

Voraussetzungen einer globalen
Entwicklungspolitik und Beiträge
zur Kosten- und Nutzenanalyse

Herausgegeben von
Rudolf Meimberg



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 59

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzenanalyse

Herausgegeben von

Rudolf Meimberg



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Alle Rechte vorbehalten

© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02391 9

Vorwort des Herausgebers

In diesem Band sind Referate und einige Diskussionsbeiträge, manche davon in erweiterter Fassung, wiedergegeben, die auf der Herbsttagung 1969 des Ausschusses Entwicklungsländer des Vereins für Socialpolitik vorgetragen worden sind. Das Nebeneinander zweier grundverschiedener Themen auf einer derartigen Tagung bedarf einer Erklärung. Für die Wahl des erstgenannten Themas fiel sehr in die Waagschale, daß sich Gelegenheit bot, einen so ausgewiesenen Forscher wie Professor Behrendt als Referenten zu gewinnen. Eine ausschließliche Beschäftigung mit der globalen Entwicklungspolitik in dem von R. F. Behrendt konzipierten Sinne hätte aber eine weitergehende Beschäftigung des Ausschusses mit interdisziplinären Fragen erfordert als dies aufgrund des ihm erteilten Auftrags, aber auch aufgrund der bisherigen Abgrenzung der Aktivitäten des Vereins für Socialpolitik zu rechtfertigen gewesen wäre. Es wäre überdies nicht leicht gewesen, dem Thema durch eine Reihe weiterer Referate zu entsprechen. Zwar wird der Bedarf an umfassenden Betrachtungsweisen weder im allgemeinen noch den hier interessierenden Dingen gegenüber kaum in Frage gestellt. Wenn dennoch die Beschäftigung mit präzise abgegrenzten Fragestellungen bei weitem überwiegt, so aus der Sorge, daß sich bei einer Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Interdependenzen unscharfe Aussagen nicht vermeiden lassen. Dem sich zeigenden Dilemma gegenüber schien es mir nicht empfehlenswert, Autoren für Beiträge, die ein besonderes Maß an interdisziplinärer Betrachtung erfordern, zu suchen oder derartige Beiträge gar ausdrücklich zu erbitten. Was könnte einer Betrachtungsweise, die von einem Fachgebiet aus weit auf andere hinübergreift, mehr schaden, als wenn man das Zustandekommen einschlägiger Arbeiten von anderem abhängig sein ließe als von Überlegungen und Entscheidungen solcher Forscher, die sich dazu berufen fühlen.

Das zweite Thema dieses Bandes betrifft die Kosten-Nutzen-Analyse. Von ihr werden bekanntlich vornehmlich dort Entscheidungshilfen erwartet, wo der Preismechanismus nicht zur Geltung gelangt oder die Resultate dieses Mechanismus für die Klärung der Rangfolge von Bedürfnissen als nicht zufriedenstellend angesehen werden. Es sind besonders Analysen, die Urteile über öffentlich beeinflusste Investitionen vorbereiten sollen. Die Meinungen darüber, inwieweit Kosten-Nutzen-Analysen im heute verstandenen Sinne etwas Neues darstellen, gehen

nicht unerheblich auseinander. Einerseits werden die ihnen zugrunde liegenden Konzeptionen mit epochemachenden Auffassungen eines J. M. Keynes verglichen¹, andererseits sind die Analysen als „das ehrwürdige Rationalitätskriterium in moderner Verpackung“² oder als eine „neue Umschreibung für die alte Forderung nach maximaler Quantifizierung aller Probleme, die mit der Planung zusammenhängen“³ bezeichnet worden. Sicher haben die Römer und Jahrtausende vor ihnen schon andere, etwa bei Entscheidungen über Straßen und Viadukte, oder über Standorte für neue Siedlungen Analysen zu Rate gezogen, die Grundgedanken einer Kosten-Nutzen-Analyse entsprachen. Doch gelangen Analysen in unserer Zeit verstärkt zur Anwendung. Nicht nur, daß der Kreis der Länder zunimmt, in denen sie praktiziert werden; es weitet sich auch der Bereich derjenigen Objekte aus, denen gegenüber von ihnen Entscheidungshilfen erwartet werden. Beides träfe nicht in dem zu beobachtenden Ausmaß zu, wenn nicht auch die Technik der Analysen erheblich verfeinert worden wäre. So sind die Kriterien, welche zugrunde gelegt werden, vielfältiger geworden und so wird vermehrt von miteinander konkurrierenden Annahmen Gebrauch gemacht. Die in dieser Schrift wiedergegebenen Referate liefern über die Erstellung solcher Analysen und über das mit ihnen Erreichbare mancherlei Anschauung.

Auf einen wichtigen Punkt wird in den Beiträgen nicht ausdrücklich vertiefend eingegangen. Die Studie von Urf's liefert allerdings implizite auch hierzu interessante Ansätze zur Argumentation. Gemeint ist die nähere Kennzeichnung der Grenzen, die einer nützlichen Verwendung von Verfahrensweisen der hier erörterten Art gezogen sind. Doch ist hierzu in der Literatur schon mancherlei ausgeführt. Das gilt besonders in Hinblick auf den Mangel an Eindeutigkeit der Kriterien, die für Kosten-Nutzen-Analysen in Betracht kommen, damit auch darauf, daß Kriterien für die Bewertung von Kosten und mehr noch von Nutzen ausschlaggebend von außerökonomisch bedingten Wertungen abhängig sind mit dem Ergebnis, daß es geradezu als normal anzusehen ist, wenn Analysen je nach politischen und ökonomischen Prämissen des Beurteilers unterschiedlich ausfallen. Selbst für die Wahl des Kalkulationszinsfußes lassen sich keine eindeutig überlegenen Maßstäbe nennen. Eingesehen ist auch, daß sich Auswirkungen von Investitionen, die z. B. die Faktorpreise

¹ Siehe P. Hall: *Labour's New Frontiers*, London 1964, S. 173.

² Diskussionsbeitrag Littmann zu: Fritz Neumark, *Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, in: *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*, Hrsg. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 45, Berlin 1967, S. 209.

³ Diskussionsbeitrag Zimmermann zu: Fritz Neumark, *Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, in: *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*, Hrsg. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 45, Berlin 1967, S. 218.

beeinflussen, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt, alles andere als eindeutig, in die praktische Kosten-Nutzen-Betrachtung einbeziehen lassen, ferner, daß es zahlreiche Projekte gibt, die sich einer Quantifizierung weitgehend überhaupt entziehen. Soweit Meinungsverschiedenheiten über das, was sich mit den Analysen leisten läßt, vorkommen, sind sie unter anderem auf eine unterschiedliche Orientierung am status quo oder an mittel- und längerfristig erwarteten oder angestrebten Veränderungen des volkswirtschaftlichen Datenkranzes zurückzuführen.

Für die Kosten-Nutzen-Analyse trifft eben das zu, was überhaupt für Bestrebungen, das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben überlegter zu gestalten gilt: an mehr Rationalität gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen ist schon allein infolge der Vielfalt und Heterogenität von Interessen und Zielen in der modernen Gesellschaft, darunter jener, die in dem starken Interesse an einer weiteren Steigerung der wirtschaftlichen Leistung zum Ausdruck gelangen, sehr gelegen. Vielfalt und Heterogenität der Belange sind es aber auch, die rationales Verhalten erschweren. Antirational aber wäre es, wollte man großzügig vielen der politisch gewichtigen Ziele unkritisch bestimmte Inhalte geben und sie dann als Datum behandeln. Empirisch logisch fundierte Aussagen über derartige Ziele, über das Warum, zum großen Teil auch über die Beziehungen von Zielen untereinander, sowie über deren Realisierbarkeit, lassen sich mit Hilfe der Kosten-Nutzen-Analyse nur sehr begrenzt gewinnen. Sie kommen der Qualität der hierfür gemachten Annahmen und damit der Verwertbarkeit der Analysen aber sehr zugute.

Rudolf Meimberg

Inhaltsverzeichnis

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik Von Prof. Dr. Dr. R. Behrendt und Dr. V. Lühr, FU Berlin	11
Japan — Modell eines internationalen Wachstumszentrums? Von Dr. H.-J. Harborth, seit dem 1. 1. 1970 Univ. Aachen, zuvor Deutsches Übersee-Institut, Hamburg	69
Kriterien zur Beurteilung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsprogrammen Von Dr. W. v. Urff, Univ. Frankfurt, seit dem WS 1970/71 Univ. Heidelberg	77
Zur Methodik der Cost-Benefit-Analyse bei Entwicklungshilfeprojekten Von Dr. W. Hammel, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, und Dr. H. R. Hemmer, Univ. Mainz	93
Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern Von Dr. H. Demmler, Univ. Gießen	112
Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern: Eine Erwiderung Von Dr. H. R. Hemmer, Univ. Mainz	131
Zur Berücksichtigung von externen Effekten in der Cost-Benefit-Analyse Von Priv.-Doz. Dr. H. Körner, Univ. Hamburg	133
Die Bedeutung der Social Costs in Entwicklungsländern und ihre Berücksichtigung in der Kosten-Ertrags-Analyse Von Dr. Chr. Uhlig, Univ. Bochum	137
Cost-Benefit-Analyse für eine Papierfabrik Von Dr. W. Hammel, Kreditanstalt f. Wiederaufbau, Frankfurt	153
Die siedlungsstrukturellen Grundlagen der Entwicklungsplanung. Drei Thesen Von Priv.-Doz. Dr. U. P. Ritter, Univ. Göttingen	163
Wachstumspole im Konzept der Entwicklungsplanung Von Dr. F. Buttler, Univ. Göttingen	175
Projektgebundene, nichtprojektgebundene Kapitalhilfe oder Programmfinanzierung Von Prof. Dr. A. Gutowski, Univ. Frankfurt	197

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik

Von *Richard F. Behrendt* und *Volker Lühr*¹

Erweiterte Fassung eines Referats von Richard F. Behrendt vor dem Ausschuß Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 7. 11. 1969.

Vorbemerkung

Dieser Versuch sollte lediglich als ein erster Entwurf verstanden werden, als ein Vorschlag zum Denken, ein Ausgangspunkt für Diskussionen über Zusammenhänge und Folgerungen, die sich nach Ansicht der Verfasser aus ihnen ergeben.

Ihnen scheint, daß dieses Thema trotz seiner vitalen Bedeutung bisher von den Wissenschaften, die sich mit ihm befassen sollten, vernachlässigt worden ist — aus Gründen, die sie anzudeuten versucht haben. Sie hoffen, mit diesem unvermeidlich fragmentarischen, skizzenhaften Ansatz zur Bildung von Gruppen beitragen zu können, die sich dieser Thematik annehmen werden, und zwar intensiver, langfristiger und hoffentlich auch praktisch wirksamer, als es einzelnen möglich ist. Sie danken auch dem Verein für Socialpolitik dafür, daß er ihnen dazu Gelegenheit geboten hat.

Diese Abhandlung wurde in ihren Grundzügen vor dem Erscheinen des Pearson Reports geschrieben und im Ausschuß Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vorgetragen. Der Pearson Report enthält manche analogen Punkte. Auch er betont die Notwendigkeit, „die Entwicklungshilfe zu einer echten internationalen Gemeinschaftsaktion zu machen“², und findet, daß es „dem heutigen internationalen Entwicklungshilfesystem... an Zielstrebigkeit und innerem Zusammenhalt fehlt“³, insbesondere an „einer internationalen

¹ Aus dem Soziologischen Institut (Lehrstuhl Behrendt) der Freien Universität Berlin. Die Verfasser danken Martin Pallmann und Ignacio Sotelo für Anregungen und Kritik.

² Deutsche Ausgabe: Der Pearson-Bericht; Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Wien—München—Zürich 1969, S. 41.

³ *Ib.*, S. 42.

Entwicklungsstrategie, die sich nicht nur mit Auslandshilfe beschäftigt, sondern auch mit Handel, Kapitalverkehr und Technologie“⁴.

Andererseits vernachlässigt der Pearson Report (aus verständlichen Gründen) wichtige Aspekte, die uns gerade erwägenswert erscheinen:

1. Er erörtert nicht die außerökonomischen Faktoren, die für Entwicklung essentiell sind, also die Fragen der Motivationen, der Gesellschaftsstruktur, der Verhaltensweisen und der Notwendigkeit ihrer Wandlungen im Rahmen gesteuerten Kulturwandels und der sich hieraus ergebenden Bedürfnisse (außerhalb des relativ engen Bereichs des konventionellen Bildungswesens).

2. Er geht nicht konkret auf die Verzahnung zwischen den internen Verhältnissen der Entwicklungsländer und ihren politischen Beziehungen mit Geberländern sowie die aus diesen entspringenden Einflüsse ein. Das Problem der Kapitalflucht, ihrer Struktur, Ursachen und Auswirkungen, beispielsweise, wird nicht behandelt.

3. Der Status der Nationen wird nicht in Frage gestellt. Lediglich eine graduelle und sehr bescheidene Verlagerung von bilateraler zu multilateraler Hilfe wird befürwortet. Der globale Aspekt tritt also nicht in Erscheinung.

4. Dementsprechend bewegen sich die Folgerungen und Empfehlungen auf der institutionellen und organisatorischen Ebene, ohne Berücksichtigung ihres sozialstrukturellen und psychischen Unterbaus. Auf Grund unserer bisherigen Erfahrungen ist kaum zu erwarten, daß auf diese Weise angemessene Verbesserungen erzielt werden können.

I. Die Ausgangssituation: Grundlegende Strukturfaktoren

1. Erstmaligkeit universaler Dynamik

Motivation der folgenden Überlegungen ist die ständige Erfahrung, der heutzutage alle geistig wachen Zeitgenossen ausgesetzt sind, von dem immer lauter werdenden Ruf nach „Entwicklung“, von der politischen — zumindest potentiell auf Gewalttätigkeit gerichteten — Macht dieser Forderung in allen Gebieten der Erde, und von der wachsenden Kluft zwischen Erwartungen und Erfüllungen, insbesondere in den euphemistisch „Entwicklungsländer“ genannten unterentwickelten Volkswirtschaften und Gesellschaften, deren Mitglieder rund drei Viertel der Erdbevölkerung darstellen und deren Anteil weiter im Wachsen

⁴ Ib., S. 254—255.

begriffen ist⁵. Die Entwicklungsforderung ist zu einer menscheitsweiten (also *globalen* im Sinne dieser Abhandlung) geworden, ebenso wie die Beziehungen zwischen mehr oder weniger entwickelten Völkern globale Dimensionen angenommen haben. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, in unserem Denken und Handeln die gleiche Dimension zu erreichen, als eine Voraussetzung für konstruktive Lösungen.

Hiermit ist bereits angedeutet, daß wir es mit einer in menschlicher Erfahrung erstmaligen Situation zu tun haben, um deren Verständnis wir uns bemühen müssen, und daß die geringe Wirksamkeit der bisherigen Entwicklungspolitik — soweit sie auf unterentwickelte Volkswirtschaften gerichtet gewesen ist — grundsätzlich auf eine Vernachlässigung dieses Verständnisses zurückzuführen ist.

Die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer globalen Entwicklungspolitik ist als erstmaliges Phänomen der menschlichen Geschichte zu begreifen; gegenüber den Entwicklungsländern tritt sie exogen auf, ohne dort aus eigenen Impulsen entsprungen und auf eigene Erfahrungen gegründet zu sein. Dieser Umstand muß unbedingt berücksichtigt werden, um die heutige so komplexe Problematik der Entwicklungsförderung verstehen zu können. Diese ist eben nicht — wie von der marxistischen Imperialismustheorie behauptet — durch Verhinderung einer sonst möglichen eigenständigen Entwicklung in den nichtwestlichen Ländern verursacht, sondern in erster Linie durch die Unfähigkeit dieser Länder, autochthone entwicklungsfördernde Impulse zu generieren, die es ihnen ermöglicht hätte, die zweifellos vorhandenen expansiven und imperialistischen Einbrüche und Überlagerungen aus westlichen, bereits dynamisierten Ländern abzuwehren. Japan ist das einzige Gegenbeispiel, das gleichzeitig den mangelnden Realismus der marxistischen Imperialismustheorie zeigt.

Zur Verdeutlichung der skizzierten Situation benutze ich den Begriff der Dynamik. Ich habe ihn schon oft behandelt⁶ und möchte ihn hier nur knapp andeuten. Dynamik bedeutet, kurz gesagt, einen Prozeß sozio-kulturellen Wandels, der entschieden expansiv gerichtet ist und sich in einem generellen, langfristigen und beschleunigten Wachstum menschlicher Energien ausdrückt. Er tendiert zur Lockerung, ja Auflösung hierarchisch und sakral bestimmter und traditional fixierter Ordnungen des Eigentums, der Einkommen, der Bildung, Geltung, Macht und Herrschaft und der Ersetzung der mit diesen eng zusammenhängenden Sta-

⁵ Partners in Development, Report of the Commission on International Development (Pearson Report), New York/Washington/London 1969, S. 24.

⁶ Richard F. Behrendt, Dynamische Gesellschaft, Bern—Stuttgart 1963 (vergriffen); Der Mensch im Licht der Soziologie 1962, 4. Aufl., Stuttgart 1969; Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen, Freiburg 1967; Die moderne Gesellschaft zwischen Alternativen, in: Otmar Hersche (Herausg.), Was wird morgen anders sein?, Olten-Freiburg i. Br. 1969, S. 9—42.