergrund der Debatten gestanden, und die parlamentarischen Einlassungen insbesondere in der zweiten Jahreshälfte zeigen sehr deutlich, daß die parlamentarische Kontrolle sich mehr und mehr mit den Verwaltungskostenanteilen bei zukünftigen Beiträgen für internationale Organisationen befassen wird.

Alles in allem sind es keineswegs in erster Linie die politischen Rücksichten, die gegen ein Pauschalurteil über die Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe sprechen. Vielmehr macht die komplexe Natur der Ertragsseite ein solches Urteil nahezu unmöglich. Wer über die Ertragsseite befinden will, muß ihre Vielfalt disaggregieren und sich auf einzelne Sparten beschränken. Aber auch hier kann die Urteilsfindung aus den genannten Gründen nicht sehr weit reichen. Alles dies hat dazu geführt, daß die Debatten über die Effizienz der deutschen Hilfe sich auf die Aufwandseite verlagerten, wo sehr viel genauere Angaben und selbst auch qualitative Kriterien vorliegen. Vielleicht darf man heute rückblickend für die letzten Jahre sagen, daß die Aufwandseite ein wenig überstrapaziert worden ist, denn vielfach wird sie isoliert von der so entscheidenden Frage der Organisation der Entwicklungshilfe und ihrer parlamentarischen Kontrolle betrachtet.

Quantitative Entwicklung

Die quantitative Entwicklung der Aufwandseite durchlief in den vergangenen Jahren eine mäßige Steigerung der Haushaltsausgaben. So rückten sie vom Jahre 1970 bis 1972 von 2571 Mill. DM auf 2724 Mill. DM auf. Bis Ende 1973 überstiegen sie kaum die Höhe von 2760 Mill. DM.

Bekanntlich streben die westlichen Industrieländer das Ziel des 1 % vom BSP für die gesamten Leistungen an und 0,7 % vom BSP für die öffentlichen Leistungen. Seit 1960 hat die Bundesrepublik erhebliche Schwankungen in diesen Anteilen aufzuweisen. Die gesamten Leistungen erreichten die folgenden Extreme:

1965	0,64 %
1969	1,31 %
1972	0,67 %

Die öffentlichen Leistungen sanken von 1962 = 0,45 % bis 1973 tendenziell auf knapp über 0,31 %. Damit weitete sich die Kluft zwischen Zielvorstellungen und realer Entwicklung. Im internationalen Vergleich ist hier die Bundesrepublik kritisch zu beurteilen, obwohl Ende 1972 und Ende 1973 kräftig auf der Aufwandseite interveniert wurde.

Für die kommenden Jahre hat die Regierung mehrfach zugesagt, die Ausgaben bis 1978 auf

6 Mrd. DM zu verdoppeln. Im einzelnen sind folgende Ziele aufgestellt worden:

1974	3008 Mill. DM
1975	3494 Mill. DM
1976	4205 Mill. DM
1977	5005 Mill. DM

Nun differierten die deutschen Zusagen schon einige Male erheblich von den dann wirklich eingetretenen Trends, doch ist die sich in Zukunft entwickelnde Differenz zwischen Zusagen und tatsächlichem Abfluß der Mittel noch nicht zu übersehen. Immerhin sind inzwischen die politischen Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß eine Annäherung an die 0,7 %-Marge wieder möglich wird. Die ursprünglich anvisierte Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe von jährlich 11 % reicht nicht mehr aus. Vielmehr sollen die Zielgrößen bis 1977 (5005 Mill. DM) den Anteil der öffentlichen Hilfe am BSP bis dahin auf 0,42 % anheben.

Äußerst günstig für diese Projektion wird sich die für 1974 und möglicherweise auch die folgenden Jahre erwartete Verlangsamung des BSP-Wachstums auswirken. Nach der Struktur-Projektion des DIW steht für 1974 eine Stagnation bevor. Andererseits erklärte sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die große Anfrage der Opposition zur Entwicklungspolitik nicht bereit, die Ausgabenziele angesichts der konjunkturellen Aussichten oder wegen des Verhaltens der arabischen Ölländer in irgendeiner Weise herabzusetzen.

Wachsende Verwaltungslast

Nun sind bei diesen quantitativen Trendprognosen einige wichtige qualitative Faktoren zu berücksichtigen. Das sich wandelnde Verhandlungsklima in den Entwicklungsländern („Expertenmüdigkeit“ usw.) gab weniger Anlaß für die Inangriffnahme neuer Projekte als in früheren Jahren. Deshalb hängt die Größe der zukünftigen Zusageplafonds von der Höhe der Anforderungen ab. Andere „Ventile“ könnten wachsende Beiträge für die internationalen Organisationen sein. Hier jedoch dämpfen relativ hohe Verwaltungskosten den Optimismus vergangener Jahre. Was dagegen die mehrjährige Finanzplanung, die im politischen Grundsatz jetzt vorgesehen ist, in der Praxis an zusätzlicher Bewegungsfreiheit bietet, läßt sich noch keinesweg präzisieren.

Ein gewichtiges Kriterium in der Beurteilung von Trendprojektionen stellt die derzeitige Organisation der Vergabepolitik dar. Eine Befragung der landwirtschaftlichen Projektleiter im Herbst 1973 spiegelte die Ansichten vieler Beobachter wider: Während in den Entwicklungsländern die Placierung neuer Projekte immer schwieriger wird, er-

hört sich unsere Vergabekapazität nicht gemäß den wachsenden Ausgabezeilen. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) haben zwei Re-Organisationen noch keinen Durchbruch in dieser Hinsicht erkennen lassen. In der Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE) und der Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI) wächst dagegen die Verwaltungslast, ohne daß Konsequenzen für eine bessere personelle Ausstattung gezogen würden. Der zunehmende Verwaltungskostenanteil der GAWI wurde vom Haushaltsausschuß der Bundesregierung zum Anlaß genommen, die Forderung nach einer organisatorischen Rationalisierung zu stellen. Der Haushaltsausschuß gab denjenigen Stimmen Nachdruck, die für eine Integration der GAWI in die BfE plädieren.

Andere Empfehlungen richten sich wiederum auf die Parole „weg von Frankfurt“. Für die notwendige Erhöhung der deutschen Vergabekapazität scheint eines unabweisbar zu sein: So sehr sich das BMZ auf die politischen und strategischen Aufgaben der Vergabepolitik konzentrieren mag, der gewaltige und ständig zunehmende Umfang von Abwicklungsaufgaben kann nur durch eine Verbesserung der Organisation und durch einen erheblichen personellen Aufbau zu erwarten sein. Es ist wohl schon zuviel über Strategien diskutiert worden. Die Realität der Entwicklungspolitik bleibt jedoch unlösbar mit der mühsamen Praxis der Abwicklung verknüpft.

Heutige Lage der Entwicklungsländer

Mit der Ölkrise ist eine paradoxe Entwicklung zwischen den Industrieländern und Entwicklungsländern eingetreten. So geben die westlichen Industrieländer heute insgesamt 8,6 Mrd. \$ Hilfe an die Entwicklungsländer. Letztere sind jedoch von den Ölpreiserhöhungen hart getroffen. Ihnen entstehen nach Berechnungen der OECD Mehrbelastungen in Höhe von knapp 8,3 Mrd. \$.

Die längerfristigen Trends lassen zunächst bei dem BSP-Zuwachs eine erfreuliche Entwicklung erkennen. Die Ziellinie der UN von 6 % jährlich wurde im Schnitt der letzten Jahre erreicht. Selbst ohne die Ölländer lag die Wachstumsrate in der Dritten Welt über derjenigen der Industrieländer. Dennoch verschlechterte sich das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen von 1953 = 10:1 auf 1972 = 13:1. Das sehr niedrige Ausgangsniveau des Einkommens der Entwicklungsländer und ihr hohes Bevölkerungswachstum sind zwei unter vielen Gründen, weshalb sich der Abstand zwischen der nördlichen und südlichen Hemisphäre relativ und absolut bis auf weiteres noch vergrößert. Allerdings ist für die Industrieländer, insbesondere die EG und Japan, eine deutliche Verringerung des

Wachstumstempos – wenn nicht sogar Stagnation – zu erwarten.

Unter der Vielzahl der Strukturdaten bereiten Nahrungsstandard und Beschäftigung besondere Sorge. Die Steigerungsrate der landwirtschaftlichen Produktion ist mit 1–3 % deutlich hinter dem gesteckten Ziel (4 %) zurückgeblieben. Nahrungsdefizit und Fehlernährung haben nicht nur feste Standorte, sondern breiten sich „wandernd“ auf zahlreiche Gebiete aus.

Die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind sicherlich statistisch nur schwer zu erfassen. Wo einzelne Länder überhaupt Angaben machen, sind sie mit Skepsis zu betrachten. Die ILO schätzt die Zahl der Arbeitslosen auf heute schon 80 Millionen und für 1980 auf nicht weniger als 300 Millionen.

Unbestritten spielen Technologie, Landbesitzverhältnisse, Bildungsstand und mangelnde Infrastruktur eine entscheidende Rolle. Aber gerade diesen Faktoren ist mit den Maßnahmen der Entwicklungshilfe nur sehr schwer beizukommen.

Das Jahresregister 1973
der wirtschaftspolitischen Monatsschrift
WIRTSCHAFTSDIENST
liegt für unsere Leser bereit.
Auf Anforderung senden wir
es Ihnen gern kostenlos zu.

Einbanddecken
für den 53. Jahrgang 1973
WIRTSCHAFTSDIENST
können zum Preis von DM 6,50
bezogen werden durch:

VERLAG WELTARCHIV GMBH
2 HAMBURG 36
NEUER JUNGFERNSTIEG 21

Unaufhaltsam verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Stadt und Land. Am Ende dieser zweiten Entwicklungsdekade (1980) werden voraussichtlich über 1 Mrd. Menschen in Städten leben. Wie sehr sich aber Forderungen nach maximaler Produktivitätserhöhung und Maßnahmen zur Verbesserung ländlicher Beschäftigung im Wege stehen, wissen wir seit geraumer Zeit.

Gerade in der Orientierung an Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens fällt die Arbeitslosigkeit als eine kaum kontrollierbare Begleiterscheinung aller unserer Bemühungen mehr und mehr ins Auge. Stehen wir hier nicht vor der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Revision der Vergabeprinzipien?

Regionale und fachliche Schwerpunkte

In der EG scheinen sich jetzt die Tendenzen zugunsten der assoziierten Länder durchzusetzen. Die deutsche Entwicklungshilfe hat sich von Anfang an als weltweit verstanden. Dennoch zeigt seit vielen Jahren die regionale Verteilung der Mittel eine deutliche Konzentration auf eine beschränkte Zahl von Nehmerländern. Politische Prioritäten aus den Anfängen der Entwicklungshilfe wirken immer noch nach.

Nun sollen im Grundsatz die Bedürftigkeit der Empfängerländer, die Aufnahmefähigkeit und die Erfolgsaussichten für deutsche Hilfe sowie die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer den Ausschlag geben. Aber wer vermag daraus eindeutige Handlungsanweisungen für die Verwaltung abzuleiten?

Die bedeutsamen Ausgabeaktionen für Chile und Jugoslawien und die Debatten hierüber haben in der Vergangenheit die Flexibilität derartiger Kriterien demonstriert. Nachweislich richtete sich die regionale Verteilung keineswegs nach den Exportinteressen der Bundesrepublik, wie so häufig behauptet wurde. In letzter Zeit gaben die UN neue Impulse mit ihrer Liste der 25 am wenigsten entwickelten Länder, für die die BRD auf der dritten Welthandelskonferenz verstärkte Hilfe zusagte. 1973 wurden tatsächlich die Zusagen (von 1972 = 10 %) auf 13 % gesteigert. Ihnen werden besonders günstige Konditionen sowie Bedingungen hinsichtlich der sonst üblichen Anforderungen an Partnerschaftsleistungen und Landeswährungsanteile zugestanden.

Die fachlichen Schwerpunkte der deutschen Hilfe folgen im wesentlichen den gewohnten Bahnen. In der Kapitalhilfe werden Infrastruktur (45 %) und insbesondere das Verkehrswesen und der Energiesektor bevorzugt sowie die gewerbliche Wirtschaft (24 %). Die technische Hilfe im engeren

Sinne konzentrierte sich auf die gewerbliche Wirtschaft sowie Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (insgesamt 61 %). Hier ist in den letzten Jahren eine deutliche Akzentverschiebung zugunsten der Landwirtschaft zu beobachten. Das darf als eine Reaktion auf die ungelösten Probleme zwischen Stadt und Land, Nahrungsstandard und Beschäftigung gewertet werden.

Welche Bilanz ist zu ziehen?

Ein Pauschalurteil über die heutige Effizienz der deutschen Entwicklungshilfe kann niemand fällen. Die Entwicklung der Ausgabenseite, die Berücksichtigung quantitativer Merkmale, die „Noten“ des Development Assistant Committee (DAC), Meinungsumfragen und die Lage der Entwicklungsländer geben nur unzureichende Anhaltspunkte. Nach einer bis in die 60er Jahre anhaltenden Euphorie machte sich die Pauschalkritik breit. Die „goldenen Betten“, administrative Starrheit und „Neoimperialismus“ waren begehrte Zielscheiben.

Nach wie vor halten jedoch alle Parteien an der verstärkten Fortführung der Entwicklungshilfe fest. Im Herbst 1973 stellte die Opposition in ihrer Großen Anfrage zur Entwicklungspolitik kritische Fragen zu verschiedenen Themen wie die Zielinie der 0,7 % vom BSP, Steigerungsraten, private deutsche Leistungen, Vergleich mit den europäischen Partnern und das Verhältnis zu den osteuropäischen Ländern. Die Bundesregierung konnte in ihren Antworten einen Trend aufzeigen, der von zahlreichen Problemen und verstärkten Geberanstrengungen bestimmt ist. In der Tat hat die deutsche Entwicklungshilfe gerade in den letzten Jahren sehr deutlich auf zahlreiche Engpässe und Herausforderungen reagiert. Darauf sind wohl die wichtigsten Veränderungen zurückzuführen.

Die Frage nach der Effizienz gibt im Bereich der öffentlichen Verwaltung viele Rätsel auf. Die Ziele des Gebens und Nehmens sind ebenso differenziert wie die Kriterien ihrer Beurteilung. Aber zweifellos haben sich die Geber-Nehmerbeziehungen deutlich zugunsten der Entwicklungsländer gewandelt.

Der sonst auf Mäßigung bedachte Sir Jackson ließ sich in seinem Gutachten zur FAO dazu hinreißen, ihre Verwaltung als ein „prähistorisches Monstrum“ zu bezeichnen. Aus unseren eigenen Erfahrungen müssen wir eine wichtige Lehre für die Zukunft ziehen: Die Expansion der Verwaltung verdrängt mehr und mehr die Frage nach der Effizienz. Und unsere eigene Wirtschafts- und Strukturpolitik läßt die Entwicklungsländer ihrerseits eine wichtige Lehre für die Zukunft ziehen: Die Industrieländer sind viel eher bereit und in der Lage, aus ihren erlangten Positionen heraus Hilfe zu leisten als ihre Positionen zu revidieren.