

Folgekosten von Entwicklungsprojekten— Probleme und Konsequenzen für eine effizientere Entwicklungspolitik

Von

Kerstin Bernecker, Günter Hesse, Walter A. S. Koch,
Wolfram Laaser, Eva Lang, Karl Wolfgang Menck,
Heribert Weiland

Herausgegeben von Walter A. S. Koch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band **143**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 143

**Folgekosten von Entwicklungsprojekten —
Probleme und Konsequenzen für eine
effizientere Entwicklungspolitik**



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Folgekosten von Entwicklungsprojekten— Probleme und Konsequenzen für eine effizientere Entwicklungspolitik

Von

Kerstin Bernecker, Günter Hesse, Walter A. S. Koch,
Wolfram Laaser, Eva Lang, Karl Wolfgang Menck,
Heribert Weiland

Herausgegeben von Walter A. S. Koch



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Folgekosten von Entwicklungsprojekten —
Probleme und Konsequenzen für eine effizientere
Entwicklungspolitik** / von Kerstin Bernecker ...

Hrsg. von Walter A. S. Koch. —

Berlin: Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften; N. F., Bd. 143)

ISBN 3-428-05659-0

NE: Bernecker, Kerstin [Mitverf.];
Koch, Walter A. S. [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:
Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05659-0

Vorwort

Der Vorstand der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik — hat im September 1976 die Zulassung von temporären, d. h. für die Dauer von höchstens zwei bis drei Jahren tätigen wissenschaftlichen Arbeitsgruppen beschlossen. Eine finanzielle Förderung durch Übernahme von Reisekosten sowie die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse in den Publikationen des Vereins sind nach den Richtlinien für solche Arbeitsgruppen vorgesehen. Durch die Gründung von temporären Arbeitsgruppen soll die wissenschaftliche Zusammenarbeit insbesondere von solchen Vereinsmitgliedern angeregt werden, die nicht in den ständigen Ausschüssen tätig sind.

Die *erste* temporäre Arbeitsgruppe des Vereins für Socialpolitik hat sich mit „Folgekosten von Entwicklungsprojekten“ ein Thema zum Untersuchungsgegenstand gewählt, das im Schnittbereich zwischen Finanzwissenschaft und Entwicklungspolitik angesiedelt ist. Sie konstituierte sich im Mai 1980. Ihre Ergebnisse sind im Dezember 1983 dem Vorstand des Vereins übergeben worden und werden im vorliegenden Band publiziert. Der Band beweist, daß die Entscheidung des Vorstands, den wissenschaftlichen Dialog zwischen den Vereinsmitgliedern durch ein flexibles Instrument zu ermöglichen und zu intensivieren, richtig und sinnvoll war. Die erste temporäre Arbeitsgruppe hat intensiv und effektiv miteinander gearbeitet und regelmäßig über die Diskussions- und Forschungsergebnisse berichtet. Sie hat die unvermeidlichen Anfangsschwierigkeiten in der Gründungsphase schnell überwunden und es verstanden, einen überzeugenden Abschlußbericht vorzulegen. Dieser gelangt trotz verschiedener methodischer Ansätze und inhaltlicher Aussagen zu bemerkenswert übereinstimmenden, konsistenten Ergebnissen und zu konkreten Empfehlungen für eine effiziente Entwicklungspolitik.

Ich wünsche dem vorliegenden Band eine gute Aufnahme und hoffe, daß er zur Bildung weiterer temporärer Arbeitsgruppen im Verein für Socialpolitik anregt.

Göttingen, im August 1984

Helmut Hesse

Inhaltsverzeichnis

<i>Erster Teil</i>	
Einführung	9
 <i>Zweiter Teil</i>	
Einzelbeiträge	31
Industrialisierung in tropischen Regionen. Ein Beitrag zur Lösung des Folgekostenproblems	
Von <i>Günter Hesse</i>	33
Wirkungen der finanziellen Zusammenarbeit. Ein Beitrag zur Explikation von Fehlentwicklungen in den Produktionsfaktorrelationen und von Finanzierungsproblemen der Folgekosten in den öffentlichen Budgets der Entwicklungsländer	
Von <i>Eva Lang</i>	105
Unvorhergesehene Folgekosten durch Vernachlässigung sozio-kultureller Gegebenheiten	
Von <i>Heribert Weiland</i>	129
Folgekostenprobleme in der deutschen bilateralen technischen Zusammenarbeit — Ergebnisse einer empirischen Untersuchung	
Von <i>Walter A. S. Koch</i>	151
Die Behandlung von Folgekosten im Rahmen landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte. Derzeitige Praxis und Problematik, Perspektiven und Lösungsansätze	
Von <i>Kerstin Bernecker</i>	183
Folgekosten und Entwicklungsplanung in einem afrikanischen Entwicklungsland. Eine Fallstudie	
Von <i>Walter A. S. Koch</i>	207

Sicherung von Projekten der Technischen Zusammenarbeit durch Finanzierung der Folgekosten

Von *Karl Wolfgang Menck* 275

Die Folgekostenproblematik auf dem Hintergrund der Vergabebedingungen im Rahmen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit

Von *Wolfram Laaser* 295

Dritter Teil

Summaries 341

Anschriften der Mitglieder der Arbeitsgruppe 351

Erster Teil

Einführung

Einführung

Von *Walter A. S. Koch*, Kiel

I. Die Arbeitsgruppe und Arbeitsauftrag*

In der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit stößt man immer wieder auf das Phänomen der Unterfinanzierung laufender Kosten von Entwicklungsprojekten. Durch neue Vorhaben werden neue laufende Ausgaben generiert, die die bereits bestehenden Finanzierungsengpässe, deren sichtbarer Ausdruck die chronischen Defizite in den öffentlichen Haushalten vieler Entwicklungsländer sind, weiter verschärfen. Daher kann es nicht überraschen, daß die Forderung nach einer Erhöhung des Entwicklungshilfevolumens von seiten der Empfängerländer, aber auch von internationalen Gremien wie der Brandt-Kommission¹, immer deutlicher erhoben wird. Da mit verstärkter Entwicklungshilfe, die bisher primär auf die Förderung von Investitionen ausgerichtet war, auch eine Steigerung des laufenden Finanzbedarfs verbunden ist, ist es nur konsequent, wenn in zunehmendem Maße eine externe Beteiligung an der Finanzierung der Folgekosten gefordert wird. Da sich in der Höhe und zeitlichen Verteilung der Folgekosten von Entwicklungsprojekten entwicklungsstrategische und planungstechnische Probleme manifestieren, zu deren Entstehen die entwicklungspolitischen Interventionen beigetragen haben dürften, scheint die Forderung nach einer externen Folgekostenfinanzierung a priori berechtigt zu sein.

Die damit skizzierte Thematik ist deswegen besonders herausfordernd, weil es bisher — abgesehen von zwei Untersuchungen von P. S. Heller² und einer Studie, die für mehrere Länder der Sahel-Zone³ durchgeführt wurde —, keine umfassende Darstellung der mit den Folgekosten von Entwicklungshilfeprojekten verbundenen Probleme gibt⁴.

* Die Arbeitsgruppe möchte dem Verein für Socialpolitik für seine großzügige Unterstützung bei der Durchführung des Vorhabens und seiner Finanzierung herzlich danken.

¹ Das Überleben sichern (1980), S. 284.

² Vgl. P. S. Heller (1974) und *derselbe* (1979).

³ Vgl. Comité Permanent Inter-Etat de Lutte contre la Sècheresse dans le Sahel (CILSS) — *Club du Sahel* (1980).

⁴ Das Problem der Folgekosten ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher vorrangig für den kommunalen Bereich untersucht worden. Vgl. dazu z. B. E. Lang und R. Lenk (1981) sowie die dort angegebene Literatur, S. 278 bis 282.

Zwar sollen in Kosten-Nutzen-Analysen für Projekte auch die zukünftigen laufenden Kosten und Erträge mit einbezogen werden, die Probleme der Sicherung der Finanzierung laufender Ausgaben werden jedoch in der Praxis häufig vernachlässigt⁵. Die meisten Vorhaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit werden über staatliche oder parastaatliche Institutionen abgewickelt, die — wie bereits angesprochen — selber unter chronischen Finanzproblemen leiden und deshalb die laufende Finanzierung der Entwicklungsvorhaben nicht sicherstellen können. Im übrigen gelten diese Feststellungen auch für marktorientierte Projekte, die ebenfalls oft mit unzureichenden Umlaufmitteln („fonds de roulement“) arbeiten.

Durch Beschluß des erweiterten Vorstands des Vereins für Socialpolitik am 12. Februar 1980 wurde daher eine temporäre Arbeitsgruppe⁶ ins Leben gerufen, die sich das Ziel gesetzt hatte, die Probleme der Folgekosten von Entwicklungshilfeprojekten und ihre Finanzierung zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe konstituierte sich am 12. Mai 1980 und trat in den folgenden drei Jahren insgesamt zu acht zwei- bis dreitägigen Arbeitssitzungen zusammen. Zu dem Arbeitsauftrag gehörte es, die Problematik der Folgekosten von Entwicklungshilfeprojekten möglichst umfassend zu analysieren und daraus Konsequenzen für eine effizientere Entwicklungspolitik abzuleiten. Diesem Auftrag wird durch die Formulierung von Thesen und Empfehlungen am Schluß der Einführung entsprochen. Darüber wurde auf einer Schlußsitzung der Arbeitsgruppe am 30. / 31. 10. 1983 Einvernehmen erzielt.

Entsprechend dem selbstgestellten Arbeitsauftrag war bereits frühzeitig Einmütigkeit darüber hergestellt, daß es nicht genügen würde, theoretische Überlegungen anzustellen, wie sie im Beitrag von *G. Hesse* zum Problem grundsätzlich einführend und von *E. Lang*, die Fehlentwicklungen in den Produktionsfaktorrelationen und haushaltsbezogenen Finanzierungsproblemen analysierend, niedergelegt sind, sondern daß es auch zweckmäßig wäre, die Untersuchungen auf empirische Erhebungen auszuweiten. Diesem Ziel dienten die Auswertung von Inspektionsberichten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Projektevaluierungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (*W. Laaser*) ebenso wie die der Befragung von Projektleitern/ Teamleitern und Beratern deutscher Projekte der bilateralen technischen Zusammenarbeit (*W. A. S. Koch*). Der Sprecher der Gruppe wurde zudem

⁵ Gelegentlich wurde die Bedeutung von Folgekosten erwähnt, jedoch nicht systematisch untersucht. Vgl. z. B. *W. Stolper* (1966).

⁶ Der Arbeitsgruppe gehörten zwei Mitglieder an, die in wissenschaftlichen Forschungsinstituten tätig sind, vier Mitglieder arbeiten an verschiedenen Universitäten, ein Mitglied ist freie Gutachterin im Bereich der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

im Juni 1982 als Mitglied einer economic mission der Weltbank berufen, um die Folgekostenimplikationen des Entwicklungsplans eines afrikanischen Entwicklungslandes zu untersuchen (vgl. die Fallstudie von *W. A. S. Koch*). Da entwicklungspolitische Prozesse nicht ohne Kenntnis des jeweiligen administrativ-institutionellen Rahmens zutreffend analysiert werden können, wurde das Augenmerk auch darauf gelenkt (*K. W. Menck, W. Laaser und W. A. S. Koch*). Den Planungsverfahren und Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung im Hinblick auf die Folgekosten, vor allem bei landwirtschaftlichen Vorhaben, widmet sich *K. Bernecker*, wobei auch Grenzen der Planbarkeit sichtbar werden. Schließlich konnte es nicht genügen, die projektbezogenen, mikroökonomischen Probleme aufzuzeigen. Der Beitrag von *H. Weiland* spannt den Bogen beträchtlich weiter, indem er auch auf soziale und soziokulturelle Zusammenhänge eingeht.

Wenn dennoch nicht alle Aspekte explizit behandelt werden konnten — so z. B. die Möglichkeiten einer verbesserten Eigenfinanzierung des Entwicklungsprozesses und Maßnahmen zur Erhöhung des Folgekostendeckungsgrades wie auch die Probleme einer Fondsfinanzierung —, so lag das in erster Linie daran, daß sie bereits an anderer Stelle dargestellt wurden⁷ und den Rahmen der Möglichkeiten der Arbeitsgruppe überschritten hätten.

Es ist bezeichnend für die Präsentation der Ergebnisse, daß sich vorsichtiger Optimismus über die Lösbarkeit des Folgekostenproblems mit deutlich erkennbarer Skepsis abwechseln. Dies spiegelt die Diskussion in der Arbeitsgruppe zutreffend wider. Dennoch war es stets unumstritten, daß die Lösung der Folgekostenprobleme in vielen Entwicklungsländern eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Entwicklungsprozeß ist und daß ihre Vernachlässigung schwerwiegende „Folgekosten“ mit sich bringen wird.

II. Das Untersuchungsobjekt: Folgekostenbegriffe und Folgekostenproblematik

Entsprechend der Zielsetzung wurde auf den ersten Arbeitstreffen der Folgekostenbegriff intensiv diskutiert. Wie sich herausstellte, war es jedoch nicht möglich, eine allgemein verbindliche Definition allen Untersuchungen zugrunde zu legen. Die scheinbare Begriffsvielfalt ist damit zu erklären, daß an den Untersuchungsgegenstand unter ganz verschiedenem Blickwinkel herangegangen werden kann und wurde.

Ein erster Versuch der inhaltlichen Bestimmung von Folgekosten bezieht sich auf den *Umfang der betrachteten Wirkungen*. Unter dem

⁷ Vgl. z. B. *H. Priebe* (1972) und *derselbe* (1975).