

Koch, A. S.; Lang, Eva

## Article

# Die Finanzierung von Folgekosten als Instrument der Entwicklungshilfepolitik

Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik

## Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

*Suggested Citation:* Koch, A. S.; Lang, Eva (1981) : Die Finanzierung von Folgekosten als Instrument der Entwicklungshilfepolitik, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS) - Vierteljahresschrift der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, ISSN 0342-1783, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 101, Iss. 3, pp. 321-347, <https://doi.org/10.3790/schm.101.3.321>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/291495>

## 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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Die Finanzierung von Folgekosten als Instrument der Entwicklungshilfepolitik

Walter A. S. Koch und Eva Lang\*

Während die Realisierung des öffentlichen Investitionsprogramms aufgrund entwicklungshilfepolitischer Beteiligung der Geberländer für viele Entwicklungsländer kein primäres Problem darzustellen scheint, entstehen Probleme vor allem infolge der Durchführung des Investitionsprogramms, denn Folgekosten werden im allgemeinen nicht mitfinanziert. Im Beitrag wird versucht, die ökonomische Bedeutung dieser Aussagen für das Verhalten der Entwicklungsländer aufzuzeigen und Konsequenzen für die Finanzierungs politik der Geberländer abzuleiten.

## 1. Problemstellung

Die Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern stellt nach wie vor ein wesentliches Element der Entwicklungshilfepolitik dar. Ohne massive Investitionen wird das für Entwicklung als notwendig erachtete wirtschaftliche Wachstum nicht erreicht werden können. Nicht zuletzt im Bericht der Nord-Süd-Kommission wurde den quantitativen, aber auch qualitativen Aspekten des Wachstums neben anderen wichtigen Einflußfaktoren ein hoher Stellenwert im Entwicklungsprozeß eingeräumt<sup>1</sup>. Für die Verringerung von Diskrepanzen, die zwischen den Entwicklungsniveaus der Industrieländer und denen der Entwicklungsländer bestehen, gibt es eine gemeinsame Verantwortung der Völkergemeinschaft<sup>2</sup>. Die entwickelten Länder versuchen, dieser Verantwortung in erster Linie durch Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung nachzukommen. Dabei richtet sich ihr Interesse vorrangig auf die Förderung von Investitionen, sei es über die öffentliche Entwicklungshilfe, sei es über private Kapitaltransfers.

---

\* Die Verfasser danken einem unbekannten Gutachter, Karl Wolfgang Menck, Heinrich G. Wonnemann und Georg P. Ziemes für kritische Hinweise sowie den Mitgliedern der temporären Arbeitsgruppe „Folgekosten von Entwicklungshilfeprojekten“ für anregende Diskussionen.

<sup>1</sup> *Das Überleben sichern* (1980), 23 f.

<sup>2</sup> *Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (1980), 16.

Durch Beiträge zum Finanzierungsbedarf für investive Aktivitäten in Entwicklungsländern wird zwar eine notwendige Bedingung für die Beschleunigung des Entwicklungsprozesses in seiner ersten Phase realisiert, damit ist aber der Erfolg der angestrebten Entwicklungsziele keineswegs sichergestellt. Vor allem für den staatlichen Sektor gilt, daß mit Investitionen nicht immer direkte Einnahmeerzielung verbunden ist. Vielmehr schafft staatliche Aktivität erst den Rahmen für die wirtschaftliche Entwicklung, die dann mittelbar zu staatlichen Einnahmen führt. Für den planmäßigen Ablauf des Entwicklungsprozesses ist es erforderlich, daß staatliche Investitionen auch betrieben werden können, d. h. daß auch die Finanzierung der Ausgaben, die auf die Investitionsphase folgen, sichergestellt sein muß.

Der Ausgangspunkt für die folgende Untersuchung ist damit umrissen: Durch die Beteiligung der entwickelten Länder an der Finanzierung öffentlicher Investitionen stehen in dieser Phase des Entwicklungsprozesses relativ viel Mittel zur Verfügung. In den folgenden Phasen kann in vielen Entwicklungsländern der Entwicklungsprozeß erst durch die Sicherung der Folgekostenfinanzierung zieladäquat fortgeführt werden.

Im ersten Teil der Untersuchung werden Aspekte der Finanzierung des Investitionsprogramms, im zweiten im Zusammenhang mit der Finanzierung der Folgekosten des Investitionsprogramms entstehende Probleme erörtert. Überlegungen zur Finanzierungspolitik der Geber- und Empfängerländer schließen die Untersuchung ab.

Die Analyse beschränkt sich auf Aktivitäten staatlicher Instanzen, die sich heute oder zukünftig im Budget niederschlagen. Entwicklungspolitik wird somit als staatliche Entwicklungspolitik verstanden. Dabei werden unterschiedliche Wirtschaftsordnungen der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer und unterschiedliche Auffassungen über die Bedeutung des staatlichen Sektors in den Entwicklungsländern nicht berücksichtigt, obwohl beide Faktoren für Umfang und Struktur der Aufgaben des Staatssektors determinierend sind. An den Aussagen ändert diese Annahme jedoch nichts.

Die folgenden Überlegungen treffen eher für die am wenigsten entwickelten Länder (nach UNO-Klassifizierung die ‚least developed countries‘ — LLDC — und die ‚most seriously affected countries‘ — MSAC) als für die übrigen Entwicklungsländer zu. Eine nach dem Entwicklungsstand des einzelnen Landes modifizierende Argumentation ist bei dieser grundsätzlichen Analyse indes nicht beabsichtigt. Zwecks größerer Trennschärfe wird im ersten Schritt eine extreme Position bezogen. Dies wird in der ersten These deutlich.

## 2. Finanzierung des Investitionsprogramms

Als Ausgangspunkt wird folgende Arbeitshypothese formuliert: Die Realisierung des öffentlichen Investitionsprogramms ist in Entwicklungsländern kein primäres Problem<sup>3</sup>. Denn Investitionen werden, wenn auch in einzelnen Ländern bzw. Ländergruppen unterschiedlich, insgesamt in entscheidendem Maße durch Entwicklungshilfe mitfinanziert. Die Durchführbarkeit des Investitionsprogramms wird durch die entwicklungshilfepolitische Beteiligung der Geberländer gewährleistet.

### 2.1 Begriffserklärung

Als *Investitionsprogramm* einer Planungsperiode wird die Gesamtheit der öffentlichen Investitionsprojekte (Entwicklungsprojekte) eines Landes bezeichnet, die in einer Planungsperiode realisiert werden bzw. mit deren Durchführung noch in der Planungsperiode begonnen wird. Die Summe aus den Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten der einzelnen Investitionsprojekte ergibt die Kosten des Investitionsprogramms.

Sobald der Zeitraum vom Beginn eines Investitionsprojektes bis zu seiner Fertigstellung zwei oder mehr Budgetperioden umfaßt, sind Kosten und Ausgaben des Investitionsprogramms nicht mehr identisch. Ausgaben des Investitionsprogramms sind der in einer Budgetperiode wirksame Teil der Kosten des Investitionsprogramms (periodisierte Investitionskosten). Sie sind dem Kapitalbudget, Investitionshaushalt oder der Kapitalrechnung (im Gegensatz zur laufenden Rechnung, dem Verwaltungshaushalt) zuzuordnen.

Die zur Durchführung der Entwicklungsprojekte und -programme benötigten finanziellen und realen Ressourcen können aus internen (Finanzierungsmittel des Entwicklungslandes) oder externen Quellen (z. B. Entwicklungshilfe) stammen. Je größer die Unterstützungsleistungen sind, desto mehr Projekte können realisiert werden. Ein Entwicklungsland, das die Strategie der Maximierung der Entwicklungshilfe verfolgt, handelt zielkonform, wenn es pro Periode möglichst viele Entwicklungshilfeprojekte zu realisieren versucht.

Unter den *Geberländern* bzw. *-organisationen* (Ausland des Entwicklungslandes) werden alle Länder (bilaterale Zusammenarbeit) und internationale Organisationen (multilaterale Zusammenarbeit) verstanden, die reale oder monetäre Beiträge zur Erstellung oder Beschaffung von Investitionsprojekten des Entwicklungslandes leisten. Dies heißt, daß ein Teil der Kosten des Investitionsprogramms vom Ausland übernommen bzw. erstattet wird. Bei der *realen* Kostenübernahme ist an die

---

<sup>3</sup> So auch Heller (1979), 39.

direkte Bereitstellung von Gütern zu denken. Die *monetäre* Kostenübernahme besteht in der Gewährung von Finanzhilfen. Die beiden Formen können kombiniert oder während der Realisierung des Projekts substituiert werden.

*Entwicklungshilfeprojekte* sind „in sich geschlossene (zeitlich, räumlich und funktional abgrenzbare), in ihren Auswirkungen überschaubare Einheiten“<sup>4</sup>. Sie haben investiven Charakter und rechnen zum Investitionsprogramm des jeweiligen Landes.

Von anderen Entwicklungsprojekten (Investitionsprojekten) unterscheiden sich Entwicklungshilfeprojekte dadurch, daß sie ganz oder teilweise<sup>5</sup>, endgültig oder vorläufig vom Ausland bereitgestellt werden. Die Hilfe, die wir terminologisch vereinfachend Finanzierungshilfe nennen, kann in Form monetärer oder auch realer Beiträge<sup>6</sup> erfolgen. Nach den Grundsätzen des Development Assistance Committee werden der öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance — ODA) an Entwicklungsländer vergebene Zuschüsse und Kredite zugerechnet, die

- vom öffentlichen Sektor gewährt werden,
- vorwiegend zur Wirtschaftsentwicklung und der Hebung des Lebensstandards des Empfängerlandes dienen und
- die — soweit es sich um Kredite handelt — mit vergünstigten Bedingungen (einem Zuschußelement von mindestens 25 %) ausgestattet sind<sup>7</sup>.

Nicht zur Auslandshilfe rechnen die von Entwicklungsländern empfangenen Ressourcentransfers in Form öffentlicher oder privater Leistungen zu Marktbedingungen.

In der Beschreibung der Besonderheiten von Entwicklungshilfeprojekten ist auf die Möglichkeit der *endgültigen* oder *vorläufigen* Beteiligung des Auslandes hingewiesen worden. Die realen Leistungen des Auslandes werden in der Regel endgültig sein, d. h. sie weisen Transfercharakter auf. Eine endgültige Bereitstellung finanzieller Mittel liegt vor, wenn sie ebenfalls in Form von Transferzahlungen seitens des Auslandes erfolgt.

<sup>4</sup> *Kapitalhilferichtlinien* (1975), 7.

<sup>5</sup> Das Abgrenzungskriterium ist bewußt nicht näher spezifiziert. Aus wissenschaftlicher Warte kann kaum begründet werden, ob ein Finanzierungsanteil seitens des Auslandes von 10 %, 20 % oder mehr ein Investitionsprojekt zu einem Entwicklungshilfeprojekt werden läßt. In der Praxis bzw. statistischen Zuordnung wird man sich mit Faustregeln behelfen. Ein Beispiel dafür ist die ODA-Definition.

<sup>6</sup> Bezüglich der realen Beiträge bezeichnet die Finanzierungshilfe das monetäre Äquivalent der realen Leistungen.

<sup>7</sup> *Helmschrott und Pollak* (1979), 1.

Der Begriff der vorläufigen Finanzierungshilfe bezieht sich auf den Sachverhalt, daß das Ausland einen Kredit gewährt, der entsprechend den vereinbarten Tilgungsmodalitäten zurückzuzahlen ist. Die Ausgabewirksamkeit von vorläufigen Finanzierungshilfen tritt budgetmäßig dann ein, wenn Zins- und Tilgungszahlungen zu leisten sind. Das Entwicklungsland verschiebt damit die eigene Projektfinanzierung in die Zukunft. Die vorläufige Finanzierungshilfe enthält dann ein Transfer-element, wenn die effektiven Zinssätze unter den korrespondierenden Zinssätzen des Referenzmarktes liegen. In die Berechnung des Transferanteils gehen auch andere Kreditvertragsbestandteile (tilgungsfreie Jahre, Laufzeit, Provisionen usw.) ein. Kombinationen in den unterscheidbaren Formen der Finanzierungshilfen sind denkbar und werden auch praktiziert.

In bezug auf das Budget des Entwicklungslandes kann die *definitive* Kostenübernahme seitens des Auslandes bedeuten, daß Teile oder der Gesamtbetrag der Investitionskosten sich dort nie niederschlagen. Dies hängt von den seitens der Geberländer angewendeten Vergabeverfahren sowie von der Beachtung und Einhaltung bestimmter Budgetgrundsätze seitens des Entwicklungslandes ab. In solchen Fällen spiegelt der Investitionshaushalt nicht die gesamte Investitionsaktivität des öffentlichen Sektors in dem betreffenden Entwicklungsland wider. Das gilt übrigens auch dann, wenn den Ausgaben zweckgebundene Einnahmen gegenüberstehen, die im Haushalt nach dem Nettoprinzip verbucht werden. Schon hier sei darauf hingewiesen, daß aus diesem Grunde Folgekostenschätzungen mit einer nicht unbeträchtlichen Unsicherheit behaftet sein werden.

Eine möglichst vollständige Erfassung der staatlichen Investitionstätigkeit und deren Transparenz ist Voraussetzung für eine effiziente Gestaltung des entwicklungsbezogenen Planungsprozesses, auf dessen finanzierungspolitische Aspekte nachfolgend weiter eingegangen werden soll.

## 2.2 Begründung und Probleme

Aus den Definitionen folgt, daß die Gesamtheit der Entwicklungshilfeprojekte eine Teilmenge der das Investitionsprogramm bildenden Menge an Investitionsprojekten darstellt. Ein Anteil von 100 Prozent würde bedeuten, daß der öffentliche Sektor des Entwicklungslandes für seine Kapitalbildung vorläufig oder endgültig keine eigenen finanziellen Ressourcen einsetzt<sup>8</sup>. Im Falle der endgültigen externen Finanzierung der Kapitalbildung gehen die internen Kosten gegen Null. Bei Finanzie-

---

<sup>8</sup> Hierbei ist angenommen, daß der Anteil auf der Basis von Kostengrößen (z. B. die Quote aus der Summe der Kostenbeteiligungen des Auslandes und den Gesamtkosten des Investitionsprogramms) gemessen wird.

rung per Entwicklungshilfekredit spielt die Zeitpräferenz eine wichtige Rolle für die Kostenschätzung der Kapitalbildung. Je höher die Grenzrate der Substitution von Gegenwarts- und Zukunftsleistungen des öffentlichen Sektors ist, desto niedriger fällt der Gegenwartswert der in die Zukunft verlagerten internen Investitionskosten aus.

Die Ausgangsthese würde aber auch dann zutreffen, wenn nur eine anteilige Finanzierung erfolgt. Daß die Durchführung des öffentlichen Investitionsprogramms erst durch die Beteiligung der Geberländer an den Investitionskosten ermöglicht wird, mögen die folgenden Zahlen belegen:

- Die Leistungen des United Nations Development Programme (UNDP) beliefen sich 1979 auf etwa 40 Prozent der Gesamtausgaben für knapp 5000 laufende Projekte in 150 Ländern und Territorien<sup>9</sup>.
- Der Nettozufluß von externen Ressourcen in die am wenigsten entwickelten Länder machte 1960 25,4 % und 1976 33,5 % der Bruttoinvestitionen in diesen Ländern aus<sup>10</sup>. Auch wenn die Zuflüsse sich nach Art und Zweck stark unterscheiden können, bewirken sie doch — und sei es via Freisetzungseffekte, Förderung der inländischen Ersparnis usw. — eine Unterstützung der Investitionsfinanzierung und eine Förderung der Durchführung von Entwicklungsprogrammen.

Es steht außer Frage, daß der Bedarf der Entwicklungsländer an Auslandskapital höher eingeschätzt werden muß als der effektiv erfolgte Ressourcentransfer. Aus diesem Grunde enthält die Ausgangsthese auch das relativierende Element, daß die Finanzierung des Investitionsprogramms kein *primäres* Problem sei.

In bezug auf die Einschätzung der Bedeutung des Finanzbedarfs sind verschiedene Faktoren zu beachten. Zunächst ist an die immer wieder vorgebrachte mangelnde Absorptionsfähigkeit zu denken. Anhaltspunkte dafür lassen sich anhand der Relation zwischen zugesagten und tatsächlich in Anspruch genommenen Entwicklungshilfemitteln gewinnen. Ein Ausschöpfungsgrad von nahezu 1 läßt eine Knappheit von externen Ressourcen vermuten.

Der tatsächliche Ausschöpfungsgrad liegt für die von der Bundesrepublik Deutschland bereitgestellten Mittel gegenwärtig etwa bei 0,7<sup>11</sup>. Dies ist Ausdruck der „Pipeline“, d. h. der Diskrepanz zwischen Zusage und Auszahlungen (Tabelle 1).

<sup>9</sup> *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* 1979 (1980), 2.

<sup>10</sup> *OECD Development Assistance Committee* (1978), 47. So auch *Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (1980), 16.

<sup>11</sup> *Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (1980), 25.

Tabelle 1

**Entwicklung der „Pipeline“ beim Einsatz öffentlicher Mittel  
für Entwicklungsländer in der bilateralen Zusammenarbeit  
von 1960 - 1978 in Mio DM**

|      | Zusagen <sup>a)</sup><br>(Z) | Nettoaus-<br>zahlungen <sup>a)</sup><br>(A) | „Pipeline“ <sup>a)</sup><br>(P) = (Z) - (A) | $\frac{P}{Z}$ in % |
|------|------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 1960 | 683,7                        | 690,8                                       | - 7,1                                       |                    |
| 1961 | 2.007,1                      | 1.860,0                                     | 147,1                                       | 7,3                |
| 1962 | 3.621,0                      | 3.059,1                                     | 561,9                                       | 15,5               |
| 1963 | 6.182,2                      | 4.495,7                                     | 1.686,5                                     | 27,3               |
| 1964 | 7.861,4                      | 6.232,8                                     | 1.628,6                                     | 20,7               |
| 1965 | 9.823,7                      | 7.907,5                                     | 1.916,2                                     | 19,5               |
| 1966 | 11.663,5                     | 9.399,8                                     | 2.263,7                                     | 19,4               |
| 1967 | 13.588,1                     | 11.144,9                                    | 2.443,2                                     | 18,0               |
| 1968 | 15.391,3                     | 12.932,6                                    | 2.458,7                                     | 16,0               |
| 1969 | 17.366,1                     | 14.702,8                                    | 2.663,3                                     | 15,3               |
| 1970 | 19.607,3                     | 16.408,7                                    | 3.198,6                                     | 16,3               |
| 1971 | 22.153,2                     | 18.257,4                                    | 3.895,8                                     | 17,6               |
| 1972 | 24.947,1                     | 20.195,6                                    | 4.751,5                                     | 19,0               |
| 1973 | 28.209,0                     | 22.307,9                                    | 5.901,1                                     | 20,9               |
| 1974 | 33.129,2                     | 24.936,4                                    | 8.192,8                                     | 24,7               |
| 1975 | 37.053,1                     | 27.795,7                                    | 9.257,4                                     | 25,0               |
| 1976 | 40.938,7                     | 30.424,1                                    | 10.514,6                                    | 25,7               |
| 1977 | 44.941,4                     | 32.823,3                                    | 12.118,1                                    | 27,0               |
| 1978 | 49.853,3                     | 35.957,7                                    | 13.895,6                                    | 27,8               |

a) Kumuliert.

Quelle: Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (1980), 121 f. und eigene Berechnungen.

Das nominale Bewilligungsvolumen (in der Bundesrepublik Deutschland neben den Baransätzen die Verpflichtungsermächtigungen) für Entwicklungshilfeprojekte im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit nimmt von Jahr zu Jahr in absoluten Zahlen zu, die Mittelabflüsse steigen jedoch nicht mit der gleichen Rate. Mit der Zunahme des Zusagevolumens steigt die Pipeline absolut an.

Die Zeitreihe der Anteilswerte weist keine so eindeutige Entwicklung auf. Hier zeigt sich, daß es in der Anfangsphase der deutschen Entwicklungspolitik zu starken Zusagen kam, die zum Aufbau der

Pipeline beitrugen. Ab 1964 sinkt der Anteilswert kontinuierlich von 20,7 % auf 15,3 % im Jahre 1969 ab. Die hier vorgetragene These eines permanenten Anwachsens der Pipeline wird dann aber wieder durch steigende Anteilswerte (1970: 16,3 %; 1978: 27,8 %) gestützt.

In der Existenz der Pipeline mag man ein deutliches Indiz für die mangelnde Absorptionsfähigkeit vieler Entwicklungsländer erkennen. Dies ist kurz- bis mittelfristig sicherlich richtig. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß „die Entwicklungshilfe ... ja zum Teil selbst erst schaffen (soll), was die Aufnahmefähigkeit für Warenlieferungen und binnenwirtschaftliche Lenkung in beste Verwendungen gewährleistet. Die Absorptionsfähigkeit ist daher auch eine Frage des Entwicklungsstandes und seines Fortschritts<sup>12</sup>.“ Eine technische Erklärung des Entstehens der Pipeline liefert der Auszahlungsmodus nach Projektfortschritt, wobei zwischen Zusagen und vollständiger Auszahlung ein Zeitraum von bis zu zehn Jahren vergehen kann. Die Länge der Investitionsperiode hängt vom Projekttyp, aber auch von der bisher im Entwicklungsland bereits realisierten Infrastruktur (einschl. Administration) sowie den Verfahren der Zusammenarbeit ab. Ihre systematische Überprüfung mit dem Ziel einer Vereinheitlichung und Vereinfachung dürfte die Pipeline verringern.

In der Schuldenstatistik vieler Entwicklungsländer zeigen sich entsprechende Effekte in der zunehmenden Diskrepanz zwischen der „disbursed“ und „undisbursed outstanding debt“<sup>13</sup>. Im übrigen werden die Werte für die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen Geberländern als günstig eingeschätzt. D. h. dort ist die Abflußquote noch niedriger anzusetzen.

Eine weitere Ursache der Nichtausschöpfung von Finanzierungshilfen könnte in Zieldiskrepanzen zwischen Geber- und Empfängerländern gesehen werden. In den Entwicklungsländern konkurrieren Geberländer und -organisationen nicht selten um die von der Regierung des Entwicklungslandes geplanten Projekte, vor allem um „gute“ Projekte<sup>14</sup>. Sie sind durch einen hohen Prestigeeffekt, Sichtbarkeit im Vollzug des Entwicklungsprozesses, kurze Planungsdauer, d. h. schnellen Mittelabfluß charakterisiert. Diese Projektauswahl muß jedoch nicht den vom Entwicklungsland gesetzten entwicklungspolitischen Prioritäten ent-

<sup>12</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1979), 189.

<sup>13</sup> World Bank. Annual Report 1978 (1978), 226, 287 - 291. OECD Development Assistance Committee (1979), 123 - 125.

<sup>14</sup> Vgl. z. B. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ zur Entwicklungspolitik II (1977), 19 f.: „Als Kriterium für die Projektauswahl (bieten sich) an: — der deutsche Hilfebeitrag sollte außenpolitisch erkennbar sein ...“

sprechen. Daraus können sich Probleme in der Bearbeitung der Projektanträge ergeben. Zudem können haushaltsrechtliche Überlegungen in den Geberländern bewirken, daß Mittel für Projekte veranschlagt werden, obwohl diese noch nicht durchführungsreif sind. Auch dies ist eher ein Anzeichen für zu reichliche als für zu knappe Finanzierungsmittel.

Eine bessere Antwort auf die hier infragestehende These könnte aus der Beziehung zwischen den gewährten Finanzierungshilfen und den Anträgen auf Projektfinanzierung gewonnen werden. In praxi ist diese Größe jedoch kaum ermittelbar. Gründe dafür sind administrative Unzulänglichkeiten und mangelhafte Planungskapazitäten in vielen Entwicklungsländern. Aber auch auf seiten der Geberländer werden Projektzusagen und Ablehnungen von Projektanträgen nicht systematisch erfaßt.

Um noch einmal Mißverständnissen vorzubeugen: Es wird nicht gesagt, daß es aus Sicht der Entwicklungsländer keine Probleme bei der Finanzierung ihrer Investitionsprojekte gibt. Doch sind sie meist anderer Natur. Z. B. liegen sie in der mangelhaften Zusammenarbeit mit dem Geberland oder in Interessenkollisionen in bezug auf den Zweckbindungsgrad bei den gewährten Finanzbeteiligungen vom Ausland<sup>15</sup>.

Es ist auch nicht gemeint, daß das Entwicklungsland, das die Realisierung eines ganz bestimmten Projekts wünscht, keinerlei Probleme hat, Geberländer bzw. Geberorganisationen zu entsprechender Finanzierungsbeteiligung zu bewegen. Entscheidend ist, daß das Entwicklungsland durch Ausnutzung politischer Konkurrenz zwischen den Geberländern und durch Anpassung an vom Ausland präferierte Projekte<sup>16</sup> über die Möglichkeit verfügt, einen großen Anteil der Kosten des Investitionsprogramms per ausländischer Finanzierungshilfe abzudecken<sup>17</sup> bzw. über die Finanzierungsbeteiligung des Auslandes zu einer besseren

<sup>15</sup> Ein weiteres, bisher nicht erwähntes und hier nicht weiter untersuchtes schwerwiegendes Problem ergibt sich aus der mit der Projektfinanzierung einhergehenden Zahlungsbilanzbelastung. Vgl. aber zu diesem Problem im Zusammenhang mit der Finanzierung von Folgekosten unter 3.2.

<sup>16</sup> Vgl. z. B. die von der Weltbank in den letzten Jahren propagierte bevorzugte Finanzierung von Projekten zwecks Sicherung der „basic needs“, die in der Grundbedürfnisstrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit ihre Entsprechung gefunden hat. Vorzugsweise werden dabei Projekte aus dem landwirtschaftlichen Sektor gefördert. Vgl. *Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (1977), 17, 57 f.

<sup>17</sup> Leicht und ironisch, doch nicht realitätsfremd, stellen *Caiden und Wildevsky* (1977), 233, fest: „How can countries attract foreign aid? Make better project proposals in which the planning section of the finance ministry participates. Suppose the donors insist on a plan? Try to talk them out of it. Suppose they continue to insist? Give them the fancy brochure they want; detail several people from the planning section and hire a few consultants for the purpose, if the aid in view is large enough to justify the expenditure.“

Realisierung des eigenen Investitionsprogramms zu gelangen und sei es über Freisetzungseffekte.

### 3. Finanzierung der Folgekosten des Investitionsprogramms

Welche Konsequenzen haben das nicht zuletzt durch Entwicklungshilfe ermöglichte Investitionsniveau<sup>18</sup> und die durch sie beeinflusste Investitionsstruktur für das Entwicklungsland? Diese Frage wird nachfolgend diskutiert. Die Analyse verharret allerdings im Finanzierungsbereich und betrifft ausschließlich die kurzfristigen Wirkungen auf die Finanzen des öffentlichen Sektors<sup>19</sup>. Untersucht wird die These: Nicht die Finanzierung des Investitionsprogramms ist für die Entwicklungsländer ein Problem. Die Probleme entstehen in Folge der Realisierung des Investitionsprogramms.

#### 3.1. Folgekosten der Investitionen im Entwicklungsland

Die Inbetriebnahme der realisierten Projekte bedeutet, daß Arbeitskräfte eingestellt, daß Energie, Werkzeuge und andere Betriebsmittel beschafft werden müssen. Die Inbetriebnahme des Projekts und das Betreiben verursachen Kosten. Diese Betriebskosten nennen wir Folgekosten<sup>20</sup>. Der Begriff ist vor allem zu den Investitionskosten abzugrenzen. Während die Investitionskosten einmalig, nämlich bei der Erstellung der Investitionen anfallen, handelt es sich bei den Folgekosten um während der Nutzungsdauer des Projekts laufende und ausgabewirksam werdende Kosten. Kausal gesehen entstehen Folgekosten bei der Produktion von Gütern. Zeitlich gesehen fallen die Folgekosten nach den Investitionskosten an<sup>21</sup>.

Für das Entstehen von Folgekosten ist unerheblich, ob es sich um öffentliche oder private Güter handelt. Dagegen ist die Frage der Auf-

<sup>18</sup> Heller (1979), 39.

<sup>19</sup> Struktur-, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen werden hier nicht behandelt. Vgl. dazu Gref (1968), 156 ff. und die umfassende entwicklungstheoretische und -politische Literatur wie Hesse und Sautter (1977); Hemmer (1978).

<sup>20</sup> In der kommunalen Praxis und in der Finanzwissenschaft spielt die Diskussion über Umfang, budgetäre Wirkungen und ökonomische Bedeutung der Folgekosten öffentlicher Investitionen seit einigen Jahren eine immer bedeutendere Rolle. Vgl. z. B. Littmann (1979); Lang (1978); Lang und Ziemer (1979); OECD Development Assistance Committee (1979); Lang und Lenk (1980).

<sup>21</sup> Wir weisen hier nur am Rande darauf hin, daß die Abgrenzung zwischen Investitions- und Folgekosten nicht immer eindeutig vorgenommen werden kann. Unserer Betrachtungsweise, die sich an einer budgetbezogenen Zuordnung orientiert, würde in betriebswirtschaftlicher Sicht ein sehr enger Investitionsbegriff entsprechen.

gabenverteilung auf Private und die öffentliche Hand bedeutsam. Denn danach richtet sich der Umfang der Finanzierung durch den Staatshaushalt.

Sachlich davon getrennt ist die Fragestellung der Ermittlung der Vorteilhaftigkeit von Entwicklungshilfeprojekten<sup>22</sup>. Dabei geht es darum, alle anfallenden Kosten und Erträge in die Berechnungen, meist auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen, zu erfassen. Eine solche Fragestellung hat die Beurteilung eines Projekts in bezug auf seine gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit zum Gegenstand. Ob das Projekt der allgemeinen öffentlichen Verwaltung oder einer besonderen Trägerorganisation zugeordnet ist oder wird, spielt für die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz keine Rolle. Diese Frage stellt sich erst in zweiter Linie, wenn es um die Planung und Durchführung geht.

Für die Folgekostenproblematik ist die Zuordnung des einzelnen Projekts auf die öffentliche Hand und/oder eine privatwirtschaftliche Trägerorganisation sehr wohl von Bedeutung. Der Bau eines vom Staat geplanten aber später von einer privaten Gesellschaft betriebenen Schlachthofes bereitet keine weiteren Probleme, wenn neben der Finanzierung der laufenden Kosten die Bedienung des Schuldendienstes der durch den Staat finanzierten Investitionskosten seitens der Trägerorganisation sichergestellt ist. Die Beurteilung muß anders ausfallen, wenn — wie z. B. im Falle eines Staudamms — der Betrieb und die Unterhaltung durch eine staatliche Behörde erfolgen, d. h. hier auch die Folgekosten anfallen, während die Erträge aus den mit der Errichtung des Staudamms verbundenen landwirtschaftlichen Bewässerungsprojekten zunächst den Bauern zufließen. Ob, und wenn ja, in welchem Maße projektbezogene Abgaben von den direkten Nutznießern zu leisten sind oder ob sich die betriebswirtschaftlichen Erträge lediglich via allgemeine Steuereinnahmen im Staatshaushalt niederschlagen, hängt vom Einzelfall ab. In jedem Falle entstehen hier Folgekosten, denen — wenigstens temporär — keine zurechenbaren Einnahmen gegenüberstehen.

Die vorangehenden Abschnitte sollten verdeutlichen, daß das Folgekostenproblem nicht als ein Teilaspekt von Nutzen-Kosten-Analysen aufgefaßt werden kann. Die in diesem Beitrag behandelten Aspekte ersetzen Nutzen-Kosten-Überlegungen nicht. Sie stehen vielmehr neben Nutzen-Kosten-Rechnungen, da sie eine andere, eine einzelwirtschaftliche Fragestellung zum Gegenstand haben.

Die Betrachtungen beziehen sich nur auf solche Projekte, die über den öffentlichen Haushalt im Entwicklungsland finanziert werden. Da-

---

<sup>22</sup> Zur kritischen Gegenüberstellung neuerer Evaluierungsansätze vgl. Weiss (1976).

mit ergibt sich für die weitere Analyse folgende Ausgangslage: Die Investitionskosten werden en bloc im Kapitalhaushalt ausgabewirksam, während sich die Folgekosten als Ausgaben der laufenden Rechnung in jeder Budgetperiode während der Nutzungszeit niederschlagen. Das Investitionsprogramm von heute determiniert einen Teil der laufenden Staatsausgaben von morgen. Das Ausgabeniveau des Budgets wird auf Dauer erhöht<sup>23</sup>.

### 3.2. Finanzierung der Folgekosten

Für die Deckung der Investitionskosten kann das Entwicklungsland durchaus mit der Finanzhilfe des Auslandes rechnen. Bei den Folgekosten gilt dies nicht in gleichem Maße. Der Finanzbedarf zur Deckung dieser Kosten wird in der Regel nicht einmal in Teilen vom Ausland des Entwicklungslandes zur Verfügung gestellt<sup>24</sup>. Also bleibt die Lösung des Problems der Deckung des Finanzbedarfs in Höhe der entsprechenden Folgekosten dem Entwicklungsland allein überlassen<sup>25</sup>.

Das Problem ist um so größer, je höher die Folgekosten sind. Nun hängt die Höhe der Folgekosten nicht allein von der Größe bzw. dem Umfang, sondern auch von der Art der Projekte ab. Hierauf hat bereits Heller<sup>26</sup> hingewiesen. Die von ihm wiedergegebenen Daten der Weltbank und des IWF (Tabelle 2) über die Relation zwischen Folge- und Investitionsausgaben für verschiedene Entwicklungsbereiche zeigen hohe Folgeausgabereaktionen im Bereich des Gesundheits- und Bildungswesens, niedrige im Wohnungs- und Straßenbau.

---

<sup>23</sup> Obwohl für viele Entwicklungsländer eine Erhöhung der Steuererträge festgestellt werden kann, bleibt die staatliche Ersparnis unzureichend, weil allgemein ein Ansteigen der laufenden Staatsausgaben beobachtet werden kann. „The disappointing behavior of public savings in the less developed countries in spite of impressive records of tax performance is due to the growth of government current expenditure, and this is a phenomenon on which is widely recognized . . . Some built-in rate of growth of public expenditure must be accepted as part of the development process.“ (Pleasant (1967), 26 f.). Ähnlich auch *Olive und Winter* (1977), 34.

<sup>24</sup> Ausnahmen sind nach Heller (1979) nur einige europäische Länder. Dazu zählt die Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht. „Vorhaben der wirtschaftlichen Infrastruktur und des sozialen Bereichs werden nur gefördert, wenn das Partnerland bereit und in der Lage ist, die Folgekosten zu tragen (z. B. Betrieb, Unterhaltung, Instandsetzung, ggf. Kapitaleinsatz)“. *Kapitalhilferichtlinien* (1975), 2.

<sup>25</sup> Faktisch könnte sich im Falle von Entwicklungshilfeleistungen, die z. B. keiner Projektbindung unterliegen, eine Mitfinanzierung von Folgekosten ergeben, da solche Leistungen auch als Budgethilfen interpretiert werden können.

<sup>26</sup> Heller (1979), 39.

Tabelle 2

**Laufende Projektausgaben im Verhältnis zu Investitionsausgaben  
(„r“-Koeffizient) für verschiedene Entwicklungsbereiche**

| Bereiche                   | „r“-Koeffizient <sup>a)</sup> | Bereiche                      | „r“-Koeffizient <sup>a)</sup> |
|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>Landwirtschaft</i>      |                               | Schulen für Kranken-          |                               |
| Fischwirtschaft .....      | 0,08                          | pflge .....                   | 0,14                          |
| Forstwirtschaft .....      | 0,04                          | Schwesterncolleges .....      | 0,20                          |
| Allg. Landwirtschaft ..... | 0,10                          | Nahrungsmittelprüfstellen     | 0,34                          |
| Tierhaltung .....          | 0,14                          | Ländliche Gesundheits-        |                               |
| Ländliche Entwicklung ...  | 0,08 - 0,43                   | zentren .....                 | 0,27 - 0,71                   |
| Tierärztliche Dienste .... | 0,07                          | Städtische Gesundheits-       |                               |
| <i>Gebäude</i> .....       | 0,01                          | zentren .....                 | 0,17                          |
| <i>Bildungswesen</i>       |                               | <i>Wohnungsbau</i> .....      | 0,03                          |
| Landwirtschaftsschulen ..  | 0,17                          | <i>Verarbeitendes Gewerbe</i> |                               |
| Polytechnische Ausbil-     |                               | Handel und Baugewerbe ..      | 0,01                          |
| dungsstätten .....         | 0,17                          | <i>Straßen</i>                |                               |
| Grundschulen .....         | 0,06 - 7,0                    | Nebenstraßen .....            | 0,06 - 0,14                   |
| Sekundarschulen .....      | 0,08 - 0,72                   | Befestigte Straßen .....      | 0,03 - 0,07                   |
| Universitäten .....        | 0,02 - 0,22                   | <i>Soziale und ländliche</i>  |                               |
| <i>Gesundheitswesen</i>    |                               | <i>Entwicklung</i> .....      | 0,04                          |
| Kreiskrankenhäuser .....   | 0,11 - 0,30                   | <i>Tourismus</i> .....        | 0,05                          |
| Allg. Krankenhäuser .....  | 0,183                         |                               |                               |

a) Diese Koeffizienten wurden auf der Basis einer sehr kleinen ausgewählten Gruppe von Entwicklungsländern ermittelt und sollen die Schwankungsbreite bei den Projekten und zwischen den Bereichen verdeutlichen.

*Beispiel:* Wenn der Bau und die Ausstattung eines Polytechnikums 1 Mill. US\$ kostet, muß man davon ausgehen, daß bei einem „r“-Koeffizienten von 0,17 die jährlichen Folgekosten für den Lehrkörper, die Unterhaltung der Gebäude etc. 170 000 US\$ betragen.

*Quellen:* Weltbank und IWF. — Heller (1979), 39.

Für die Lösung des Folgekostenproblems hat das Entwicklungsland mehrere Alternativen:

*a) Präferenz für Projekte mit niedrigen Folgekosten*

Wenn das Entwicklungsland bestrebt wäre, das Problem der Deckung der Folgekosten seiner Projekte so weit wie möglich zu umgehen, müßte es Projekte mit niedrigen Folgekosten präferieren. Was diese Strategie für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes bedeutet, wird klar, wenn man die entwicklungspolitischen Folgen der Vernachlässigung folgeausgabeintensiver Bereiche wie Gesundheits-

wesen und Bildung bedenkt. In der Verschiebung von Prioritäten kann die Lösung des Finanzierungsproblems nicht gesucht werden.

### *b) Stilllegung oder Substitution von Projekten*

Weiterhin ist an die Möglichkeit zu denken, daß das Investitionsprojekt, nachdem es erstellt ist, überhaupt nicht in Betrieb genommen oder nach geraumer Zeit des Betriebs wieder stillgelegt wird. Es kann auch ein anderes Projekt, das bislang betrieben wurde, stillgelegt und die damit eingesparten Mittel zur Finanzierung der Betriebsausgaben des neuen Projekts verwendet werden. Diese Problemlösungen minimieren den erforderlichen Finanzbedarf, denn es entstehen keine neuen oder nur geringe zusätzliche Folgekosten, bzw. entstehende Folgekosten werden durch Wegfall von Folgekosten bei einem anderen Projekt teilweise oder vollständig kompensiert. Der die Realisierung eines Investitionsprojekts begründende Effekt der Erhöhung oder Verbesserung der Leistungsgebote des öffentlichen Sektors tritt nicht ein. Im Falle der Stilllegung des Investitionsprojekts ist bzw. wird dieses zur Fehlinvestition<sup>27</sup>. Werden andere Projekte zur Kompensation entstehender Folgekosten stillgelegt, so werden eben diese anderen Projekte zu Fehlinvestitionen. Dies gilt nicht für den Fall, daß das neue Projekt die Funktion des stillgelegten Projekts (mit-)erfüllt. Es wird hier unter der Prämisse argumentiert, daß es sich nicht um Ersatzinvestitionen handelt. Daß im Einzelfall auch eine Stilllegung von Projekten ökonomisch geboten sein kann<sup>28</sup>, hat nichts damit zu tun, daß die Vermeidung oder Kompensation von Folgekosten als Motiv für eine Stilllegung dienen kann.

Die bisher genannten Lösungen zur Minimierung des Folgekostenfinanzbedarfs sind nicht empfehlenswert. Es bleibt zu diskutieren, ob die Deckung des Finanzbedarfs durch Einnahmebeschaffung dem Entwicklungsland einen besseren Weg weist.

### *c) Einnahmebeschaffung über spezielle Entgelte*

Die Einnahmebeschaffung kann einmal erfolgen, indem Güter am Markt gegen Entgelt angeboten werden. Die mittels des Investitionsprojekts in Kombination mit Arbeit und Vorleistungen erstellten Güter werden demnach von den staatlichen Instanzen am Markt angeboten und zwar zu Preisen, die die Folgekosten decken. Können die produzier-

<sup>27</sup> Auf den Zusammenhang zwischen Projekthilfe-Rückzahlungsverpflichtungen und Projektstillegungen weist Hemmer (1978), 468 hin.

<sup>28</sup> Etwa dann, wenn sich Rahmenbedingungen der Entwicklungsprojekte grundlegend geändert haben, oder wenn die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Realisierung des Projekts in der Projektstudie nur unzureichend erfaßt wurden — ein im übrigen durchaus realistischer Fall.

ten Güter zu diesen Preisen auch abgesetzt werden, ist das Problem der Deckung des Finanzbedarfs gelöst.

Unberücksichtigt ist dabei allerdings, daß gerade in den Priorität genießenden Bereichen der Entwicklungspolitik, wie Infrastruktur und Bildungswesen<sup>29</sup> Güter dominieren, für die die Merkmale der Unteilbarkeit des Angebots und der Nichtausschließbarkeit in der Nachfrage charakteristisch sind (spezifisch öffentliche Güter)<sup>30</sup>. Die Einnahmeerzielung über Marktmechanismen funktioniert hier nicht<sup>31</sup>.

#### *d) Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen*

Der Finanzbedarf kann auch durch allgemeine Einnahmen gedeckt werden. Sind die vorhandenen Einnahmen bzw. die bei gegebenem Einnahmesystem zu erwartenden Einnahmen schon durch andere vertraglich oder gesetzlich festgelegte Ausgaben verplant, so bleibt nur die Möglichkeit einer Einnahmeerhöhung.

Das Steuersystem eines Landes kann nicht nur unter dem Blickwinkel seiner fiskalischen Ergiebigkeit beurteilt werden. Es stellt auch ein wesentliches Instrument zur Erreichung gesamtwirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Ziele dar. Einnahmeerhöhungen zwecks Finanzierung zusätzlicher laufender Ausgaben finden dort ihre Grenze, wo Konflikte mit anderen Zielen entstehen. Zudem sollen durch den Entwicklungsprozeß die taxable capacity und tax performance erst geschaffen bzw. erhöht werden. Schließlich ist noch zu beachten, daß die Entwicklung eines zieladäquaten Steuersystems einen hohen Zeitbedarf erfordert<sup>32</sup>. Dagegen ist die Finanzierung von Folgekosten schon heute ein drängendes Problem.

Die Zahl der Anknüpfungspunkte für eine Einnahmebeschaffung ist in Entwicklungsländern relativ gering und zumeist mangelt es an administrativ-institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente Einnahmepolitik. Es ist nicht sehr realistisch anzunehmen, daß mögliche Anknüpfungspunkte für zusätzliche Einnahmen in ausreichendem Maße ausschöpfbar wären. Die chronische Einnahmelücke bei der Deckung des Finanzbedarfs von Folgekosten wird auch von dieser Seite her evident<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Vgl. Gutowski (1971), 198.

<sup>30</sup> Koch und Lang (1980), 6 f.

<sup>31</sup> Dagegen sollte mit der Investitionstätigkeit wenigstens eine Erhöhung des Einnahmepotentials verbunden sein. Vgl. Please (1967), 29.

<sup>32</sup> United Nations. Department of International Economic and Social Affairs (1978), 21.

<sup>33</sup> Zur Frage des Steuersystems in Entwicklungsländern vgl. z. B. Pätz (1966); Wagner (1971); Chelliah (1971); Lent (1971); Lent (1974); Bird (1974); Chelliah, Baas und Kelly (1975); Bird (1976); Wang (1976); Hemmer (1978).

### e) Finanzierung über Geldschöpfung

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit — die bisher nur für die Investitionskosten diskutiert wird<sup>34</sup> — besteht über die Geldschöpfung durch die Zentralbank. Zwischen der Wachstumsrate der Geldmenge und der des Nominaleinkommens besteht eine enge positive Korrelation. Demnach „können Investitionen, die zunächst monetär durch eine Geldmengenexpansion vorfinanziert werden, ex post durch ein höheres reales Sparvolumen finanziert werden“<sup>35</sup>. Obwohl diese Strategie in erster Linie für den privaten Bereich analysiert wurde, können wir sie — gerade angesichts der oft unzureichenden finanziellen Infrastruktur in Entwicklungsländern — auch für den Staat als Handlungsanweisung in Betracht ziehen. Der Staat würde im Rahmen eines deficit spending Ausgaben kreditfinanzieren können, für deren Finanzierung seine laufenden Einnahmen nicht ausreichen. Er würde eine Zunahme der wirksamen Geldmenge induzieren, sofern die Kredite aus einer Geldschöpfung des Bankensystems, aus Enthortung oder aus Geldzuflüssen aus dem Ausland herrühren und damit Inlandskäufe finanziert werden<sup>36</sup>. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei den vom Staat finanzierten Ausgaben um Investitions- oder um Folgekosten handelt. Erst durch die Sicherstellung der Finanzierung der Folgekosten ist gewährleistet, daß die staatlichen Investitionen auch die geplanten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswirkungen erbringen können. Insofern besteht ökonomisch kein Unterschied zwischen Investitionskosten- und Folgekostenfinanzierung<sup>37</sup>.

Wenn der Staat Nachfrage nach inländischen Produktionsfaktoren und Gütern über eine monetäre Expansion finanziert<sup>38</sup>, können sich Probleme ergeben, wenn die damit verbundenen neugeschaffenen Einkommen zu zusätzlicher Nachfrage führen und diese Nachfrage auf ein unelastisches inländisches Güterangebot trifft. Die Folge wären inflationäre Prozesse<sup>39</sup>, die mit zunehmender Dauer und Intensität ihre wachstumsfördernde Wirkung auch infolge abnehmender Geldillusion einbüßen würden, es sei denn, daß es gelänge, auf Auslandsmärkte auszuweichen. Dann würde der Devisenbedarf des betreffenden Entwick-

<sup>34</sup> Vgl. *Jabcke* (1969), 267 ff.

<sup>35</sup> *Hemmer* (1978), 427.

<sup>36</sup> *Hemmer* (1978), 428.

<sup>37</sup> An dieser Stelle wird die Fragwürdigkeit der Zuordnung staatlicher Ausgaben zu Investitions- und Konsumzwecken deutlich. Vgl. dazu *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1980).

<sup>38</sup> Wir sehen hier von dem Fall ab, daß der durch den Entwicklungsprozeß bewirkte Abbau des Subsistenzbereichs zugunsten des monetären Sektors eine Geldmengenerhöhung erforderlich machen kann, wenn deflationäre Effekte vermieden werden sollen. Vgl. dazu *Hemmer* (1978), 432.

<sup>39</sup> Von einer weitergehenden Analyse des Multiplikatorprozesses sei hier abgesehen.

lungslandes steigen, d. h. es hätte sich nur eine Verlagerung des Problems eingestellt. Die Lösung des Budgetproblems wäre durch ein Zahlungsbilanzproblem erkauft.

#### 4. Finanzierungspolitik des Entwicklungslandes

Von den Möglichkeiten zur Überwindung vorhandener Finanzierungsengepässe kann die erstgenannte Verhaltensweise (a) durchaus als realistisch angesehen werden. Die Investitionsprojekte werden studiengemäß<sup>40</sup> durchgeführt und nach einem mehr oder weniger langen Zeitraum des Betriebs stillgelegt oder auf ein Aktivitätsniveau reduziert, das den Rahmenbedingungen im jeweiligen Land (Finanzierungsschranke, sozio-kulturelle Faktoren, klimatische Bedingungen usw.) entspricht.

Beispiele hierfür gibt es genug: Konstruktion eines Flughafens, der nicht in Betrieb genommen wird, weil für ihn kein Betriebshaushalt vorgesehen wurde. Gründung eines städtischen Beförderungsunternehmens (Omnibusse), das infolge zu niedrigen Betriebsbudgets nicht entsprechende Ersatzteile und Arbeitskräfte zur Durchführung von Reparaturen einsetzen kann, so daß es letztlich nur noch einen kleinen Teil des ursprünglichen Bestandes an Fahrzeugen betreiben kann<sup>41</sup>.

Dabei ist zu beachten, daß Stilllegungen von Projekten oder Reduzierungen im Auslastungsgrad nicht Ausdruck ineffizienter Betriebspolitik oder irrationalen Verhaltens seitens des Entwicklungslandes sein müssen. Sie können auch aus der Ausnutzung von Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Ausland resultieren. Es ist eben einfacher, eine neue Investition zu finanzieren, als für die Folgekosten bestehender Produktionseinheiten selbst aufzukommen. Die Verhaltensweise ist dann Folge der Entwicklungshilfepolitik des Auslandes, die Investitionen präferiert.

Die Verschiebung in den Güter- und Faktorkostenverhältnissen zugunsten des Realkapitals führt möglicherweise zu einem Ungleichge-

---

<sup>40</sup> Projektstudien weisen nicht unerhebliche Qualitätsunterschiede auf. Mangelnde Planungskapazitäten in den Entwicklungsländern können bewirken, daß unzureichend untersuchte und vorbereitete Projekte zur Durchführung gelangen, obwohl sie einer kritischen Überprüfung ihrer Prämissen, des verwendeten Datenmaterials und ihrer Schlußfolgerungen nicht standhalten würden. Es kommt hinzu, daß es weitgehend an praktikablen Kontrollverfahren fehlt, um nicht beabsichtigte Folgen zu erkennen und zu vermeiden. Zu weiteren Ursachen für Schwierigkeiten bei der Projektdurchführung vgl. Bodemer (1979), 130 f.

<sup>41</sup> Im Einzelfall bedarf es einer sorgfältigen Analyse. Wenn z. B. der Transportminister oder der Transportdirektor ein eigenes Taxiunternehmen betreibt, wird der Zustand des städtischen Beförderungsunternehmens als einem konkurrierenden Verkehrsträger sofort verständlich. Eine Finanzierungsschranke muß dann nicht notwendigerweise vorliegen.

wicht der Faktorniveaurelationen in der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion. Es besteht die Gefahr, daß der öffentliche Kapitalbestand bei gegebenem Niveau der anderen Ressourcen und Güter zu hoch ausfällt. Mit sinkender Substitutionalität nimmt die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten solcher Ungleichgewichte zu.

Möglicherweise resultiert die Stilllegung bzw. Unterauslastung nicht allein aus Finanzierungsengpässen im laufenden Haushalt. Das durch die Institution ‚Entwicklungshilfe‘ erweiterte Spektrum der Investitionsprojektdurchführung kann Anreize schaffen, relativ aufwendige und teure Investitionsprojekte mit entsprechend hohem technologischen Standard zu planen (etwa im Sinne einer ‚conspicuous production‘). Entspricht beispielsweise der Ausbildungsstand des Faktors Arbeit nicht den Anforderungen der Technologie, so entstehen Diskrepanzen nicht nur im Niveau, sondern auch zwischen den Faktorqualitäten. Sie können durch „Fremdarbeiter“ oder durch Reduktion bzw. Verzicht des Betriebs des Projekts bewältigt werden. In beiden Fällen handelt es sich um Struktureffekte, die weder der wirtschaftspolitischen Interessenlage der Entwicklungs- noch der Geberländer<sup>42</sup> entsprechen.

Eine weitere Fehlleitung von Ressourcen kann sich dadurch ergeben, daß infolge der Form und des Verfahrens der Entwicklungshilfe devisenintensive Projekte präferiert werden, die Finanzierungsengpässe im öffentlichen Haushalt mittelfristig noch verstärken.

## 5. Finanzierungspolitik der Geberländer und -organisationen

Wenn sich die oben beschriebenen Verhaltensweisen der Entwicklungsländer auch nur in einigen Fällen bestätigen, ist Anlaß gegeben, die entwicklungspolitische Strategie der Geberländer zu überdenken.

Bei der Projektierung von Entwicklungshilfemaßnahmen darf und kann sich das Ausland nicht nur für die ökonomischen Wirkungen, die Kosten der Maßnahme und damit die eigenen Geldleistungen interessieren. Die Planung darf sich auch nicht auf die Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Projekts beschränken. Auch wenn das Projektkalkül auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Analyse einen positiven Kapitalwert oder einen entsprechenden internen Zinsfuß ergibt, ist nicht gewährleistet, daß Lage und Entwicklung des Staatshaushalts eine Finanzierung der laufenden Ausgaben erlauben<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Es kann allerdings durchaus ein einzelwirtschaftliches Interesse vorliegen, wenn in Entwicklungsländern Technologien installiert werden, die „vorerst“ nur durch Arbeitskräfte des Auslandes bedient werden können.

<sup>43</sup> Vgl. zu dem Bezug zwischen Kosten-Nutzen-Analysen und Finanzierungsfragen Gutowski (1971), 197 ff.

Eine Beurteilung, ob bzw. inwieweit die Finanzierung des laufenden Betriebs der Maßnahme gesichert ist, ist daher nur im Zusammenhang mit Kenntnissen über die gegenwärtige und die zukünftige Haushalts-situation des Entwicklungslandes möglich. Die diesbezügliche Informationsgewinnung ist nicht ohne Probleme für ein Geberland oder eine Geberorganisation. Hinzu kommt, daß Informations- und Koordinationsprobleme unter den Geberländern und -organisationen bestehen bzw. entstehen werden<sup>44</sup>. Denn die Entwicklung der Budgetsituation im Entwicklungsland hängt nicht nur von der budgetären status quo-Situation und den Auswirkungen durch Entwicklungshilfe des Geberlandes, sondern auch von dem Verhalten der anderen Geberländer und -organisationen ab.

Es sei einmal unterstellt, daß es seitens des Auslandes möglich ist, Vorstellungen über die freien Ausgabespielräume im Budget des Entwicklungslandes zu gewinnen. Sind diese Spielräume kleiner als die Folgeausgaben, die im Falle der Realisierung der geplanten Maßnahmen entstehen würden, müßte entweder gegen die projektierten Maßnahmen entschieden werden oder aber das Geberland bzw. die Geberorganisation verpflichtet sich, einen Teil oder die Gesamtheit der Folgeausgaben durch laufende Finanzierungshilfen zu decken. Wird der Umfang der Finanzierungshilfe unmittelbar von der Budgetsituation abhängig gemacht, so ist die methodische Lösung der oben angesprochenen Informations- und Koordinationsproblematik vorausgesetzt<sup>45</sup>.

Praktikabler dürfte die Orientierung der Finanzierungshilfe am Umfang der zu erwartenden Folgeausgaben sein. Dies bedeutet, daß unabhängig von der konkreten Budgetsituation und -entwicklung bestimmte Anteile der Folgeausgaben durch laufende Finanzierungshilfen seitens des Geberlandes bzw. der Geberorganisation gewährt werden<sup>46</sup>. Wie hoch die Folgekostenfinanzierung seitens der Geberländer sein sollte (gleichbleibende Raten, mit der Zeit abnehmende Anteilswerte usw.), hängt von verschiedenen Faktoren (Entwicklungsstand des betreffenden Landes, Verfügbarkeit inländischer Finanzierungsmittel, Finanzbeiträge anderer Geberländer, Projekttyp usw.), d. h. dem konkreten Fall ab.

<sup>44</sup> Von der Bundesrepublik und den Niederlanden wird in jüngerer Zeit eine verstärkte Koordinierung der Entwicklungshilfe sowohl der EG-Mitgliedsländer untereinander als auch mit der gemeinsamen Hilfe angestrebt. Vgl. dazu die Stellungnahme des *Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ zur Entwicklungspolitik II* (1977), 34 ff.

<sup>45</sup> Vgl. Gref (1968), 96 ff.

<sup>46</sup> Mit den politischen Problemen einer Durchsetzbarkeit einer mit einem solchen Vorschlag einhergehenden spürbaren Aufstockung der Entwicklungshilfeleistungen in der Bundesrepublik Deutschland können wir uns an dieser Stelle nicht auseinandersetzen. Vgl. dazu z. B. die Ausführungen des *Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1979), 191 f.

Auf das Problem der Mitfinanzierung von Folgekosten bei bestimmten Projekten hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hingewiesen. Für die LLDC wird gefordert eine „Fortsetzung der Bemühungen um die Errichtung unmittelbar produktiver Projekte sowie verstärkte Förderung von Maßnahmen in den infrastrukturellen und sozialen Sektoren, in klarer Erkenntnis, daß deren Folgekosten nicht aus dem Staatsbudget aufgebracht werden können und somit aus der Hilfe mitfinanziert werden müssen. Dabei ist jedoch in realistischer Einschätzung ... davon auszugehen, daß aufgrund der mangelnden Absorptionskapazität der LLDC die Ausdehnung der Projekthilfe allenthalben auf Grenzen stößt ... So liegt die mangelnde Absorptionskapazität u. a. auch in dem Finanzierungsmodus begründet“<sup>47</sup>.

In einflußpolitischer Sicht böte sich bei einer Beteiligung an der Folgekostenfinanzierung der Vorteil, daß eine „Nachsteuerung“ auch nach Beendigung bzw. „Übergabe“ des Projekts möglich wäre. Weitere positive Effekte sind möglicherweise insofern zu erwarten als sich der Abfluß bewilligter Mittel beschleunigen kann (Verringerung der „Pipeline“). Oder daß die Übernahme von Folgekosten zu einer Verbesserung der Projektimplementierung und der Projekteffizienz einerseits sowie zur Planung und Realisierung neuer Investitionsprojekte andererseits, deren Finanzierung bisher nicht gesichert war, beiträgt. Dies wiederum dürfte eine notwendige Voraussetzung dafür sein, daß im politischen Raum höhere Entwicklungshilfeleistungen durchgesetzt werden können<sup>48</sup>.

So einfach der Vorschlag auch erscheinen mag, so schwierig dürfte seine Realisierung sein. Denn er läßt Fragen der technischen Durchführung dieser Finanzierungshilfe, der ökonomischen Begründung und der haushaltsrechtlichen Bedingungen und Restriktionen offen. Desgleichen dürfte mit unerwünschten Gewöhnungseffekten auf seiten des Empfängerlandes zu rechnen sein.

---

<sup>47</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ zur Entwicklungspolitik II (1977), 18 (Hervorhebung v. d. Verf.). Ein entsprechender, allerdings vager formulierter Gedanke findet sich bei Roemer (1965), 238: „Once the project has been defined as to its components and duration, the organization responsible for its implementation must be determined ... It also identifies the period during which recurrent expenditures, such as those for extension staff, can be considered a legitimate charge on development. This may also make such costs acceptable to the aid agencies.“

<sup>48</sup> Caiden und Wildavsky (1977), 237, sprechen sich für direkte Budgethilfen aus. Dies dürfte politisch in vielen Geberländern nicht durchsetzbar sein. Z. B. stellt die Bundesregierung in ihrer entwicklungspolitischen Konzeption (Fassung 1975), *Deutscher Bundestag*, Drucksache 8/1185, 63 fest „Programmfinanzierung ist keine Budgetfinanzierung“, wohl auch, um damit politischen Angriffen in dieser Richtung vorzubeugen.

Die Finanzierung von Folgekosten durch das Ausland entspricht der Inlandskostenfinanzierung (local costs) durch das Ausland. Dabei wird angenommen, daß Folgekosten keine Devisenkostenbestandteile enthalten. Für die Finanzierung von local costs durch das Geberland wird in der Regel eine besondere Begründung für notwendig gehalten. Denn in der Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für local costs durch das Entwicklungsland wird ein Indikator für eigene entwicklungspolitische Anstrengungen des Empfängerlandes gesehen. Es kommt hinzu, daß „das oft gegen Inlandskostenfinanzierung ins Feld geführte Argument, sie sei entwicklungspolitisch fragwürdig, weil das Empfängerland der Notwendigkeit enthoben wird, genügende Anstrengungen zur Mobilisierung eigener Produktionsfaktoren zu unternehmen, dann nicht zutrifft, wenn nachgewiesen wird, daß trotz angemessener Eigenanstrengungen eine Spar- oder Devisenlücke besteht<sup>49</sup>.“ Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft Möglichkeiten einer Fehlallokation der Entwicklungshilfe, wenn die Beschränkung auf die Finanzierung des Devisenkostenanteils zur Folge hat, daß Entwicklungsländer Investitionen mit hohem Devisenkostenanteil präferieren. Dadurch kann eine volkswirtschaftlich suboptimale Kombination aus Devisen- und Inlandskosten resultieren<sup>50</sup>.

Die Bundesregierung scheint sich diesem Problem nicht mehr zu verschließen. Nach ihren entwicklungspolitischen Grundlinien können die Mittel der öffentlichen Zusammenarbeit sowohl zur Finanzierung von Devisenkosten als auch von Kosten verwendet werden, die im Partnerland in Landeswährung anfallen. Der Verantwortung der Entwicklungsländer entspricht eine zumutbare personelle und finanzielle Beteiligung an den Vorhaben. Im allgemeinen sind vom Entwicklungsland vor allem die Kosten zu tragen, die auch nach Beendigung der Förderung laufend anfallen<sup>51</sup>. Die Formulierung läßt Ausnahmen zu.

Entschlüsse man sich zur Folgekostenfinanzierung seitens der Geberländer, dann wären neben den Gestaltungstechniken und Terminen der Zahlungen folgende Aspekte von Bedeutung.

#### (1) Die Dauer der Zahlungen

Bei einer an der Budgetsituation des Entwicklungslandes ausgerichteten Finanzierungshilfe ist die Dauer der Zahlung an den jeweiligen Differenzen zwischen Finanzierungsspielraum und Folgeausgaben zu orientieren. Die Finanzierungshilfe wird dann eingestellt, wenn der budgetäre Finanzierungsspielraum eine eigene Deckung der Folgeausgaben zuläßt<sup>52</sup>. Ein solches Verfahren, d. h. eine temporäre Übernahme

<sup>49</sup> Hammel und Weyand (1973), 36.

<sup>50</sup> Hemmer (1978), 468 ff.

<sup>51</sup> Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung (1980), 20.

von Folgekosten durch das Ausland würde dem von der Bundesregierung propagierten Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ entsprechen. Zahlungen wären nur solange zu leisten, bis der Wachstumsprozeß hinreichend hohe Einnahmen mit sich bringt.

Im Falle der — budgetunabhängigen — Orientierung der Finanzierungshilfe an den Folgeausgaben muß ein anderes Kriterium herangezogen werden. Ob dies die gesamte Nutzungsdauer des Investitionsprojekts ist oder ein kürzerer Zeitraum, wird vom Einzelfall und dem Entwicklungsstand sowie der zu erwartenden Wachstumsgeschwindigkeit im Entwicklungsprozeß abhängen. Ein allgemeingültiges Kriterium wird unsererseits nicht gesehen.

Eine projektbezogene Finanzierung von Folgekosten hätte den Vorteil einer besseren Kontrolle über den zweckgerechten Einsatz der Mittel. Der Charakter der Maßnahme als Budgethilfe würde weitgehend vermieden. Die bereits erwähnten negativen Effekte dürfen allerdings auch nicht vernachlässigt werden, da sie den entwicklungspolitischen Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ konterkarieren können<sup>53</sup>.

## (2) Die ökonomische Begründung

Die ökonomische Begründung laufender Finanzierungshilfen bezieht sich auf die Relation zwischen der ökonomischen Bedeutung der Realisierung eines Investitionsprojektes und der für den Betrieb des Investitionsprojekts benötigten Inputgrößen. Die ökonomische Bedeutung der Übernahme von Folgekosten durch das Geberland kann an dem jeweiligen Beitrag der Inputgröße zum Output gemessen werden. Letztlich handelt es sich also um die Gewichtung und die Beziehungen der Produktionsfaktoren und der Vorleistungen in der Produktionsfunktion.

Im Falle vollkommener Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren und bei Nichtexistenz von Vorleistungen sind Folgekosten Entgelte für

<sup>52</sup> Gegen die Anwendung dieses Kriteriums spricht, daß die Größe „Finanzierungsspielraum“ von einer Vielzahl von Größen und durch erhebliche Unsicherheiten determiniert und damit auch manipulierbar ist.

<sup>53</sup> Eine „moralische“ Verpflichtung seitens des Auslandes zur Übernahme von Folgekosten könnte dann bestehen, wenn Projekte zur Durchführung gelangen, obwohl sie den Rahmenbedingungen und Erfordernissen in den jeweiligen Entwicklungsländern nicht entsprechen. Zu denken wäre beispielsweise an Krankenhäuser, die nach europäischen Normen gebaut wurden, die aber angesichts der mangelhaften hygienischen und technischen sowie der andersartigen sozio-kulturellen und mentalitätsmäßigen Voraussetzungen erst nach einem langwierigen Anpassungs- und Erziehungsprozeß voll operational werden können. Es wäre unbillig, das Entwicklungsland dieserart entstehende Folgekosten allein tragen zu lassen. Allerdings ist zuzugeben, daß eine solche Kategorie von Leistungsverpflichtung nur bedingt politisch akzeptiert werden kann und insofern eine operationale Handhabung weitgehend ausgeschlossen sein dürfte.

Arbeitsleistungen und könnten durch entsprechenden Kapitaleinsatz vollkommen vermieden werden. Eine laufende Finanzierungshilfe entfiel dann; es genügte theoretisch die investitionsprojektgebundene einmalige Finanzierungshilfe<sup>54</sup>.

Bei endlichen Substitutionsmöglichkeiten oder limitationaler Produktionsfunktion, d. h. wenn die Produktionsfaktoren komplementär sind, ist der Einsatz beider Faktoren notwendig. Sie sind in diesem Sinne ökonomisch gleichbedeutend. Wenn die Entwicklungshilfepolitik der Geberländer und -organisationen zum Ziel hat, im Entwicklungsland die Möglichkeit zur Güterproduktion zu fördern bzw. zu schaffen, ist folgendem Rechnung zu tragen: Entwicklungshilfen für Investitionen sind ebenso wie Entwicklungshilfen für den Faktor Arbeit und die Vorleistungen ökonomisch begründbar. Es kann sogar gefolgert werden, daß erst eine dergestalt „kombinierte“ Entwicklungshilfe der ökonomischen Bedeutung der Faktoren gerecht wird.

### (3) Haushaltsrechtliche Voraussetzungen

Die dritte Frage bezieht sich darauf, inwieweit haushaltsrechtliche Voraussetzungen oder Restriktionen zur Gewährung laufender Finanzierungshilfen existieren. Es kann davon ausgegangen werden, daß im Haushaltsrecht der Geberländer und -organisationen unterschiedliche Bestimmungen verankert sind. Hier wäre also eine länderspezifische Betrachtung notwendig<sup>55</sup>.

Gleichfalls interessieren Fragen des Haushaltsrechts in den Entwicklungsländern. Die Transparenz der tatsächlichen budgetären Situation ist eine wichtige Voraussetzung für die Beurteilung der Notwendigkeit, der Dauer und des Umfangs von Finanzierungshilfen. Beispielsweise kann die Transparenz des Budgets dadurch verringert werden, daß haushaltsrechtlich nicht die Verbuchung im Bruttoprinzip vorgeschrieben ist. Bei der Nettoveranschlagung ist es zulässig, daß ein Investitionsprojekt, für das nicht nur Ausgaben vorgesehen sind, sondern für das auch direkt zurechenbare Einnahmen erwartet werden, im Haushaltsplan lediglich mit dem Ausgaben-Einnahmen-Saldo aufgeführt ist. Noch problematischer ist die Nichterfassung von Ausgaben resp. Einnahmen, sei es, daß diese verwaltungsmäßig über die Geberorganisation abgewickelt werden, sei es, daß die Projekte über Spezialkonten gesteuert werden, die zum Haushaltsplan nur in einem losen Zusammenhang stehen.

<sup>54</sup> Nicht hinterfragt ist dabei, ob in einem solchen Falle die kostenminimale Faktorkombination erreicht ist.

<sup>55</sup> Daß es durchaus Länder gibt, deren Haushaltsrecht eine Finanzierungsbeteiligung an den Folgeausgaben zuläßt, ist eingangs schon aus dem Hinweis auf die praktizierte Beteiligung in einigen europäischen Ländern hervorgegangen.

Bei der Projektion werden die durch den Betrieb des Investitionsprojekts in zukünftigen Haushalten entstehenden Ausgaben und Einnahmen von einem potentiellen Geberland nicht ohne zusätzliche Information gesehen werden können. Haushaltsrechtliche Mindestvoraussetzung wäre demnach, daß *alle* Ausgaben und Einnahmen für Entwicklungsprojekte im Haushalt des Entwicklungslandes erfaßt werden und daß seitens der Geberländer und -organisationen verstärkt Hilfe zur Verbesserung bzw. Entwicklung von Finanzplanungen der Entwicklungsländer, die die mittelfristige budgetäre Situation erkennbar machen, gewährt wird.

### **Zusammenfassung**

Die Umsetzung des Angebots an externen Finanzierungsmitteln für öffentliche Investitionen in Entwicklungsländern unterliegt Restriktionen (mangelnde Absorptionsfähigkeit, Zieldiskrepanzen mit der Folge einer „Pipeline“-Bildung). Die Realisierung des öffentlichen Investitionsprogramms bei Finanzbeteiligung der entwickelten Länder stellt insofern kein primäres Problem dar. Die Geberländer beteiligen sich jedoch nicht an der Finanzierung der Folgekosten öffentlicher Investitionen. Die Entwicklungsländer haben mehrere Handlungsalternativen, um sich an den wachsenden Folgekostenfinanzierungsbedarf anzupassen. Diese Strategien erweisen sich jedoch als nicht adäquat für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele. Daher wird vorgeschlagen, die Geberländer temporär an der Folgekostenfinanzierung zu beteiligen. Die ökonomische Begründung des Vorschlags zeigt, daß erst die kombinierte Investitionskosten- und Folgekostenfinanzierung die entwicklungspolitische Effizienz steigert.

### **Summary**

Though there are certain funds available these cannot be fully made use of by the developing countries (insufficient capacity of absorption: formation of a pipeline). Thus the realization of a public investment programme financially supported by donor countries does not cause special problems. Those donors, however, have so far not shared in the financing of recurrent costs. For the developing countries there are several alternatives to meet the increasing demand for funds required to cover those recurrent costs. These strategies, however, have proved to be inadequate to the achievement of the overall development objectives. Therefore we suggest that the donors should temporarily share in the financing of recurrent costs. The economic arguments leading to that proposal show that only the combined financing of investment and recurrent costs can increase the efficiency of development policy.

### **Literatur**

Bird, R. M. (1974), *Agricultural Taxation in Developing Countries, Theory and Latin American Practice*, in: *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America*, Gainesville.

- (1976), *Assessing Tax Performance in Developing Countries, A Critical Review of the Literature*, Finanzarchiv N. F. 34 (1976), 244 - 265.
- Bodemer, K.* (1979), Erfolgskontrolle der deutschen Entwicklungshilfe — improvisiert oder systematisch? *Transfines. Studien zu Politik und Gesellschaft des Auslandes* 3, Meisenheim am Glan.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1980), *Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“*, Bonn.
- Caiden, N. und A. Wildavsky* (1977), *Planning and Budgeting in Poor Countries: Converting Obstacles to Opportunities*, in: D. A. Rondinelli (Hrsg.), *Planning Development Projects, Community Development Series* 35, Stroudsburg/Pa.
- Chelliah, R. J.* (1971), *Trends in Taxation in Developing Countries*, in: *International Monetary Fund. Staff Papers* 18 (1971), Washington D. C.
- *H. J. Baas und M. R. Kelly* (1975), *Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969 - 1971*, in: *International Monetary Fund. Staff Papers* 22 (1975), Washington D. C.
- Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer* (1980), Bericht der Nord-Süd-Kommission. Mit einer Einl. d. Vorsitzenden W. Brandt, Köln.
- Dritter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung* (1977), Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1185, Bonn.
- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* (1980), Bericht und Bilanz (1979), New York.
- Gref, L.* (1968), *Bilaterale und multilaterale Finanzhilfen an Entwicklungsländer*, hrsg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Aachen, Bochum.
- Gutowski, A.* (1971), *Projektgebundene, nichtprojektgebundene Kapitalhilfe oder Programmfinanzierung*, in: R. Meimberg (Hrsg.), *Voraussetzungen zur globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzenanalyse*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. 59 (1971), Berlin.
- Hammel, W. und K. Weyand* (1973), *Inlandskostenfinanzierung im Rahmen der Kapitalhilfe*, Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau 11, Frankfurt/M.
- Heller, P. S.* (1979), *Die Unterfinanzierung laufender Kosten. Finanzierung und Entwicklung* 16 (1979), Nr. 1, 38 - 41.
- Helmschrott, H. X. und Chr. Pollak* (1979), *Instrumente und Praxis anderer Geber im Grenzbereich zwischen öffentlicher und privater Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern*, Schlußbericht, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, München.
- Hemmer, H.* (1978), *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung*, München.
- Hesse, H. und H. Sautter* (1977), *Entwicklungstheorie und -politik, Bd. I. Entwicklungstheorie, Wisu-Texte*, Tübingen, Düsseldorf.
- Jabcke, P.* (1969), *Probleme der Aufbringung von Eigenwährungsmitteln bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten*, Diss., Bochum.
- Kapitalhilferichtlinien* (1975), erl. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 9. 6. 1975, Bonn.

- Koch, W. A. S. und E. Lang (1980), Folgekosten von Entwicklungshilfeprojekten, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Kiel 6, Kiel.
- Lang, E. (1978), Folgekosten öffentlicher Investitionen. Wirtschaftsdienst 58 (1978), 522 - 528.
- und E. Ziemer (1979), Folgekosten, Kostenbemessung und Gestaltung von Folgekostenverträgen, Kommunalforschung für die Praxis 3, Stuttgart, München, Hannover.
- und R. Lenk (1980), Folgekosten öffentlicher Investitionen. Überlegungen zur öffentlichen Leistungserstellung mit Investitionen, hrsg. v. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Lent, G. E. (1971), Tax Incentives for the Promotion of Industrial Employment in Developing Countries, in: International Monetary Fund. Staff Papers 18, Washington D. C.
- (1974), The Urban Property Tax in Developing Countries, Finanzarchiv N. F. 33 (1974), 45 - 72.
- Littmann, K. (1979), Über Folgelasten kommunaler Investitionen, in: P. Bohley und G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen.
- Olive, G. und G. Winter (1977), Les Budgets économiques dans les pays en voie de développement, Statistiques et Études Financières No. 26 (1977).
- Organization for Economic Co-Operation and Development, Development Co-Operation (1978), Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1978 Review, Paris.
- (1979), Development Assistance Committee, 1979 Review, Paris.
- Pätz, J. (1966), Steuersysteme und Steuerpolitik in Entwicklungsländern, Göttinger Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Studien 3, Göttingen.
- Please, St. (1967), Saving Through Taxation, Reality or Mirage? Finance and Development 4 (1967), 24 - 32.
- Roemer, M. (1965), Foreign Aid and the Development Plan, in: T. J. Farer (Hrsg.), Financing African Development, Cambridge/Mass.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1979), Herausforderung von außen, Jahresgutachten 1979/80, Stuttgart, Mainz.
- United Nations Department of International Economic and Social Affairs (1978), Strengthening Public Administration and Finance for Development in the 1980's: Issues and Approaches, New York.
- Vierter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (1980), Deutscher Bundestag, Drucksache 8/3582, Bonn.
- Wagner, A. (1971), Steuerprobleme der Entwicklungsländer. Die stufenweise Rationalisierung von Steuersystemen als Methode der Entwicklungsfinanzierung, Untersuchungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich B 1, Zürich.
- Wang, N.-T. (Hrsg.) (1976), Taxation and Development, New York, Washington, London.
- Weiss, D. (1976), Evaluierung von Entwicklungsprojekten. Ein kritischer Vergleich des neuen Weltbank-Ansatzes mit dem UNIDO- und dem revidierten OECD-Ansatz, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Abgrenzungen und Forderungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz, BMF-Dokumentation 6/80, Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1977), Stellungnahme zur Entwicklungspolitik II, Materialien Nr. 58, Bonn.

World Bank (1978), Annual Report 1978, Washington/D. C.

Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (1980), Erläuterungen zum Verfahren der finanziellen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland, 3. A., hrsg. v. d. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M.