

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen
Analyse des Rechts

Band 13

**Entwicklungshilfe als
ökonomische Gestaltungsaufgabe**

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Johannes Scheube



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNES SCHEUBE

Entwicklungshilfe als ökonomische Gestaltungsaufgabe

Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts

herausgegeben von

Heinz Grosseckler, Münster · Bernhard Großfeld, Münster
Klaus J. Hopt, München · Christian Kirchner, Hannover
Dieter Rückle, Trier · Reinhard H. Schmidt, Trier

Band 13

Entwicklungshilfe als ökonomische Gestaltungsaufgabe

Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik

Von

Dr. Johannes Scheube



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Scheube, Johannes:

Entwicklungshilfe als ökonomische Gestaltungsaufgabe : ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik / von Johannes Scheube. – Berlin : Duncker und Humblot, 1992 (Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts ; Bd. 13)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07418-1

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-5065

ISBN 3-428-07418-1

Vorwort

Umweltschutz und Entwicklungspolitik werden immer stärker auch zu einer globalen Notwendigkeit. Tropenwaldvernichtung und Ozonzerstörung erfordern weltweit koordinierte Gegenmaßnahmen, die folgerichtig zunehmend intensiver auf internationalen Konferenzen erörtert werden. Der spürbar ansteigende Zustrom von Asylbewerbern aus den Ländern der Dritten Welt und eine befürchtete Einwanderungswelle aus den Staaten Osteuropas nach den tiefgreifenden politischen Umwälzungen dort verstärken den Bedarf nach Lösungen, die über Änderungen nationaler Asyl- und Einwanderungsbestimmungen hinausreichen. In der vorliegenden Arbeit werden ökonomische Ansätze vorgestellt, die Wege skizzieren, wie eine Lösung dieser immer drängenderen globalen Aufgaben effizient organisiert werden könnte.

Die Arbeit entstand in den Jahren 1986 bis 1990 während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Im Frühjahr 1990 wurde sie von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät als Dissertation angenommen.

Ich danke Herrn Professor Dr. Heinz Grosseketler für die engagierte Betreuung meiner Arbeit, für seine vielfältigen Anregungen und seine positive Kritik. Herrn Professor Dr. Rolf Eschenburg danke ich für die Übernahme der Zweitberichterstattung. Meine Kolleginnen und Kollegen am Institut für Finanzwissenschaft haben mich bei der Fertigstellung in jeder Hinsicht unterstützt, dafür danke ich ihnen.

Bonn, im März 1992

Johannes Scheube

Inhalt

A. Einleitung	15
I. Abgrenzung des Themas	15
II. Gang der Untersuchung	19
B. Finanzausweisungen und Entwicklungshilfe	21
I. Die Bestimmung der Finanzausweisungen mittels der Finanzausgleichstheorie	21
II. Die Ableitung der Entwicklungshilfe aus den Entwicklungsstrategien	27
III. Zur Bedeutung raumwirtschaftlicher Begründungsansätze für die Zuweisungsgewährung	31
IV. Fazit: Unterschiede und Analogien	34
C. Ökonomisch funktionale Gestaltung der Entwicklungshilfe I: distributiv begründbare Transfers	37
I. Ein internationaler Kooperationsvertrag als institutionelle Grundlage eines distributiven Nord-Süd-Finanzausgleichs	37
II. Begründungsansätze für die Gewährung distributiver Transfers	43
1. Das Versicherungsprinzip als Begründungsansatz	43
2. Die Vermeidung distributiv motivierter internationaler Wanderungen als Begründungsansatz	49
III. Gestaltungskomponenten eines distributiven Nord-Süd-Finanzausgleichs	53
1. Vorbemerkung: Überblick über die Gestaltungskomponenten	53
2. Ausmaß der Differenzierung von Leistungsempfängern und Leistungserbringern	54
3. Ausmaß der Finanzanpassung	58

4. Automatisierungsgrad des Zuweisungssystems	61
IV. Ableitung von Finanzkraftindikatoren	64
V. Ableitung von Finanzbedarfsindikatoren als zentraler Schlüsselgröße des distributiven Nord-Süd-Finanzausgleichs	68
1. Vorbemerkung: Überblick über die Vorgehensweise	68
2. Finanzbedarfe zur Abfederung externer Schocks	69
3. Finanzbedarfe zur Abfederung von Anpassungslasten durch ordnungspolitische Korrekturmaßnahmen	73
4. Finanzbedarfe zur umfassenden Heranführung der Bevölkerung an die arbeits- teilige Wirtschaft	83
5. Finanzbedarfe zur Vermeidung distributiv motivierter internationaler Wande- rungen	90
6. Wechselseitige Beeinflussungen der jeweiligen Finanzbedarfe	95
VI. Fazit: Zusammenfassung und Bedeutung distributiver Transfers	96
D. Ökonomisch funktionale Gestaltung der Entwicklungshilfe II: allokativ und stabilisierungspolitisch begründbare Transfers	99
I. Allokativ begründbare Entwicklungshilfe	99
1. Internationale Kollektivgüter als Begründungsansatz für die Gewährung allokativer Transfers	99
2. Ableitung von Kriterien zur Bestimmung des Umfangs der Schlüsselmasse für verschiedene Kollektivgüter	106
a) Tropenwälder zur Stabilisierung des Weltklimas	106
b) Erdatmosphäre als Aufnahmemedium von Schadstoffen	113
c) Der erdnahe Weltraum als Parkplatz für Satelliten und als Medium für Funkfrequenzen	124
d) Weltmeere als Lebensraum mariner Ressourcen und als Aufnahmemedium für Abfallstoffe	127
e) Rohstoffvorkommen in der Antarktis und der Tiefsee	130
3. Zur Bedeutung allokativer Transfers	133
II. Stabilisierungspolitisch begründbare Entwicklungshilfe	134

1. Konjunkturelle Exporterlösschwankungen als Begründungsansatz für die Gewährung stabilisierungspolitischer Transfers	134
2. Gestaltungsmöglichkeiten stabilisierungspolitischer Transfers	138
3. Zur Bedeutung stabilisierungspolitischer Transfers	141
III. Fazit: Interdependenzen verschiedener Transfertypen und Zusammenfassung der Ergebnisse	141
E. Beurteilung der ökonomischen Legitimität des Nord-Süd-Finanzausgleichs I: Ziellegitimation und Alternativvorschläge	145
I. Ein Schema zur Legitimitätsprüfung wirtschaftspolitischer Maßnahmen	145
II. Vertragstheoretische Legitimation des mit dem Finanzausgleich angestrebten Ziels	146
1. Vorbemerkung: Zur Methodik der vertragstheoretischen Ziellegitimation	146
2. Legitimation der allokativen Zielsetzung	148
3. Legitimation der distributiven Zielsetzung	149
III. Alternative Vorschläge zur Reform der Entwicklungshilfe im Gegensatz zum Nord-Süd-Finanzausgleich	151
1. Vorbemerkung: Abgrenzung der Alternativvorschläge	151
2. Umverteilung durch Marktfunktionskorrektur: Die Neue Weltwirtschaftsordnung	153
a) Vorbemerkung: Zum Begriff der Neuen Weltwirtschaftsordnung	153
b) Absicherung der gegenwärtigen Entwicklungsländerexporte	154
c) Künftiger Ausbau der Entwicklungsländerexporte	157
3. Umverteilung durch Marktergebniskorrektur	159
a) Steigerung diskretionärer Ressourcentransfers: Marshall-Plan und Globaler Infrastruktur-Fonds	159
b) Einführung und Ausbau stetiger Ressourcentransfers: SZR-link, Entwicklungsteuern und kompensatorische Finanzhilfen	161
F. Beurteilung der ökonomischen Legitimität des Nord-Süd-Finanzausgleichs II: Legitimation der Maßnahmengestaltung	171
I. Kriterien zur Beurteilung der Maßnahmen	171

1. Kritik der gegenwärtigen Entwicklungshilfegestaltung	171
2. Entwurf einer Gesamtsystematik zur Maßnahmenbeurteilung	181
II. Beurteilung der Effektivität	188
1. Die Effektivität der distributiven Zuweisungen des hier vorgestellten Transfersystems	188
2. Die Effektivität der distributiven Zuweisungen der Alternativvorschläge	197
3. Die Effektivität allokativer Zuweisungen	212
III. Beurteilung der Ordnungskonformität	220
1. Die Ordnungskonformität der distributiven Zuweisungen des hier vorgestellten Transfersystems	220
2. Die Ordnungskonformität der distributiven Zuweisungen der Alternativvorschläge	227
3. Die Ordnungskonformität allokativer Zuweisungen	231
IV. Beurteilung der Verhältnismäßigkeit	234
1. Die Verhältnismäßigkeit der distributiven Zuweisungen des hier vorgestellten Transfersystems	234
2. Die Verhältnismäßigkeit der distributiven Zuweisungen der Alternativvorschläge	243
3. Die Verhältnismäßigkeit allokativer Zuweisungen	247
V. Fazit: Zusammenfassung der Ergebnisse	255
G. Realisierbarkeit eines Nord-Süd-Finanzausgleichs	261
H. Zusammenfassung	269
Literatur	277

Übersichten

Üb. 1	Distributive Transfers im Überblick	97
Üb. 2	Ablaufschema zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen	147
Üb. 3	Anknüpfungspunkte für nationale und internationale Entwicklungsteuern .	164
Üb. 4	Ziehungsmöglichkeiten beim IWF	167
Üb. 5	Gesamtsystematik zur Beurteilung der ökonomischen Legitimität distributiv und allokativ begründeter globaler Finanzzuweisungen	183
Üb. 6	Systematisierung der Effektivitätsprüfung distributiver Transfers	189
Üb. 7	Synopse denkbarer entgegengerichteter Umverteilungswirkungen distributiver Transfers	191
Üb. 8	Ergebnisse der Effektivitätsprüfung der Alternativvorschläge im Überblick	213
Üb. 9	Ergebnisse der Prüfung der Alternativvorschläge auf Ordnungskonformität im Überblick	232

Abkürzungen

AKP	=	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
APED	=	Arbeitsgemeinschaft privater Entwicklungsdienste
BIP	=	Bruttoinlandsprodukt
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
BMZ	=	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSP	=	Bruttosozialprodukt
CH ₄	=	Methan
cif	=	cost, insurance, freight
CO	=	Kohlenmonoxid
CO ₂	=	Kohlendioxid
c.p.	=	ceteris paribus
DAC	=	Development Assistance Committee
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EG	=	Europäische Gemeinschaft
EL	=	Entwicklungsländer
ERP	=	European Recovery Program
FCKW	=	Fluorchlor-Kohlenwasserstoffe
Fn.	=	Fußnote
GATT	=	General Agreement on Tariffs and Trade
IDA	=	International Development Association
IFC	=	International Finance Corporation
IL	=	Industrieländer
ILO	=	International Labour Organization
IMF	=	International Monetary Fund
ITU	=	International Telecommunication Union
i.V.	=	in Vorbereitung
IWF	=	Internationaler Währungsfonds
LLDC	=	Least Developed Countries
N.F.	=	Neue Folge
NGO	=	Non-governmental Organization
N ₂ O	=	Distickstoffoxid
ODA	=	Official Development Assistance
ODP	=	Ozone Depleting Potential
OECD	=	Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	=	Organization of Petroleum Exporting Countries
o.V.	=	ohne Verfasserangabe
PKE	=	Pro-Kopf-Einkommen
RGW	=	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SITC	=	Standard International Trade Classification
STABEX	=	System zur Stabilisierung der Exporterlöse
SYSMIN	=	Système Minerais

SZR	=	Sonderziehungsrechte
Tab.	=	Tabelle
Tz.	=	Textziffer
u.a.O.	=	und andere Orte
Üb.	=	Übersicht
UNCLOS	=	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNCTAD	=	United Nations Conference on Trade and Development
UNIDO	=	United Nations Industrial Development Organization
UNO	=	United Nations Organization
UV	=	ultraviolett
ZMT	=	Ziel-Mittel-Träger-Regel

A. Einleitung

I. Abgrenzung des Themas

Seit nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges immer mehr Länder in den einstigen Kolonialgebieten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas in die Unabhängigkeit entlassen wurden, hat eine Diskussion um die Problematik der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Gebiete eingesetzt, die bis heute unvermindert anhält. Die Lage dieser Staaten war — und ist größtenteils auch heute noch — gekennzeichnet durch die Verelendung weiter Bevölkerungsteile, niedrigen Bildungsstand, unzureichende Gesundheitsversorgung und Kapitalmangel bei hohen Geburtenraten. Ein Konsens darüber, daß externe Hilfe zur kurzfristigen Linderung und langfristigen Beseitigung dieser Zustände notwendig ist, konnte relativ schnell hergestellt werden. Die Meinungen über Mittel und Wege, wie das zu bewerkstelligen sei, klaffen jedoch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weit auseinander. Übereinstimmend wird dabei allerdings durchgehend nach politischen Kriterien definiert, was wünschenswert und was möglich ist.

Diese Arbeit soll dagegen auf ökonomischen Ansätzen zur Erklärung von Entwicklungshilfe aufbauen. Damit wird vor allem bezweckt, die ökonomischen Begründungsansätze von sonstigen Beweggründen der Entwicklungshilfe (z.B. humanitärer, militärischer oder exportförderungspolitischer Art) zu isolieren. Dies dient der Beantwortung der für diese Arbeit zentralen Fragestellung, warum im Grunde egoistische Individuen eigentlich Entwicklungshilfe befürworten und finanzieren sollten. Mit Hilfe des ökonomischen Ansatzes werden im Verlauf der Arbeit Gründe aufgezeigt, warum und wann Individuen Kompetenzen im *eigenen* Interesse an Kollektive abtreten sollten, so wie das in den Geberländern mittels Steuerzahlungen an die Regierungen dieser Länder geschieht.

Ausgangspunkt für den gewählten ökonomischen Ansatz sind ordnungspolitische Prinzipien, die hier auf die öffentliche Finanzwirtschaft angewendet werden, als deren Bestandteil die (staatliche) Entwicklungspolitik zu verstehen ist. Diese ordnungspolitischen Grundsätze stellen gleichsam das institutionelle Gerüst für den Aufbau eines ökonomisch funktionalen Entwicklungshilfesystems dar. Der bedeutendste dieser Grundsätze findet sich in

der Forderung, latent vorhandene Anreizmechanismen potentieller Transferempfänger durch ordnungspolitische Korrekturmaßnahmen freizulegen und nur subsidiär hierzu als Flankierung oder Ergänzung finanzielle Mittel einzusetzen. Dieses Gerüst dient als Ausgangsbasis für die Begründung und Ausgestaltung des zu entwerfenden Transfersystems. Zur Begründung der Entwicklungshilfe wird dabei insbesondere auf die Kollektivgüter- und die Föderalismustheorie zurückgegriffen. Insgesamt kann dieses Transfersystem als *Finanzausgleich im weiteren Sinne* dieses Begriffs interpretiert werden. Es ist als *Finanzausgleich* zu charakterisieren, weil es finanzielle Transaktionen zwischen gleich- oder hierarchisch geordneten öffentlichen Gebietskörperschaften umfaßt. Es ist *im weiteren Sinne* dieses Begriffs zu verstehen, weil hier Finanzverfassungsfragen im Mittelpunkt des Interesses stehen werden. Demnach wird im folgenden die Ausgestaltung dieses Transfersystems an die in der Literatur übliche Systematik der Erörterung von Finanzausgleichssystemen angelehnt werden.

Dort wird untersucht, nach welchen Kriterien diese finanziellen Transaktionen zwischen Gebietskörperschaften erfolgen sollten. Dabei wird, je nach Typ des Finanzausgleichs und Richtung des Zahlungsstroms zwischen verschiedenen Bezeichnungen dieser finanziellen Transaktionen unterschieden: Solche von einer untergeordneten zu einer übergeordneten Gebietskörperschaft heißen Finanz-(=Matrikular-) Beiträge, diejenigen in umgekehrter Richtung stellen Finanzzuweisungen im engeren Sinne dar, Zahlungen zwischen gleichgeordneten Gebietskörperschaften schließlich werden als Kompensationszahlungen bezeichnet¹. Die Erkenntnisse dieser Untersuchungen sollen in dieser Arbeit nach der im folgenden Abschnitt erläuterten Gliederung auf die Gewährung von Entwicklungshilfe im so verstandenen ökonomischen Sinn angewandt werden.

Der in dieser Arbeit vorgestellte Entwurf eines ökonomisch funktionalen Entwicklungshilfesystems erfolgt auf dem Wege einer Als-ob-Betrachtung: Es wird zunächst davon ausgegangen, als sei die Entscheidung, ein solches internationales Transfersystem einzurichten, bereits gefallen. Darauf aufbauend wird seine konzeptionelle Ausgestaltung beschrieben: Die Fragen der formalen Organisation, vor allem aber der inhaltlichen Zielsetzung

¹ Die Übereinstimmung des Begriffs der Finanzbeiträge mit dem der Beitragszahlungen im Rahmen der Kollektivgütertheorie (vgl. dazu Abschnitt D.I.1 der Arbeit) ist dabei nicht zufällig: Wie sich zeigen läßt, würde sich in einem föderalen Staatssystem, das die Finanzierung der Bereitstellung von Kollektivgütern ausschließlich nach dem Äquivalenzprinzip vornimmt, ein Finanzausgleichsbedarf zwischen den föderalen Ebenen auf die Entrichtung von Zwangsbeiträgen der untergeordneten an eine übergeordnete Körperschaft zur Wahrnehmung übergreifender Aufgaben reduzieren. In diesem Fall handelt es sich exakt um Beiträge im Sinne der Kollektivgütertheorie. Vgl. hierzu H. Grosskettler (1987b, S. 396 ff.).

werden im Mittelpunkt der Ausführungen stehen. Den Schwerpunkt auf die Erörterung der inhaltlichen Zielsetzung zu legen ist deshalb gerechtfertigt, weil eine Diskussion von Zielen und Inhalten zweckmäßigerweise schon vor einer möglichen Umsetzung stattfinden sollte, um in einem solchen Fall dann rasch Orientierungspunkte für eine ökonomisch funktionale Ausgestaltung liefern zu können. Die Frage nach den Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit die Umsetzung eines solchen Transfersystems in Teilen oder als Ganzes erfolgt, wird im Schlußkapitel der Arbeit aufgegriffen. Tatsächlich beginnen sich bereits erste Möglichkeiten und Ansätze für internationale Kooperationen abzuzeichnen. Erwähnt seien die internationalen Anstrengungen zur Abwendung einer globalen Klimakatastrophe und zur Bewältigung des tiefgreifenden Wandels der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Unter Entwicklungshilfe im herkömmlichen Sinn wird ein von der öffentlichen Hand vorgenommener Ressourcentransfer von den Industrie- in die Entwicklungsländer verstanden, der Wohlstandsmehrung und wirtschaftliche Entwicklungsimpulse in diesen Ländern zum Ziel hat und in Form von Zuschüssen oder Krediten gewährt wird, wobei letztere per Konvention ein Zuschußelement von mindestens 25 % aufweisen müssen². Nicht erfaßt in dieser Definition sind also Transfers privater, nicht gewinnorientierter Organisationen wie beispielsweise der kirchlichen Entwicklungsdienste, öffentliche Militär- und andere Hilfen sowie private, gewinnorientierte Ressourcentransfers, insbesondere Kredite von Privatbanken und Direktinvestitionen. Diese Begriffsabgrenzung spiegelt die politisch geprägte Zielsetzung der Entwicklungshilfe wider. In dem hier gewählten ökonomischen Ansatz läßt sie sich noch am ehesten unter die distributionspolitisch begründeten Transfers subsumieren.

Im Unterschied zu den Rahmenbedingungen, die in der Vergangenheit die Ausgestaltung von Finanztransfers und deren Behandlung in der Literatur geprägt haben³, ist die heutige Situation dadurch gekennzeichnet,

- daß bedingt durch die zunehmende internationale Verflechtung und damit auch durch die gegenseitigen Abhängigkeiten die Problematik der Entwicklungsländer zu einem weltwirtschaftlichen Problem geworden ist, das auf isolierter bilateraler Basis — wie zu zeigen sein wird — teilweise gar nicht mehr gelöst werden kann, und

² So die Definition des Development Assistance Committee (DAC) der OECD. Vgl. *H. P. Wiesebach* (1980, S. 407).

³ Damit ist vor allem das Verhältnis von Kolonialmächten zu den von ihnen abhängigen Gebieten im letzten und der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts angesprochen. Vgl. dazu *H. Zimmermann* (1963, S. 17 ff.).