

Quantifizierungsprobleme der Entwicklungshilfe

Von Edgar Kröller, Paris

Der Begriff und die Problematik der Entwicklungshilfe haben sich seit Jahren einen festen Platz in der wissenschaftlichen Analyse, in Parlamentsdebatten sowie in der öffentlichen Meinung und ihren Medien gesichert. Zeitweise zum Modeartikel geworden, löste die Entwicklungshilfe zahlreiche Debatten und Auseinandersetzungen aus, die erst in letzter Zeit wieder einer mehr nüchternen Betrachtung gewichen sind. Ein Hauptgrund für viele Mißverständnisse und Fehlinterpretationen in diesen Auseinandersetzungen war und bleibt die Schwierigkeit, den gesamten Komplex der Entwicklungshilfe aus dem schwammigen Begriffswirrwarr, in den er durch die breite Diskussion geraten war, zu befreien und ihn durch eindeutige Definitionen meßbar und international vergleichbar zu machen.

Dieses Problem der Quantifizierung der Entwicklungshilfe ist von Anfang an von dem Entwicklungshilfesausschuß (Development Assistance Committee — DAC) der OECD, dem alle Geberländer des Westens angehören, klar erkannt worden. In den Jahren seit seinem Bestehen wurden in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und anderen UN-Organisationen erhebliche Fortschritte auf diesem Gebiete gemacht, doch bleibt immer noch ein weiter Fragenkreis offen, wo um Konzeptionen, Definitionen und Interpretationen gerungen wird. Ein wichtiger Grund für die Schwierigkeit, international akzeptierte Normen festzulegen, ist die Tatsache, daß über das technische Problem der Quantifizierung hinaus handfeste politische und finanzielle Interessen der verschiedenen Länder durch eine Regelung in dem einen oder anderen Sinne berührt werden.

I. Definitionen der Entwicklungshilfe¹

1. Die OECD-Statistiken

Die OECD ist die Stelle, die regelmäßig den vollständigsten Überblick über die finanziellen Leistungen der Entwicklungshilfegeber an

¹ Vgl. *OECD* (Hrsg.): *Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961—65*. Paris 1967.

die unterentwickelten Länder gibt. Sie erhält ihre Daten durch ein Berichtssystem, aufgrund dessen alle westlichen Geberländer² jährlich über Volumen, Art, Zweck und Bestimmung ihrer Entwicklungshilfe Aufschluß geben. Diese statistischen Berichte dienen außerdem als Basis für die jährliche Überprüfung (Annual Aid Review), der sich jedes Land unterwirft und deren Gesamtergebnis Gegenstand der jährlichen, häufig von den zuständigen Ministern besuchten Gipfelkonferenz (High Level Meeting) ist, bei der auch der Bericht des Vorsitzenden des DAC (Chairman's Report) vorgelegt wird.

Bei der statistischen Erfassung des bilateralen Kapitalverkehrs verwendet die OECD im Prinzip dieselben Methoden und Definitionen wie der Internationale Währungsfonds bei seinen Zahlungsbilanzstatistiken. Als „langfristig“ gilt eine Kapitaltransaktion, wenn sie keiner festen Rückzahlfrist unterliegt oder wenn diese ein Jahr übersteigt. „Finanzielle Leistungen“ umfassen nicht nur Transaktionen in bar oder auf Kredit, sondern auch den geldlichen Gegenwert von Waren (vor allem Nahrungsmittellieferungen) und Dienstleistungen (vor allem Technische Hilfe). Die Zahlen beziehen sich auf laufende Preise.

2. Die Entwicklungsländer

Als Entwicklungsländer gelten alle Länder, die weder entwickelt sind noch zum Ostblock gehören. Als entwickelt gelten alle OECD-Länder (außer Griechenland, Spanien und der Türkei) sowie Australien, Neuseeland, Finnland und die Südafrikanische Union.

3. Zusagen und Auszahlungen

Mit einer „Zusage“ verpflichtet sich ein Geberland durch eine feste Vereinbarung (Vertrag) gegenüber einem Nehmerland, diesem Entwicklungshilfe in einem bestimmten Volumen zu bestimmten Bedingungen für einen bestimmten Zweck zur Verfügung zu stellen. Angaben über Zusagen werden auf einer Bruttobasis ausgewiesen. Weniger feste Entwicklungshilfeversprechungen wie „Rahmenzusagen“, allgemeine Budgetsätze oder Beträge, die noch Gegenstand von Verhand-

² Dem Entwicklungshilfesausschuß gehören außer dem Nicht-OECD-Land Australien die folgenden OECD-Länder an: Belgien, Dänemark, Deutschland, England, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die USA.

lungen mit Entwicklungsländern sind, werden nicht als Zusagen ausgewiesen. Zusagen bedeuten einen potentiellen Kapitaltransfer und spiegeln die Entwicklungshilfepolitik des betreffenden Geberlandes wider.

„Auszahlungen“ betreffen den Kapitalfluß, der tatsächlich erfolgt ist. Ihre Höhe wird häufig durch technische Gegebenheiten bedingt, wie den Abschluß von Projektvorbereitungen, Prä-Investitionsstudien etc. Öffentliche Auszahlungen während eines Berichtszeitraumes werden ausgewiesen als 1. Bruttosumme, 2. Netto-Leistung (unter Abzug von Rückzahlungen), 3. Netto-Transfer (unter Abzug von Rückzahlungen und Zinsen). Auszahlungen von Privatkapital werden grundsätzlich als Netto-Leistung ausgewiesen, d. h. Neuinvestitionen abzüglich Desinvestitionen (Kapitalrepatriierung) und neue Kredite abzüglich Rückzahlungen (Zinsen und Dividenden werden also nicht abgezogen). Die Angaben beziehen sich dabei auf die Forderungen der Geberländer gegenüber den Nehmerländern, während Veränderungen ihrer Verbindlichkeiten gegenüber den Nehmerländern (z. B. durch Kapitalflucht) unberücksichtigt bleiben.

4. Öffentliche Leistungen

Öffentliche Leistungen umfassen die Mittel, die durch die Regierung oder öffentliche Stellen der Geberländer den unterentwickelten Ländern für wirtschaftliche (also nicht-militärische) Zwecke zur Verfügung gestellt werden. Im einzelnen sind darin enthalten:

1. Bilaterale Geschenke (Zuschüsse) in bar, Waren (Nahrungsmittel) oder Dienstleistungen (Technische Hilfe) sowie geschenkartige (d. h. nicht in harter Währung rückzahlbare) Kredite. Sachleistungen, vor allem Nahrungsmittellieferungen der USA, werden dabei im allgemeinen zu Weltmarktpreisen, zum Teil aber auch zu den höheren inländischen Ankaufspreisen bewertet. Technische Hilfe wird aufgrund des — verschiedenen — Lohnniveaus in den jeweiligen Geberländern bewertet.

2. Bilaterale Kredite, die in harter Währung rückzahlbar sind: Neben Neuausleihungen enthält dieser Posten Konsolidierungskredite (d. h. die Verlängerung der Laufzeit eines öffentlichen Kredits) und Refinanzierungskredite (d. h. die Umwandlung eines Privatkredites in eine öffentliche Anleihe).

3. Multilaterale Leistungen: Zuschüsse an die verschiedenen UN-Organisationen, Beiträge an die Weltbank und ihre Filialen sowie an den Entwicklungshilfefonds der EWG, die Interamerikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank etc.

5. Privatkapital

Die Hauptkategorien sind: 1. Direktinvestitionen, einschl. reinvestierter Gewinne, und der Erwerb von Beteiligungen an einem wirtschaftlichen Unternehmen in einem Entwicklungsland; 2. Wertpapierinvestitionen in Entwicklungsländern und multilateralen Finanzierungsinstituten; 3. Finanzierungskredite; 4. Exportkredite. Hier werden nur die Netto-Veränderungen der Exportkredite an Entwicklungsländer während des betreffenden Berichtszeitraumes ausgewiesen.

6. Technische Hilfe

Sie umfaßt öffentliche (d.h. nicht private) Leistungen für in die Entwicklungsländer entsandte Fachkräfte und Entwicklungshelfer sowie für die Ausbildung von Studenten und Praktikanten aus Entwicklungsländern.

Tabelle 1 a gibt eine Aufgliederung der wichtigsten Komponenten der Entwicklungshilfe für alle Geberländer insgesamt in den Jahren 1964 bis 1966. Tabelle 1 b zeigt für die Haupt-Geberländer öffentliche bilaterale Zusagen, Bruttoleistungen, Nettoleistungen und Nettotransfers im Jahre 1966.

Tabelle 1 a

Finanzielle Leistungen der DAC-Staaten 1964–1966
(Netto-Auszahlungen in Mrd. DM)

	1964	1965	1966
Öffentliche Leistungen, bilateral	22,0	23,0	23,7
Öffentliche Leistungen, multilateral ...	1,5	1,8	2,1
Private Investitionen und Kredite	9,3	13,4	9,2
Private Exportkredite	3,5	3,0	4,5
<i>Insgesamt</i>	36,3	41,2	39,5

Tabelle 1 b

Öffentliche bilaterale Leistungen 1966
(in Mrd. DM)

	Zusagen	Brutto- Auszahlungen	Netto- Auszahlungen	Netto- Transfer
USA	17,8	15,6	14,2	13,2
Frankreich	3,9	3,1	2,8	2,6
Deutschland	1,9	2,2	1,8	1,5
England	1,8	2,1	1,8	1,5
Sonstige	5,9	4,0	3,1	2,9
<i>Insgesamt</i>	31,3	27,0	23,7	21,7

Quelle: OECD (Hrsg.): Entwicklungshilfe — Politik und Leistungen. Jahresprüfung 1967. Paris 1967.

II. Brutto- und Netto-Leistungen

Die Geberländer des Westens haben sich verpflichtet, den Entwicklungsländern ein bestimmtes und steigendes Volumen an Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. Soweit diese Hilfe in Form von Krediten vergeben wird, beschränkt sich ihr entwicklungsrelevanter Teil wie auch die wirtschaftliche Belastung des Geberlandes auf die Netto-Leistung, d. h. die in dem betreffenden Berichtszeitraum neu gewährten Kredite abzüglich Rückzahlungen früherer Kredite. Zur Berechnung des Netto-Transfers müßten außerdem noch die Zinserträge abgezogen werden. Obwohl die Tendenz in Richtung der Netto-Transfer-Definition geht, ist diese nicht unumstritten. Zunächst würden zahlungsbilanztechnisch laufende Transaktionen mit Kapitaltransaktionen vermengt. Genau genommen müßten außerdem auf der Seite des Empfängerlandes von den Zinszahlungen die Rentabilität des aufgenommenen Kredites abgezogen werden oder zumindest der Teil, der exportfördernd oder importsparend wirkt. Aus Gründen der Nicht-Quantifizierbarkeit sind solche Verfeinerungen des Netto-Transfers allerdings praktisch nicht möglich.

Eines ist jedoch klar: Um eine bestimmte künftige Netto-Leistung zu erreichen, müssen die Geberländer später um so mehr Brutto-Hilfe geben, je härter die jetzigen Bedingungen ihrer Entwicklungshilfe sind. Anders ausgedrückt: Je kulanter ihre gegenwärtige Bedingungen, desto weniger braucht später das Bruttovolumen die Netto-Leistung zu überschreiten.

Wie sehr ein relativ harter Kredit — zu 6 % und 15 Jahren — die Schere zwischen Brutto-Betrag, Netto-Leistung und Netto-Transfer zunehmend öffnet, zeigt Tabelle 2. Wenn jedes Jahr ein Brutto-Kredit von 1000 gegeben wird, so beträgt der Netto-Transfer nur im ersten Jahre 1000, da weder Zins- noch Rückzahlungen anfallen. Der im zwei-

Tabelle 2

**Bruttokredit, Nettoleistung und Nettotransfer
einer Anleihe zu 6 % Zinsen mit 15 Jahren Rückzahlung**

Jahr	Brutto-Kredit	Ausstehende Schulden	Rückzahlung	Zinsen	Netto-Leistung	Netto-Transfer
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) - (3)	(6) = (5) - (4)
Bruttokredit von 1000 pro Jahr						
5	1 000,0	4 333,0	266,8	216,0	733,2	517,2
10	1 000,0	6 998,5	600,3	395,9	399,7	3,8
15	1 000,0	7 996,5	933,8	475,8	66,2	- 409,6
20	1 000,0	7 994,0	1 000,5	379,7	- 0,5	- 480,2
25	1 000,0	7 991,5	1 000,5	479,5	- 0,5	- 480,0
30	1 000,0	7 989,0	1 000,5	479,4	- 0,5	- 479,9
40	1 000,0	7 984,0	1 000,5	479,1	- 0,5	- 479,6
50	1 000,0	7 979,0	1 000,5	478,8	- 0,5	- 479,3
60	1 000,0	7 974,5	1 000,5	478,5	- 0,5	- 479,0
Nettotransfer von 1000 pro Jahr						
5	1 583,3	5 637,1	320,8	262,5	1 262,5	1 000,0
10	2 670,8	13 180,7	981,3	689,5	1 689,5	1 000,0
15	4 336,6	23 275,8	2 075,7	1 260,9	2 260,9	1 000,0
20	6 505,2	36 785,3	3 479,6	2 025,6	3 025,6	1 000,0
25	9 399,9	54 864,0	5 351,0	3 048,9	4 048,0	1 000,0
30	13 300,0	79 057,3	7 881,7	4 418,3	5 418,3	1 000,0
40	25 460,1	154 760,3	15 756,7	8 703,4	9 703,4	1 000,0
50	47 247,8	290 332,9	29 870,5	16 377,3	17 377,3	1 000,0
60	86 267,5	533 122,9	55 147,3	30 120,2	31 120,2	1 000,0

Quelle: Dragoslav Avramovic and Associates: Economic Growth and External Debt. Johns Hopkins Press. 1964.

ten Jahr gegebene Bruttokredit von 1000 wird bereits durch die aufgrund des Kredits vom ersten Jahr entstehenden Zinszahlungen (60) und Rückzahlungen (66,7) vermindert. Der Nettotransfer beträgt somit nur noch 873,3. Im fünften Jahre sinkt er auf 517,2 und ab dem elften Jahre wird er negativ.

Umgekehrt ausgedrückt: Um einen jährlichen Nettotransfer von 1000 zu erreichen, genügt nur im ersten Jahr ein Brutto-Kredit von 1000, da noch kein Schuldendienst anfällt. Im zweiten Jahr müßte der Brutto-Kredit bereits auf 1126,7 ansteigen, denn der Kredit vom ersten Jahr muß mit 60 für Zinsen und mit 66,7 für Rückzahlungen bedient werden. Im fünften Jahr müßte der Brutto-Kredit auf 1583 steigen, im zehnten Jahre auf 2671 usw.

Daß leichtere Kreditbedingungen das Brutto-Netto-Verhältnis wesentlich beeinflussen, soll in Tabelle 3 illustriert werden. Um einen jährlichen Netto-Transfer von 1000 zu gewährleisten, müßte im Jahre 30 der Brutto-Kredit 13 300 sein, wenn er zu 6 % und 15 Jahren gegeben wird, dagegen nur 3907 bei 3 % Zinsen und 40jähriger Rückzahlfrist.

Tabelle 3

Nötiger jährlicher Bruttokredit nach 30 Jahren, um einen jährlichen Nettotransfer von 1000 zu gewährleisten — Verschiedene Anleihebedingungen

Anleihebedingungen		Netto- Transfer	Brutto- Kredit	Ausstehende Schulden	Rück- zahlung	Zinsen
Zins (%)	Frist (Jahre)					
6	15	1 000	13 300	79 058	7 882	4 418
6	40	1 000	7 827	79 058	2 409	4 418
3	15	1 000	7 388	47 575	5 032	1 357
3	45	1 000	3 907	47 575	1 551	1 357
IDA-Bedingungen ^{a)}		1 000	1 635	33 503	393	242

a) Die IDA, International Development Association (eine Filiale der Weltbank), gibt ihre Kredite zu $\frac{3}{4}\%$ Zinsen. Die Rückzahlung erfolgt vom 11. zum 20. Jahr mit jährlich 1 % und vom 21. zum 50. Jahr mit jährlich 3 % der Kreditsumme.

Quelle: Dragoslav Avramovic and Associates: Economic Growth and External Debt. Johns Hopkins Press, 1964.

III. Die Methoden des abgezinsten Gegenwartwertes

Entwicklungshilfe wird in Gestalt von Zuschüssen und Krediten zu stark voneinander abweichenden Bedingungen hinsichtlich Zinssatz und Fristigkeit gegeben. Die Frage entsteht somit, wie man diese

Elemente sinnvoll aggregieren kann. Im Prinzip haben sich zwei Methoden herausgebildet: die Netto-Methode und die Methode des abgezinsten Gegenwartswertes.

Die Netto-Methode zählt für den betreffenden Zeitraum Zuschüsse und Brutto-Kredite zusammen, zieht vom Gesamtbetrag die im gleichen Zeitraum einlaufenden Rückzahlungen ab und erhält somit die Netto-Leistung. Ein weiterer Abzug der Zinszahlungen ergibt den Netto-Transfer. Somit berücksichtigt diese Methode die Kreditbedingungen der Vergangenheit.

Im Gegensatz dazu berücksichtigt die Methode des abgezinsten Gegenwartswertes die Zukunft. Sie vergleicht den Gesamtstrom des aufgrund einer bestimmten Kreditvergabe fälligen Schuldendienstes mit der Kapitalsumme, die das gleiche Kreditvolumen, zu einem bestimmten, alternativen Zinssatz angelegt, erbracht hätte. Diesem Vergleich unterliegt die Überlegung, daß der als Entwicklungshilfe zur Verfügung gestellte Kredit im Geberland eine höhere Rendite erbracht hätte, so daß der Geber ein um so größeres Opfer auf sich genommen hat, je mehr der alternative Zinssatz die tatsächlichen Kreditbedingungen übersteigt. Die Differenz zwischen dem Nominalwert des Kredits und dem zu dem alternativen Zinssatz abgezinsten Schuldendienst ist das „Zuschußelement“ des Kredits und wird häufig als Prozentsatz des Kredits ausgedrückt.

Man benutzt dabei folgende Formel³ für das Zuschußelement:

$$Z = N - \sum_{i=1}^l \frac{Ti + Zi}{(1 + q)^i}$$

Der Vorteil der Methode⁴ liegt darin, daß sie mit einem einzigen Parameter (Z) die wesentlichen Kreditbedingungen ausdrückt und somit Kredite und Kreditprogramme verschiedener Ausstattung gut vergleichbar macht.

Ein besonderes Problem liegt in der Wahl des Abzinsungssatzes, der der alternativen Verwendung des Kredits entspricht. Soll dafür ein einheitlicher Zinssatz für alle Länder gewählt werden, der die allgemeine Kapitalproduktivität ausdrückt und dessen Höhe bei etwa 10 % zu vermuten ist? Oder soll man für jedes Land den herrschenden Zinssatz für langfristiges öffentliches Kapital heranziehen? Dies sind

³ Hierbei bedeuten: Z = Zuschußelement, N = Nominalwert des Kredits, l = Laufzeit in Jahren, Ti , Zi = im Jahre i fällige Tilgungs- und Zinszahlungen, q = alternativer Zinssatz (als Bruchteil von 1).

⁴ Vgl. Goran Ohlin: *Foreign Aid Policies Reconsidered*. Development Centre Studies, OECD. Paris 1966. — John A. Pincus: *The Cost of Foreign Aid*. Review of Economics and Statistics. XLV (1963).

schwierige Fragen, die noch keine eindeutige Beantwortung gefunden haben. Eine weitere Schwierigkeit ist die Vorausberechnung künftiger Zins- und Rückzahlungen.

Zur Vorausschätzung des Schuldendienstes eines Landes aufgrund aufgenommener Kredite zu verschiedenen Bedingungen hilft man sich häufig damit, daß man den Nominalwert dieser Kredite addiert und für die verschiedenen Zinssätze und Rückzahlfristen gewogene Durchschnitte einsetzt. Dieses Verfahren führt jedoch zu Fehlschlüssen, wenn sich die Rückzahlfristen der Kredite stark unterscheiden. Dies soll an einem Beispiel illustriert werden. Nehmen wir an, ein Land nimmt zur Gewährleistung eines jährlichen Netto-Transfers von 1000 vier Kredite in gleicher Höhe zu den folgenden Bedingungen auf:

	Zinssatz (‰)	Frist (Jahre)	davon rückzahlfrei
(1)	0,75	50	10
(2)	3,0	20	5
(3)	6,0	10	2
(4)	10,0	5	0
Durchschnitt	4,94	22	4

Diese Bedingungen sind typisch für die wichtigsten Kategorien von Entwicklungshilfekrediten, und zwar betrifft: (1) IDA-Bedingungen, (2) „weiche“ Kredite, (3) „harte“ Kredite, (4) Exportkredite. Der Einfluß der vier nominell gleich hohen Kredite auf den Schuldendienst ist natürlich sehr verschieden. Die beiden kurzfristigen Kredite, die nur 50 % der gesamten Kreditsumme ausmachen, verursachen 90 % des gesamten Schuldendienstes im 2. und 3. Jahr.

Vergleichen wir nun (a) den effektiven Schuldendienst, der durch diese vier Kredite entsteht (Zinsen und Rückzahlungen) mit (b) dem fiktiven Schuldendienst des „Durchschnittskredits“, also der Bruttosumme, die — jährlich zu 4,94 % Zinsen mit einer Rückzahlfrist von 22 Jahren (davon die ersten 4 rückzahlfrei) gegeben — einen Netto-transfer von 1000 im Jahr ergibt:

Jahr	Schuldendienst	
	effektiv	fiktiv
5	493	212
10	1 246	796
15	2 042	1 632
20	2 955	2 788
25	3 925	4 250
30	5 039	6 041
35	6 306	8 359

Tabelle 4: Rechnerisches „Zuschußelement“ der zugesagten öffentlichen Leistungen 1965 (Millionen DM)

Geberländer	Zugesagte Zuschüsse ^{a)} 1965	Zugesagte Kredite 1965	Rechnerisches „Zuschuß- element“ der Kredite		„Zuschußelement“ in % der Gesamtzusagen	
			Abgezinst auf Grund der Kreditzins- sätze ^{b)}	Abgezinst zu 10 %	Abgezinst auf Grund der Kreditzins- sätze ^{b)}	Abgezinst zu 10 %
Australien	558	—	—	—	100	100
Belgien	441	8	2	4	99	99
Dänemark	57	24	4	6	75	78
Deutschland	1 162	1 566	312	538	54	62
England	1 084	877	199	384	65	75
Frankreich	3 390	856	117	312	83	87
Italien	274	1 031	32	160	23	33
Japan	473	797	73	199	43	53
Kanada	520	442	137	237	68	79
Niederlande	314	129	16	57	74	84
Norwegen	54	2	—	1	96	98
Österreich	23	144	9	26	19	29
Portugal	38	94	4	40	32	59
Schweden	132	16	4	9	92	95
USA	9 881	6 137	886	3 160	67	81
Zusammen	18 401	12 123	1 795	5 133	66	77

a) Einschl. multilaterale Zusagen. — b) Renditen der langfristigen Staatsanleihen, auf das nächstliegende halbe Prozent gerundet.
 Quelle: OECD (Hrsg.): Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961—65. Paris 1967.

Der Vergleich zeigt, daß bei dieser Zusammensetzung der Kredite eine Vorausschätzung aufgrund von fiktiven Durchschnittsbedingungen den Schuldendienst zunächst (etwa die ersten 20 Jahre) stark unterschätzen und später stark überschätzen würde. Für den Schuldendienst der unterentwickelten Länder ist jedoch die näher liegende Periode von viel kritischerer Bedeutung als die fernere Zukunft.

Tabelle 4 zeigt, für das Jahr 1965, das Zinszußelement der zugesagten öffentlichen Entwicklungshilfe, abgezinst sowohl zu dem einheitlichen Satz von 10 % als auch zu dem Zinssatz, der der Rendite der langfristigen Staatsanleihen in den einzelnen Ländern entspricht. Je höher der Abzinsungssatz gewählt wird, mit anderen Worten, je höher die dem Geberland entgangene Kapitalproduktivität des als Entwicklungshilfe vergebenen Betrags angenommen wird, desto höher ist das Opfer, das das Geberland auf sich genommen hat, desto höher ist somit auch das Zinszußelement. Mathematisch gesehen: Je größer der Abzinsungssatz q in der Formel gewählt wird, desto größer wird der Nenner, desto kleiner wird demnach auch der Betrag, der vom Nominalwert N abgezogen wird, und desto größer wird das Zinszußelement Z . Da die Rendite für langfristige Kapitalanlagen in den Geberländern unter 10 % liegt, ist das aufgrund dieses Satzes berechnete Zinszußelement entsprechend kleiner als wenn man eine alternative Rentabilität von 10 % ansetzen würde.

Das Zinszußelement ist natürlich nur eine rein rechnerische Größe, die weder den effektiven Transfer von Entwicklungshilfe ausdrückt noch ihren Netto-Nutzen im Empfängerland.

Die Methode des abgezinsten Gegenwartswertes ist praktisch auf private Kapitaleleistungen nicht anwendbar — vor allem weil bei Aktieninvestitionen und dergleichen die künftige Rendite nicht bekannt ist und häufig höher liegt als bei einer alternativen Verwendung des Kapitals im Inland.

IV. Das Angebot an Entwicklungshilfe — die 1%-Norm

Die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) hatte im Jahre 1964 in Genf das schon früher von den Vereinten Nationen aufgestellte Ziel bekräftigt, daß die Industrienationen den unterentwickelten Ländern Entwicklungshilfe in Höhe von einem Prozent ihres Volkseinkommens zur Verfügung stellen sollen. Die UNCTAD-Empfehlung wurde mit den Stimmen der Geberländer angenommen, die sich darüber hinaus 1965 in einer Entschließung des DAC erneut zu diesem Ziel bekannten. Als Entwicklungshilfe wurde die Gesamtheit von öffentlichen und privaten Netto-Leistungen (Brutto-Leistungen abzüglich Rückzahlungen, jedoch nicht von Zinsen) definiert.

Diese 1 %-Norm ist natürlich ein völlig willkürlicher Richtsatz. Er hat weder eine enge Beziehung zu dem Kapitalbedarf der Entwicklungsländer noch zu der wirtschaftlichen Belastbarkeit der Geberländer. Aber er ist einfach und leicht begreiflich und wurde bereits formell akzeptiert. Wie Tabelle 5 zeigt, erreichten die Geberländer — als Gruppe — 1965 die 1 %-Norm, während sie 1966 auf 0,88 % zurückfielen hauptsächlich aufgrund eines Rückganges im privaten Kapitalexport der USA. Wie aus Tabelle 5 ebenfalls hervorgeht, bestehen zwischen den einzelnen Geberländern große Unterschiede in dem Grad, zu dem sie den Richtsatz erreicht haben. 1966 stellten nur Frankreich, Holland, Belgien, Italien, England und Portugal mehr als 1 % ihres Volkseinkommens zur Verfügung.

Tabelle 5

**Gesamtbetrag der finanziellen Netto-Leistungen
der DAC-Mitgliedsstaaten 1965 und 1966**
(in Prozent des Volkseinkommens)

	1965			1966		
	öfft.	privat	insg.	öfft.	privat	insg.
Australien	0,68	0,13	0,80	0,67	0,04	0,71
Belgien	0,84	0,89	1,73	0,64	0,67	1,31
Dänemark	0,16	0,03	0,19	0,30	— 0,02	0,28
Deutschland	0,55	0,30	0,85	0,54	0,27	0,81
England	0,61	0,65	1,26	0,60	0,56	1,16
Frankreich	1,06	0,80	1,87	0,95	0,75	1,70
Italien	0,20	0,39	0,59	0,24	1,04	1,28
Japan	0,37	0,36	0,73	0,37	0,32	0,69
Kanada	0,35	0,12	0,47	0,52	0,14	0,66
Niederlande	0,44	1,08	1,53	0,39	0,93	1,32
Norwegen	0,22	0,49	0,71	0,23	0,07	0,29
Österreich	0,48	0,19	0,68	0,49	0,17	0,66
Portugal	0,65	0,29	0,94	0,70	0,44	1,14
Schweden	0,25	0,23	0,47	0,34	0,31	0,64
USA	0,64	0,33	0,98	0,60	0,16	0,76
Insgesamt	0,60	0,39	1,00	0,57	0,31	0,88

Quelle: OECD (Hrsg.): Entwicklungshilfe — Politik und Leistungen. Jahresprüfung 1967. Paris 1967.

Da es äußerst schwierig sein würde, allgemeine Zustimmung für eine neue, höhere Norm zu erhalten, ist in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten versucht worden, den Richtsatz durch andere Interpretationen seines Zählers und Nenners in der Substanz aufzuwerten. Was den Zähler betrifft, so bestehen Bestrebungen, als „Entwicklungshilfe“ nur öffentliche Leistungen bzw. statt der Netto-Leistung den Netto-Transfer einzusetzen.

Bezüglich des Nenners empfahl eine mit dieser Frage befaßte UN-Expertengruppe⁵, statt des in die UNCTAD-Empfehlung aufgenommenen Begriffs „Volkseinkommen“ (d.h. Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen minus Abschreibungen minus indirekte Steuern plus Subventionen) den — um 20 bis 25 % größeren — Begriff „Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen“ (einschließlich des Außenbeitrags) zu nehmen. Sie stützte diese Empfehlung darauf, daß der größere Begriff sowohl die Leistungsfähigkeit eines Landes, Entwicklungshilfe zu geben, besser ausdrückt als auch den internationalen Vergleich erleichtert. Diesem Vergleich steht vor allem das theoretisch und statistisch nahezu unlösbare Problem entgegen, durch den Schritt von der Brutto- zur Nettogröße für die verschiedenen Länder den Aufwand einheitlich zu berechnen, der nötig ist, um den Kapitalstock intakt zu halten. Ähnliche Schwierigkeiten belasten auch den Vergleich der Sozialprodukte verschiedener Länder auf Faktorkostenbasis, da die Abwälzbarkeit von indirekten Steuern auf die Preise weder eindeutig noch einheitlich angenommen werden kann.

Diese Fragen beschäftigen zur Zeit verschiedene Gruppen in internationalen Organisationen wie auch in den Geberländern. Letzten Endes ist es natürlich nicht eine wie immer geartete Relation, die das Volumen der Entwicklungshilfe bestimmt, sondern — was die öffentliche Hilfe anbelangt — der politische Wille, durch den die Regierung eines Landes der Entwicklungshilfe ihre relative Priorität gegenüber anderen öffentlichen Ausgaben einräumt. Das Volumen des privaten Kapitalstromes wird dagegen — außer von staatlichen Förderungsmaßnahmen — wesentlich von dem Investitionsklima in den Entwicklungsländern bestimmt.

V. Die Lastenverteilung unter den Geberländern

Das Problem einer fairen Lastenverteilung der Entwicklungshilfe unter den daran beteiligten Geberländern ist mindestens so alt wie der Entwicklungshilfeausschuß der OECD, den diese Frage in den letzten

⁵ Vgl. *United Nations* (Hrsg.): *Measurement of the Flow of Resources to Developing Countries. A report on methodological problems by a group of experts appointed by the Secretary-General. 1967.*

Jahren zunehmend beschäftigte. Vor allem die Länder, die relativ mehr geben als andere, drängen immer wieder darauf, daß die anderen Geber ihren Anteil erhöhen. Sie stützen diese Forderung auf das moralische Argument, daß das relative Opfer bei allen Ländern annähernd gleich sein solle, sowie darauf, daß die öffentliche Meinung in den stärker engagierten Geberländern für starke Diskrepanzen in der relativen Belastung kein Verständnis aufbringt.

Der grobe Richtsatz der 1 0/0-Norm des Volkseinkommens genügt als Kriterium der Lastenverteilung zweifellos nicht, noch war je beabsichtigt, ihn für diesen Zweck heranzuziehen. Wesentliche Verfeinerungen sind nötig, um das Problem konzeptionell und quantitativ in den Griff zu bekommen. Dazu müssen mindestens zwei Hauptfragen geklärt werden: Wie soll man die Entwicklungshilfeleistung messen? Und wie soll man die relative Fähigkeit eines Landes, Entwicklungshilfe zu geben, quantifizieren?

Bei der Frage, was als „Entwicklungshilfe“ gelten soll, stoßen wir selbst bei den quantifizierbaren, viel mehr aber noch bei den nicht-quantifizierbaren Elementen auf große Schwierigkeiten. So müßte man z. B. entscheiden, ob man nur die öffentlichen Leistungen heranzieht, da nur diese vom Willen der Regierung getragen sind und für das Land ein wirtschaftliches Opfer bedeuten, oder ob man auch die privaten Leistungen einschließt, die ja wesentlich dem privaten Gewinnstreben folgen. (Was den Nutzen für das Empfängerland anbetrifft, ist freilich das private Kapital oft produktiver als die öffentliche Entwicklungshilfe.) Beschränkt man sich auf die öffentlichen Leistungen, so stehen zur Berücksichtigung der verschiedenen finanziellen Bedingungen im wesentlichen die „Netto-Leistung“, der „Netto-Transfer“ und der „abgezinste Gegenwartswert“ als Meßgrößen zur Wahl.

Hinzu kommen zahlreiche qualitative Elemente, die bei dem Opfer, das die Entwicklungshilfe dem Geberland auferlegt, eine wesentliche Rolle spielen. Hier ist z. B. das Ausmaß zu nennen, zu dem die Entwicklungshilfe an Lieferungen des Geberlandes gebunden ist (Lieferbindung), zu welchem Grad sie aus Projekthilfe und Programmhilfe besteht, ob sie auch in einheimischer Währung entstehende Kosten eines Projektes deckt (local cost financing), wie hoch der Anteil der technischen Hilfe ist, welchen Platz die Lieferung von Überschußprodukten einnimmt (und wie beide Kategorien zu bewerten sind), ferner welcher Prozentsatz über multilaterale Institutionen geht und wieviel davon als Aufträge ins Geberland zurückfließt. Auch die geografische Verteilung ist von großem Einfluß auf die Belastung des Geberlandes: Wenn sich die Hilfe auf ehemalige Kolonien konzentriert, erhält das Geberland auch ohne formelle Lieferbedingung den größten Teil der

Exportaufträge zurück. Schließlich liegt ein wesentliches Kriterium der volkswirtschaftlichen Belastung in dem Maße, zu dem einheimische Kapazitäten ausgenutzt sind oder brach liegen.

Bei der Beurteilung der relativen Belastung ist die allgemeine Wirtschaftskraft des Geberlandes in die Überlegung einzubeziehen sowie sein Kapitalbedarf für Inlandsinvestitionen, die Unterstützung inländischer Notstandsgebiete sowie besondere nationale Gegebenheiten (z. B. Flüchtlingsproblem, außergewöhnliche Verteidigungslasten etc.). Hinzu kommen strukturelle Budget- und Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Die allgemeine Wirtschaftskraft eines Landes schlägt sich weitgehend im Pro-Kopf-Einkommen nieder. Es ist daher wiederholt vorgeschlagen worden, das Pro-Kopf-Einkommen zum Ausgangspunkt eines Systems zu machen, das die Vergabe von Entwicklungshilfe ähnlichen Regeln unterwirft, wie dies eine progressive Besteuerung tut.

Hier bieten sich zwei grundsätzliche Möglichkeiten an: die Anwendung eines progressiven Steuersatzes oder eines proportionalen Satzes nach Abzug eines Freibetrages für jedes Land. Als Freibetrag könnten beispielsweise DM 600,— gewählt werden, was dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der unterentwickelten Länder entspricht. Auch andere Beträge ließen sich rechtfertigen. Der Abzug eines gleich hohen Freibetrages würde sich natürlich auf die einzelnen Geberländer verschieden auswirken. Während ein Abzug von DM 600,— das Pro-Kopf-Einkommen der USA nur um 5 % vermindern würde, würde es bei Deutschland um 10 %, bei Japan um 25 % und bei Portugal um 40 % sinken. Da das so verminderte Volkseinkommen dann als Basis für einen proportionalen Beitrag dienen würde, wären die Auswirkungen auf die Lastenverteilung der Entwicklungshilfe erheblich. Entscheidend wäre, wie hoch der Freibetrag gewählt wird.

Zu einem gegenteiligen Ergebnis führt der Einwand, daß die Volkseinkommen der nicht-amerikanischen Länder durch die Umrechnung zu dem offiziellen Wechselkurs unterbewertet sind. Die Unterbewertung setzt sich somit auch in jedem Anteil des Volkseinkommens fort. Würde man dagegen Kaufkraftparitäten (die freilich wieder ihre eigene Problematik haben) zur Konversion heranziehen, so würde das Pro-Kopf-Einkommen — bewertet zu internen US-Preisen — bei den USA gleich bleiben, sich aber im Falle Deutschlands um ca. 40 %, bei Japan um 75 % und bei Portugal um 160 % erhöhen.

All diese Überlegungen haben bis jetzt noch zu keiner akzeptierten Formel geführt, die auf den internen Lastenausgleich anwendbar wäre.

Tabelle 6: Jeweilige Leistung der einzelnen DAC-Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Entwicklungshilfe im Jahre 1966

Geberländer	Geschätztes Volkseinkommen pro Kopf		Gesamtbetrag der öffentlichen und privaten Nettoleistungen an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen			Öffentliche Leistungen (Auszahlungen) in Prozent des Volkseinkommens					
						(I) Netto- leistungen		(II) Netto- transfer		(III) Zuschuß- element	
	DM	Relative Position	Mio DM	Prozentualer Anteil der Volks- einkommen	Relative Position	%	Relative Position	%	Relative Position	%	Relative Position
USA	12 400	1	18 452	0,76	8	0,60	5-6	0,56	4	0,52	6
Schweden	8 560	2	430	0,64	13	0,34	12	0,34	12	0,33	9
Kanada	7 960	3	1 054	0,66	11-12	0,52	8	0,52	5	0,53	5
Dänemark	7 200	4	97	9,28	15	0,30	13	0,30	13	0,20	14
Australien	6 640	5	546	0,71	9	0,67	3	0,67	2	0,66	2
Norwegen	6 280	6	70	0,29	14	0,23	15	0,23	14	0,24	12
Frankreich	6 080	7-10	5 159	1,70	1	0,95	1	0,90	1	0,92	1
England	6 080	7-10	3 894	1,16	5	0,60	5-6	0,51	6	0,51	7
Deutschland	6 080	7-10	2 953	0,81	7	0,54	7	0,47	7	0,34	8
Belgien	6 080	7-10	756	1,31	3	0,64	4	0,63	3	0,60	3
Niederlande	5 520	11	1 022	1,49	2	0,39	10	0,36	10	0,29	10
Österreich	4 120	12	199	0,66	11-12	0,49	9	0,46	8-9	0,23	13
Italien	3 760	13	2 510	1,28	4	0,24	14	0,20	15	0,15	15
Japan	3 120	14	2 155	0,70	10	0,37	11	0,35	11	0,25	11
Portugal	1 520	15	159	1,14	6	0,70	2	0,46	8-9	0,59	4
DAC-Mitgliedstaaten insgesamt	7 480		39 456	0,88		0,57		0,53		0,49	

Quelle: OECD (Hrsg.): Entwicklungshilfe — Politik und Leistungen. Jahresprüfung 1967, Paris 1967.

Dieser Vergleich ist in Tabelle 6 dargestellt. Sie zeigt z. B., daß Frankreich mit seinem Pro-Kopf-Einkommen den 7.—10. Platz einnimmt, mit seiner Entwicklungshilfe aber an der Spitze liegt. Die USA, anderseits liegen mit dem Pro-Kopf-Einkommen an der ersten, mit der Entwicklungshilfe aber an der 4.—8. Stelle. Für Deutschland ist die relative Position unter beiden Gesichtspunkten etwa gleich. Im allgemeinen verändert sich die relative Position der einzelnen Länder unter alternativen Definitionen der Entwicklungshilfe wenig. Eine Ausnahme ist z. B. Portugal, dessen Netto-Transfer (durch hohe Zinserträge) wesentlich unter seiner Netto-Leistung liegt. Bei Österreich wird durch harte Bedingungen (staatliche Exportkredite) das Zuschußelement unverhältnismäßig stark verringert und seine relative Position unter dieser Definition entsprechend verschlechtert.

In der ersten Hälfte dieses Jahrzehntes ist das reale Sozialprodukt der Geberländer im Durchschnitt um 5 % pro Jahr gestiegen. Im Gegensatz zu diesem enormen wirtschaftlichen Aufschwung hat das Volumen ihrer Entwicklungshilfe während dieses Zeitraumes nicht annähernd so stark zugenommen. Als Hauptgründe dafür wurden vorwiegend Budget- und Zahlungsbilanzschwierigkeiten angeführt.

⁶ Die wichtigste Ausnahme ist wohl Deutschland, das 1961 für 840 Millionen DM Weltbankbonds kaufte.

ausnutzung wenig Anlaß hatten, Entwicklungshilfe gezielt für die Nachfragesteigerung einzusetzen.

Tabelle 7 zeigt, daß das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten öffentlichen Ausgaben nur einen geringen Anteil hat: knapp 2 % im Durchschnitt bei allen Ländern in den Jahren 1961—65. Bei diesem Vergleich ist allerdings zu beachten, daß dieser Anteil nicht in allen Ländern mit der Budgetbelastung identisch ist. Während Australien, Belgien, Dänemark, Holland, Norwegen, Portugal und Schweden z. B. 1965 ihre gesamte öffentliche Entwicklungshilfe aus dem Haushalt finanzierten, war das bei Frankreich zu 90 % der Fall, bei England zu 75 %, bei Kanada zu 70 %, bei Deutschland und den USA zu 60 %, bei Italien und Japan zu einem Drittel und bei Österreich zu 15 %. Der Rest kam vom Kapitalmarkt und von besonderen Finanzierungsinstituten (z. B. Kreditanstalt für Wiederaufbau in Deutschland). Außerdem wird die wahre Budgetbelastung dadurch verschleiert, daß Rückzahlungen von Entwicklungshilfe nicht unter dem betreffenden Haushaltstitel, sondern als allgemeine staatliche Einnahmen verbucht werden. Dadurch muß jeweils immer wieder der Bruttobetrag genehmigt werden. Selbst wenn — als theoretischer Fall — die Entwicklungshilfe nur die Rückzahlungen finanzierte, die Netto-Leistung also Null wäre, würde die Genehmigung des u. U. hohen Bruttobetrages ein Budgetproblem darstellen.

Zur Berechnung der effektiven Budgetbelastung müßten außer Rückzahlungen auch Zinserträge aus früheren Entwicklungshilfekrediten abgezogen werden. Andererseits müßte man dann die Zinszahlungen hinzurechnen, die die Regierung durch die Aufnahme von Entwicklungshilfekapital auf dem einheimischen Kapitalmarkt aufbringen muß.

In den Jahren 1961 bis 1965 ist der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten öffentlichen Ausgaben laufend gesunken — von 2,1 auf 1,8 %. Von dem Zuwachs an staatlichen Ausgaben in diesem Zeitraum profitierte die Entwicklungshilfe nur zu 0,2 %. Dies ergibt einen Elastizitätskoeffizienten von 0,1: Pro ein Prozent Zuwachs an öffentlichen Ausgaben wuchs die Entwicklungshilfe nur um 0,1 %.

Dies zeigt, daß die Entwicklungshilfe mit anderen öffentlichen Ausgabekategorien, vor allem Verteidigungs-, Investitions- und Sozialausgaben, nicht erfolgreich konkurrieren konnte. Während für alle Gebländer im Durchschnitt in den Jahren 1961—1965 die Entwicklungshilfe pro Jahr nur um 0,8 % stieg, stiegen die Verteidigungsausgaben um 2,9 %, die öffentliche Kapitalbildung um 8,7 % und Subventionen und Transfers um 9,4 %. Für einzelne Länder ist der Unterschied in den Wachstumsraten noch ausgeprägter.

Tabelle 7: Jährliche Wachstumsraten von Sozialprodukt und öffentlichen Ausgaben 1961—1965 (Laufende Preise)

	Öfftl. Entwick- lungshilfe in % der öfftl. Ausgaben 1961—1965	Jährliche Wachstumsrate 1961—1965 in %					
		Brutto- sozial- produkt	Öfftl. Ausgaben				
			Insgesamt	Entwick- lungshilfe, netto	Verteidi- gung	Kapital- bildung	Subven- tionen und Transfers
Australien	2,1	8,3	12,5	11,4	11,8	11,9	8,1
Belgien	2,1	8,4	10,8	5,1	7,8	14,9	11,5
Dänemark	0,4	10,9	13,4	12,4	13,3	15,2	13,4
Deutschland ^{a)}	1,2	8,3	9,1	3,7	12,0	15,6	9,6
England	1,6	6,8	8,2	1,3	5,1	12,1	8,0
Frankreich	2,9	9,6	11,9	— 5,4	2,9	16,1	15,0
Italien	0,6	11,0	12,8	2,1	12,8	6,1	18,3
Japan	0,9	13,1	18,6	22,4	.	18,5	21,6
Kanada	0,7	8,6	7,4	19,3	— 0,8	12,8	6,8
Niederlande	1,2	11,0	13,3	— 3,8	.	14,8	18,4
Norwegen ^{a)}	0,4	9,1	10,7	13,6	13,5	14,7	12,9
Österreich	0,4	7,7	9,5	98,0	12,2	8,8	12,5
Portugal	.	8,5	.	— 16,6	10,8	.	.
Schweden	0,5	9,4	12,9	46,0	10,1	.	14,3
USA	2,0	7,0	5,7	1,3	1,7	7,3	4,3
Insgesamt	1,8	8,0	8,6	0,8	2,9	8,7	9,4

a) Ohne Ankauf von Weltbank-Bonds.

Quelle: OECD (Hrsg.): National Accounts Statistics 1956—1965. Paris 1967.

Auch Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch die Vergabe von Entwicklungshilfe werden häufig wenig sachkundig dargestellt und dienen als Rechtfertigung für die weitverbreitete Lieferbindung⁷.

Im Prinzip führt die Vergabe von Entwicklungshilfe entweder zu einem entsprechenden Export durch das Geberland oder ein anderes Land oder zu einer Erhöhung der Devisenreserven des Empfängerlandes. Selbst wenn die Entwicklungshilfe voll in einen entsprechenden Export durch den Geber umgesetzt wird, können für ihn Zahlungsbilanzschwierigkeiten entstehen: Das ausgeführte Gut hat gewöhnlich einen gewissen Importanteil, oder es hätte an das Entwicklungsland oder ein anderes Land zu normalen kommerziellen Bedingungen ausgeführt werden können.

Für das einzelne Geberland ist allerdings nicht so sehr die durchschnittliche, sondern die marginale Belastung der Zahlungsbilanz durch eine Erhöhung seiner Entwicklungshilfe von Bedeutung. Studien haben ergeben, daß diese Marginalbelastung z. B. für England und Deutschland erheblich unter 50 % liegt. Eine Studie für die USA über den Rückflußanteil (feedback ratio) nicht-liefergebundener Entwicklungshilfe ergab, daß sich Entwicklungshilfe nach Latein-Amerika zu 55 %, nach dem Fernen Osten (außer Japan) zu 47 %, nach dem Nahen Osten und Südasien zu 31 % und nach Afrika zu 15 % in Exporten niederschlägt⁸.

Diese Zusammenhänge lassen erhebliche Zweifel aufkommen hinsichtlich der Möglichkeit, Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch Entwicklungshilfekürzungen wirksam zu begegnen. Hinzu kommt der zeitliche Phasenverzug zwischen Zusagen und Auszahlungen, der für die gesamte Entwicklungshilfe durchschnittlich etwa 1,5 Jahre und für Investitionsprojekte 3—4 Jahre beträgt und somit einer prompten Auswirkung von Einsparungen auf die Zahlungsbilanz im Wege steht.

VII. Berechnung des Entwicklungshilfebedarfs

Die Konzeption eines „Kapitalbedarfs“ der Entwicklungsländer wurde auf der Genfer Welthandelskonferenz von 1964 schlagartig ins Licht der Öffentlichkeit gerückt. Die Geberländer wurden mit massivem propagandistischem Aufwand mit einer Berechnung konfrontiert, wonach die unterentwickelten Länder 1970 ein Zahlungsbilanz-

⁷ Andere Gründe dafür sind der Wunsch, mit dem finanzierten Projekt voll identifiziert zu werden, die Gewinnung von Exportmärkten und Rücksicht auf die öffentliche Meinung.

⁸ The United States Balance of Payments in 1968. The Brookings Institution. Washington. D. C. 1963.

defizit von 20 Mrd. Dollar aufweisen würden, wenn sie das Wachstumsziel des „U.N.-Entwicklungsdezenniums“ von jährlich 5 % ihres Sozialproduktes erreichen wollen. Diese (nach dem Generalsekretär der Konferenz benannte) „Prebisch-Lücke“ sollte sowohl durch ein höheres Volumen an Entwicklungshilfe als auch durch höhere Eigenleistungen der Entwicklungsländer gedeckt werden. Sie stiftete viel Verwirrung und war mehr durch ideologischen Schwung als durch Realismus geprägt und hat daher viel berechtigte Kritik gefunden. Seither sind Lücken-(gap-)Berechnungen stark in Mode geraten⁹. Ihre Haupttypen und Quantifizierungsprobleme sollen hier kurz skizziert werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Methoden, den Kapitalbedarf zu berechnen. Die eine Methode geht von einem bestimmten Entwicklungsziel aus — meist einer bestimmten Wachstumsrate des Sozialprodukts —, berechnet den Investitions- bzw. Importbedarf, schätzt die eigene Spar- bzw. Exportleistung und erhält somit die Lücke, die zur Fremdfinanzierung übrig bleibt. Die andere Methode basiert auf der Kapitalaufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer („absorptive capacity“).

Bei der Berechnung, die auf einem bestimmten Entwicklungsziel aufbaut, stoßen wir selbst bei der von den Vereinten Nationen proklamierten Wachstumsrate von jährlich 5 % des Sozialprodukts der Entwicklungsländer auf Unklarheiten. Die Meinungen gehen auseinander, ob damit eine durchschnittliche Rate für alle Länder und den gesamten Zeitraum 1960—1970 gemeint ist oder eine jährliche Mindestrate für jedes Land; ferner ob diese Rate auf das jeweils gestiegene Sozialprodukt anzuwenden ist („compound rate“) oder erst am Ende der Periode erreicht werden soll („terminal rate“). Die Auswirkung der einen oder anderen Definition auf den Kapitalbedarf ist erheblich.

Ist eine Wachstumsrate gewählt, gabelt sich die Methode: Entweder man berechnet den Investitionsbedarf durch Multiplikation der Wachstumsrate mit dem Kapitalkoeffizienten und zieht davon die geschätzte Sparleistung ab (Investitionslücke). Oder man schätzt den Importbedarf und zieht davon die projizierten Exporterlöse ab (Importlücke).

Berechnungen der Investitionslücke haben einen optimistischen Trend, da die Grenzsparrate immer höher als die Durchschnittssparrate angenommen werden kann: Die Lücke wird kleiner. Berechnungen

⁹ Vgl. Edgar Kröller: Volumen und Verteilung der Entwicklungshilfe. Außenwirtschaft. März 1966. — OECD (Hrsg.): Quantitative Models as an Aid to Development Assistance Policy — A report by the expert group on the uses of analytical techniques. Paris 1967. Siehe auch die dort aufgeführte Literatur.

der Importlücke dagegen haben eine pessimistische Tendenz, da die jährliche Zuwachsrate der nötigen Importe höher angenommen wird als die der (nachfragebedingten) Exporte: Die Lücke wird größer. Beides kann aber nicht wahr sein, denn ex post sind beide Lücken identisch. Der Anpassungsprozeß kann beispielsweise so verlaufen: Ein höheres ex-ante-Sparvolumen wird mangels Export- und damit Importmöglichkeiten „frustriert“ und so lange in den Konsum abgedrängt, bis sich die niedrigere Investitionslücke auf die Importlücke erhöht. Oder beide Lücken konvergieren durch Importsubstitution in der Mitte.

Die vielen — meist berechtigten — Einwände gegen die Lückenberechnungen sollen hier nicht wiederholt werden. Es genüge der Hinweis, daß erhebliche Quantifizierungsprobleme bei der Schätzung der kritischen Parameter entstehen — z.B. durch die intertemporale und intergeografische Variation des Kapitalkoeffizienten. Neben diesem Problem der Vorausschätzung technischer Relationen und ökonomischer Erwartungen müssen zur Bestimmung gewisser Parameter Werturteile gefällt werden: Welche Wachstumsrate soll den Entwicklungsländern zugestanden und welche Eigenleistungen, die sich in der Sparrate und im Kapitalkoeffizienten (Investitionseffizienz) niederschlagen würden, sollen ihnen abverlangt werden?

Die Methode der Schätzung des Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer aufgrund ihrer Kapitalaufnahmefähigkeit — ursprünglich von Max F. Millikan und Walt Whitman Rostow entwickelt und 1965 von der Weltbank wieder aufgegriffen — fordert, so viel Kapital zur Verfügung zu stellen, wie „produktiv“ verwendet werden kann. Da jedoch die Kapitalaufnahmefähigkeit ab einem gewissen Investitionsvolumen eine Funktion sinkender Rentabilität ist, entsteht auch hier die Frage, welche Mindestrentabilitätsrate („cut-off rate of return“) die Geberländer den einzelnen Entwicklungsländern zu konzedieren bereit sind.

Hinzu tritt das äußerst schwierige Problem, die Rentabilität des eingesetzten Kapitals zu messen. Makro-ökonomisch ist das ohnehin kaum möglich, und auf der Projektebene entstehen andere Verzerrungen: Durch den Substitutionseffekt freigewordener einheimischer Mittel finanziert die Entwicklungshilfe häufig gar nicht das Projekt, an das sie nominell gebunden ist, sondern vielleicht ein Vorhaben, das die Geber nie in Betracht gezogen hätten. Außerdem sagt die Rentabilität eines Projektes noch nichts über die wirtschaftliche Verwendung seiner Erlöse aus. Hinzu treten Verzerrungen durch überhöhte Wechselkurse in vielen Entwicklungsländern, wodurch die Devisenkosten künstlich verringert werden. Diese Verzerrungen können allerdings durch die Verwendung von „shadow prices“ teilweise vermieden werden.

Ein Weg, der Elemente beider Methoden vereint, wurde von *Rosenstein-Rodan*¹⁰ beschritten. Er wählte für jedes Land die Wachstumsrate des Sozialprodukts, die einer vorgegebenen Kapitalproduktivität (Kapitalkoeffizient = 3 : 1) entsprach, und berechnete dann durch die Multiplikation der verschiedenen Wachstumsraten mit dem gleichen Kapitalkoeffizienten den Investitionsbedarf. Ein Abzug der geschätzten Sparleistung ergab dann die Investitionslücke.

VIII. Die Selbsthilfe der Entwicklungsländer

Entwicklungshilfe kann nur helfen. Die Hauptlast ihrer Entwicklung müssen die unterentwickelten Länder selbst tragen. Tatsächlich bringen sie etwa drei Viertel ihrer Investitionen durch eigene Sparleistungen auf. Die Eigenleistungen der Entwicklungsländer wirken sich jedoch nicht nur in dem Grad der Mobilisierung einheimischer Hilfsquellen — der Sparleistung — aus, sondern auch in der Wirksamkeit, das Investitionskapital in wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen.

Da es ein Entwicklungsziel gibt (5 % Zuwachs pro Jahr des Sozialprodukts) sowie ein Entwicklungshilfeziel (1 % des Volkseinkommens der Geberländer), ist es etwas verwunderlich, daß das „magische Entwicklungsdreieck“ nicht durch ein Selbsthilfeziel geschlossen wird. Der Grund ist darin zu suchen, daß sich ein so schillernder Begriff wie „Selbsthilfe“ der Quantifizierung weitgehend entzieht. Seit Jahren versucht man, durch ökonometrische Berechnungen selbsthilfe-relevante Variable zu isolieren und in einer einzigen Richtzahl sinnvoll zu kombinieren. Immer wieder kommt man aber zu dem Ergebnis, daß eine einzige Norm den differenzierten Komplex der Selbsthilfe der unterentwickelten Länder nicht zu erfassen vermag.

Zunächst fließen viele qualitative Faktoren in die Eigenleistungen ein, z. B. die Überwindung des entwicklungshemmenden sozio-kulturellen Rahmens sowie archaischer Denk- und Lebensformen, die Eindämmung der Korruption und der Verschwendung von Mitteln durch Kriege, ambitionöse außenpolitische Programme, Prestigeprojekte u. a., die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas, die Verhinderung von Kapitalflucht usw. Diese qualitativen Faktoren wirken sich natürlich auf quantitative Parameter aus, z. B. auf die Sparleistung (durchschnittlich und marginal), den Kapitalkoeffizienten, die Exportleistung und den Importbedarf.

¹⁰ Paul N. *Rosenstein-Rodan*: International Aid for Under-Developed Countries. The Review of Economics and Statistics. May 1961.

Um dem Ideal einer einzigen Selbsthilfenorm wenigstens nahe zu kommen, kann man versuchen, die erreichte Wachstumsrate des Sozialprodukts aufzuspalten in den Teil, der durch eigene Sparleistungen und den Teil, der durch Fremdkapital bedingt wurde. Man müßte dazu — eine gleiche Investitionseffizienz unterstellend — beide Komponenten durch den gleichen Kapitalkoeffizienten teilen — ein kühner Schritt¹¹!

Eine weitere Schwierigkeit ist, ob man die subjektive Bemühung oder den objektiven Erfolg der Eigenleistungen beurteilen soll. Ein Land kann durch das Fehlen von Bodenschätzen oder durch ein ungünstiges Klima trotz großer Anstrengungen nur einen begrenzten Erfolg haben. Einem anderen Land schenkt eine üppige Natur die Früchte ohne besondere Mühe. In diesem Dilemma zieht man sich häufig auf die Prüfung zurück, ob sich kritische Selbsthilfefaktoren im Zeitablauf verbessert haben — ohne Rücksicht auf ihren absoluten Standard.

Wenn man den Versuch macht, den verschiedenen Entwicklungsländern einen Rang zuzuweisen, je nachdem wie sie unter dem einen oder anderen Selbsthilfekriterium abschneiden¹², so sieht man, daß auch dieses Verfahren nicht zu schlüssigen Ergebnissen führt: Ein Land steht gewöhnlich unter dem einen Gesichtspunkt gut und gleichzeitig unter dem anderen weniger gut da. Außerdem sind manche der Kriterien korreliert, z. B. Zuwachsraten von Exporten und Importen, aber auch die Investitions-(und Spar-)rate und der Kapitalkoeffizient (d. h. eine Investitionserweiterung wird mit sinkender Effizienz bezahlt).

In letzter Zeit haben zwei Selbsthilfeaspekte der Entwicklungsländer immer stärkere Bedeutung gewonnen: die Verschuldung¹³ und das Bevölkerungswachstum.

Die gegenwärtige Verschuldung der Entwicklungsländer beträgt ca. 170 Mrd. DM, ihr jährlicher Schuldendienst ca. 20 Mrd. DM. Dieser Schuldendienst — Rückzahlungen und Zinsen — ist ein starres Element in der Zahlungsbilanz dieser Länder und führt bei Exportschwierigkeiten, Mißernten, Inflation, Kapitalflucht oder manchmal nur beim Ausbleiben von einer neuen Kapitalzufuhr zu Zahlungsbilanzkrisen. Diese setzen die Gläubiger einer erpresserischen Situation aus, weil sie außer Umschuldungen praktisch keine Wahl haben (Beispiele sind Türkei, Brasilien, Ghana und Indonesien). Der Selbsthilfeaspekt liegt darin, daß das Schuldnerland nicht auf Warnzeichen geachtet und die

¹¹ Vgl. Edgar Kröller: Growth, Aid and Performance. *Intereconomics*. November 1967.

¹² Dies geschieht in *OECD* (Hrsg.): Quantitative Models as an Aid to Development Assistance Policy. Paris 1967.

¹³ Vgl. Edgar Kröller: Die Verschuldung der Entwicklungsländer. (Neue Zürcher Zeitung. 7. Nov. 1965).

Krise durch eine zweckmäßige Geld- und Fiskalpolitik abgewendet hat, sondern sich durch die Aufnahme weiterer harter Kredite vom *circulus vitiosus* hat erfassen lassen.

Ein ethisch delikater aber wirtschaftlich äußerst bedeutungsvoller Selbsthilfeaspekt ist die Bevölkerungswachstumskontrolle in den Entwicklungsländern. Um das Pro-Kopf-Einkommen in den unterentwickelten Ländern jährlich um 3 % zu erhöhen (wie in den Industrieländern), ist der Bedarf an Entwicklungshilfe etwa dreimal so hoch, wenn deren Bevölkerung jährlich 2,6 % wächst (wie sie es tut), statt um 1,3 % (wie in den Industrieländern). Anders ausgedrückt: Mit einem gegebenen Volumen an Entwicklungshilfe wäre der Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens pro Jahr ca. 70 % höher, wenn die Bevölkerung jährlich um 1,3 statt um 2,6 % wächst.

IX. Die Verteilung der Entwicklungshilfe

Das große Dilemma der Verteilung der Entwicklungshilfe besteht darin, zwischen zwei gegensätzlichen Kriterien zu entscheiden: Soll sie aus wirtschaftlichen Gründen auf die Länder konzentriert werden, die den besten Gebrauch davon machen, oder aus sozialen Gründen auf die Länder, die sie am nötigsten brauchen? Leider sind beide Ländergruppen nicht identisch. Um die tatsächliche Situation gleich vorweg zu nehmen: In der Praxis wird weder das eine noch das andere Kriterium durchgehend befolgt, sondern die entscheidenden Motive der Vergabe von Entwicklungshilfe an bestimmte Länder sind außen- und wirtschaftspolitischer Art. Außerdem spielen strategische, aber auch humanitäre Überlegungen eine Rolle. Hinzu kommen die traditionellen und sprachlichen Bindungen einzelner Geberländer an ihre früheren Kolonien. Der Wunsch, primär nationale Ziele mit der Entwicklungshilfe zu verfolgen, hat auch von jeher ihren multilateralen Anteil klein gehalten (ca. 8 % der öffentlichen Leistungen).

So ist es nicht verwunderlich, daß Versuche, die Verteilung der Entwicklungshilfe durch Regressionsanalysen zu „erklären“, nicht weit gediehen sind. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang weder mit Merkmalen wie Pro-Kopf-Einkommen (als Ausdruck für Bedürftigkeit bzw. Kapitalaufnahmefähigkeit) noch mit der Sparrate und dem Kapitalkoeffizienten (als Ausdruck für Eigenleistungen). Degegen besteht eine starke Korrelation zwischen Entwicklungshilfe und der Größe des Empfängerlandes, ausgedrückt durch seine Bevölkerungszahl. Regressionsanalysen für die letzten Jahre und alle Geberländer zusammen ergaben, daß jedes Empfängerland einen Sockelbetrag an öffentlicher Entwicklungshilfe von 100 Millionen DM erhielt und dann ca. 6 DM pro

Kopf seiner Bevölkerung. Eine noch stärkere Korrelation besteht in der Verteilung der Entwicklungshilfe von einem Jahr zum anderen, was das Trägheitsmoment in der Verteilung widerspiegelt.

Selbst wenn objektive ökonomische Kriterien herangezogen würden, kämen die Geberländer um subjektive Werturteile nicht herum. So müßten sie entscheiden, ob sie beispielsweise allen Entwicklungsländern die gleiche Wachstumsrate des Sozialproduktes konzedieren würden, ohne Rücksicht darauf, daß dies in dem einen Land einen wesentlich höheren Kapitaleinsatz erfordern würde als in dem anderen. Diese Wahl würde außerdem die Länder „bestrafen“, die durch höhere Eigenleistungen den Residualbetrag an Entwicklungshilfe niedrig halten. Ginge man dagegen von einer gleichen Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens aus, so hieße das, Länder für den Erfolg, ihr Bevölkerungswachstum einzudämmen, zu bestrafen und andere dafür zu belohnen, daß sie nichts gegen ihre hohen Geburtenraten tun.

Auch wenn man die Kapitaleinsatzfähigkeit als Verteilungskriterium heranzieht, stellt sich die Wahl, ob man die gleiche Mindestrentabilitätsrate für alle Länder ansetzen soll oder ob man sie etwa in dem Maße senken soll, wie die Empfängerländer bedürftiger sind.

Schließlich ist der Vorschlag gemacht worden, die zeitliche Verteilung der Entwicklungshilfe so einzurichten, daß der gesamte Kapitaleinsatz jeweils einige Jahre auf die Länder konzentriert wird, die durch eine hohe Sparrate und attraktive Investitionsmöglichkeiten die beste Gewähr bieten, das eingesetzte Kapital am produktivsten in Einkommenssteigerungen umzuwandeln. Dadurch würden diese („near take off“) Länder rascher über die Schwelle gehoben, jenseits derer sie ihr weiteres wirtschaftliches Wachstum aus den eigenen Erträgen allein finanzieren können („self sustaining growth“). Die Geberländer würden sich dann einer weiteren Gruppe von Entwicklungsländern zuwenden, die mittlerweile für einen massiven Kapitaleinsatz herangereift sind. Alle anderen Länder müßten warten und sich inzwischen mit technischer Hilfe zufrieden geben.

In der Praxis ist diese Methode nicht anwendbar, da die Wachstumsmöglichkeiten vieler Entwicklungsländer selbst auf lange Zeit strukturell so schwach sind, daß sich ein Kapitaleinsatz nicht „lohnen“ würde. Diese Länder für längere Zeit von der Entwicklungshilfe auszuschließen, würde sie aber ins wirtschaftliche Chaos mit allen politischen Konsequenzen stürzen.

Außerdem setzen alle diese theoretischen Verteilungskriterien eine einheitliche Willensbildung der Geberländer voraus, die in der Praxis nicht besteht.

X. Die Entwicklungshilfe des Ostblocks¹⁴

Bis jetzt war nur von der Entwicklungshilfe des Westens die Rede. Um das Bild abzurunden, sollen hier noch einige Bemerkungen über die Entwicklungshilfe der kommunistischen Länder folgen.

Die Geberländer des Ostens — also die Sowjetunion, die Tschechoslowakei, Polen, Ostdeutschland, Ungarn, Rumänien und Rotchina — brachten in den letzten Jahren jährlich etwa 1,5 Mrd. DM an Auszahlungen auf, also nur 4 % des westlichen Volumens. Als Anteil des Volkseinkommens belaufen sich die östlichen Leistungen auf etwa 0,1 %¹⁵.

In dem Zeitraum 1954 bis 1965 betrug das Gesamtvolumen der kommunistischen Entwicklungshilfe-Zusagen 32 Mrd. DM, die Auszahlungen 10 Mrd. DM. An diesen war die Sowjetunion mit knapp zwei Dritteln, die osteuropäischen Länder mit einem Viertel und Rotchina mit einem Zehntel beteiligt.

Während der Westen weit über 100 Länder in sein Entwicklungshilfeprogramm einschließt, ist die Ostblockhilfe auf etwa 30 Länder konzentriert. Ägypten, Indien, Indonesien und Afghanistan gehören zu den vom Ostblock bevorzugten Ländern. Für Afghanistan, Syrien, Irak, Guinea, Mali und Kuba stellte der Osten in den letzten Jahren im Durchschnitt mehr als das Doppelte der westlichen Hilfe zur Verfügung.

Die Bedingungen der östlichen Hilfe sind wesentlich schlechter als die öffentlichen Leistungen des Westens. Der Osten gibt fast ausschließlich voll liefergebundene Kredite zu 2,5 % Zinsen mit einer Laufzeit von 12 Jahren. Die öffentliche Hilfe des Westens dagegen besteht im Durchschnitt zu 60 % aus Geschenk, und die Kredite haben eine Laufzeit von 25 Jahren — wovon die ersten 7 rückzahlfrei sind — und einen Zinssatz von 3 %. Bei einem Abzinsungssatz von 10 % beträgt das Zuschußelement der Osthilfe 40 %, gegenüber 80 % der westlichen öffentlichen Hilfe. Der Osten akzeptiert andererseits die Rückzahlung in Waren. Ein obskurer Aspekt dieser Regelung ist allerdings, mit welchen Preisen sowohl die gelieferten Güter als auch die dafür in Empfang genommenen Waren bewertet werden. Außerdem wird die technische Hilfe des Ostblocks (z. Z. 18 000 Entwicklungshelfer, davon 10 000 aus der Sowjetunion) zu den selben Bedingungen gegeben wie Kapitalhilfe, während sie vom Westen (z. Z. 110 000 Entwicklungshelfer) grundsätzlich frei zur Verfügung gestellt wird.

Auch der Osten hält sich bei der Verteilung seiner Entwicklungshilfe weniger an ökonomische Kriterien als an die Verfolgung außenpolitischer Ziele: Die Stärkung der Staatswirtschaft in den Entwicklungsländern (zu Lasten des privaten Sektors), die Propagierung des kommunistischen Wirtschaftsmodells, die Gewinnung von Märkten, die Zerstörung des westlichen Monopols wie überhaupt die Verbesserung des Images der Sowjetunion und ihrer europäischen Satelliten durch Präsenz und Propaganda.

Die sowjetisch-chinesische Rivalität spielt innerhalb des östlichen Lagers eine zunehmende Rolle. Chinas kumulative Auszahlungen betrugen bis 1965 ca. 600 Mill. DM, allerdings zu sehr kulanten Bedingungen.

¹⁴ Vgl. Edgar Kröller: Das Janusgesicht der kommunistischen Entwicklungshilfe. (Neue Zürcher Zeitung, 9. und 10. Oktober 1967).

¹⁵ Es ist in diesem Zusammenhang beachtenswert, daß die östlichen Kapitalgeber trotz ihrer bescheidenen absoluten und relativen Leistungen fast nie der Kritik der unterentwickelten Länder ausgesetzt sind.

Tabelle 8

Entwicklungshilfe des Ostblocks und der DAC-Staaten 1960–1965 (Mrd. DM)

Jahr	Ostblock		DAC-Staaten; Auszahlungen ^{a)}	
	Zusagen	Aus- zahlungen ^{a), b)}	Öffentlich	Insgesamt
1960	4,7	0,8	19,7	32,4
1961	3,8	1,2	24,2	29,3
1962	2,0	1,6	24,0	34,3
1963	1,3	1,5	24,3	34,7
1964	6,1	1,5	23,5	36,3
1965	4,8	1,3	24,8	41,2

a) Nettoleistung.

b) Ohne Rotchina.

Quelle: OECD (Hrsg.): *Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961–1965*. Paris 1967.

Summary**Problems of Quantification of External Assistance to Developing Countries**

A critical assessment of external assistance to developing countries poses difficult problems of quantification. These becloud especially any comparative analysis of the aid efforts by the different donor countries as well as the international discussions on development and assistance issues.

The article brings to light some of the crucial problems involved in quantifying assistance flows. It discusses, e. g. such concepts as „commitments“ and „disbursements“, „gross flows“, „net flows“, „net transfer“ and the „discounted present value method“; the impact of different terms and conditions of aid on the economic burden of donors and the economic benefit of recipients, notably their indebtedness position; short-term supply constraints in the form of budgetary and balance of payments difficulties; the ambiguity of the aid and development „targets“, limitations of „absorptive capacity“; the manifold problems involved in estimating assistance requirements („gap“ studies); the evaluation of self-help performance by the developing countries; the issue of „burden sharing“ among the aid providers. The article also presents some of the relevant statistical data on Western assistance flows, together with comparative estimates for the East Bloc.

Rather than arriving at a set of unique conclusions, the author shows the effects of alternative courses to quantify the critical parameters in the calculations, many of which are in any case still subject to international debate.