

Theoretische und praktische Probleme der Entwicklungshilfe-Leistungskapazität und ihrer Messung

KLAUS BRITSCH
BERND SCHIPS

Die Diskussion der sogenannten Ein-Prozent-Norm der Entwicklungshilfeleistung der Geberländer ist noch im Gange. Dieser Beitrag versucht deshalb die Problematik einer an Sozialproduktvergleichen orientierten Norm aufzuzeigen. Darüber hinaus wird versucht, mögliche Alternativen für die Bestimmung von Entwicklungshilfeleistungskapazitäten anzugeben.

Das Problem der Belastbarkeit einer Volkswirtschaft

Der Begriff „Entwicklungsland“ wird nicht einheitlich gebraucht. OECD und UNO bieten z. B. verschiedene Kataloge von Entwicklungsländern an. Die Aufstellung solcher Kataloge beruht zwangsläufig in einem gewissen Maße auf Willkür. Eine jede Diskussion darüber, ob ein Land gerade noch Entwicklungsland ist, oder schon nicht mehr, ist daher unfruchtbar. Für diese Überlegungen genügt es, sich auf einen der Kataloge zu einigen. Es wird hier ohne jede Wertung vom Katalog der OECD ausgegangen.

Eine solche Festlegung ist auf Maßgrößen, die die Leistungsfähigkeit von Geberländern beschreiben soll, nicht ohne Einfluß: Italien wäre sicher „leistungsfähiger“, wenn Sizilien ein selbständiges Entwicklungsland wäre.

Unter „Erfassen“ soll hier die statistische Feststellung sowohl der absoluten Höhe der von den Geberländern geleisteten Hilfe, wie auch deren Zusammensetzung verstanden werden. Da die Zahlen, die diese Sachverhalte beschreiben sollen, noch nicht daraufhin untersucht wurden, ob sie für diesen Zweck relevant sind und auch noch nicht geprüft wurde, ob es bessere und genauere gibt¹, soll zunächst unter Erfassen nur das Zusammentragen und Aufschreiben statistischer Daten verstanden werden². Solche Daten resultieren nun aus der Beobachtung wirtschaftlicher Sachverhalte und sind als solche meist mit Fehlern behaftet³. Diese Phänomene der Ungenauigkeit der Ergebnisse wirtschaftlicher Beobachtungen müssen bei der weiteren Überlegung beachtet werden.

¹ Die mögliche Diskrepanz zwischen einer Maßzahl und der Größe, die beschrieben werden soll, hat Flohr recht instruktiv dargelegt: Vgl. Flohr, H.: „Problem der Ermittlung wirtschaftlicher Erfolge“, Göttingen 1964, S. 14 ff., S. 43 ff. Daneben ist beispielsweise zu prüfen, ob es zur Bestimmung der absoluten Höhe der geleisteten Hilfe sinnvoll ist, Geschenke und Kosten für technische Hilfe einfach zu addieren.

² Dies geschieht auch deshalb, weil sich zeigen wird, daß in der Regel eine einzige Größe nicht ausreicht, um den anvisierten Sachverhalt hinreichend gut zu beschreiben.

³ Zum Problem der Fehler bei wirtschaftlichen Beobachtungen vgl. Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen“, 2. Auflage, Würzburg—Wien 1965.

Unter „Messen“ von Entwicklungshilfeleistungen wird in unserem Zusammenhang die Aufbereitung erhobener statistischer Daten für einen internationalen Vergleich verstanden.

Die üblichen beiden Aspekte bei der Definition des Begriffes Entwicklungshilfe, ob das „Opfer“ des Geberlandes, oder die im Empfängerland „induzierte Hilfeleistung“ Indiz sein soll, sind ausführlich diskutiert worden^{3a}. Da das Problem der Entwicklungshilfeleistungskapazität jedoch darauf abzielt, festzustellen, was vom Geberland geleistet werden kann, taugen hier beide Definitionen nicht zur Definition eines operablen Begriffs dieser Kapazität.

Hier wird daher allgemeiner unter Entwicklungshilfe die Hingabe „materieller Hilfsmittel und die Vermittlung von Kenntnissen unter Verzicht auf wirtschaftliche Gegenleistung“⁴ einer Volkswirtschaft an Entwicklungsländer verstanden. Diese Definition Helmstädters soll hier jedoch in ihrer weitesten Auslegung gelten. Einbezogen sei jede Art einer solchen „Hingabe“, unabhängig davon, ob sie Opfer bringt oder wirklich hilft. So beispielsweise auch fehlinvestierte Überschußprodukte.

Unter Hilfeleistungskapazität eines Geberlandes muß zunächst das Ausmaß seiner Fähigkeit verstanden werden, materielle Hilfsmittel und Dienstleistungen anderen Ländern überlassen zu können. Unter diesem Aspekt ist es gleichgültig, ob solche Hilfsmittel und Dienstleistungen gerade an als Entwicklungsländer definierte Länder oder an andere transferiert werden, oder ob sie gar vernichtet werden, es geht ausschließlich um die maximale Belastbarkeit einer Volkswirtschaft.

Es gibt in der Geschichte eine Reihe von Beispielen, in denen es ein Land unternahm, sehr große Zahlungen an das Ausland zu leisten. In der Regel handelte es sich um die Finanzierung von Kriegsentschädigungen, Subsidien, aber auch um Kredite und Investitionen.

F. Machlup untersuchte einige dieser Beispiele⁵. Dabei ergab sich, daß England während der Napoleonischen Kriege zeitweise über 2% seines Volkseinkommens⁶, Frankreich als Kriegsentschädigung an Preußen in einigen Jahren etwa 10% seines Volkseinkommens⁷ und Deutschland aufgrund des Versailler Vertrages 1929 etwa 3,5%⁸ des Volkseinkommens aufbrachte. Berücksichtigt man, daß eine gegebene prozentuale Belastung bei einem kleinen Volkseinkommen je Kopf schwerer ins Gewicht fällt, als bei einem großen⁹, so ergibt eine Überschlagrechnung, daß die Hilfeleistungskapazität prozentual heute sicher höher liegt, als das Maximum der erwähnten Prozentsätze am Volkseinkommen, also wenigstens bei 10% des Volkseinkommens.

Zu noch wesentlich höheren Prozentsätzen gelangt man durch folgende Überlegungen: Der Gesamtbetrag der öffentlichen und privaten Nettoleistungen der BRD für Entwicklungshilfe betrug beispielsweise 1966 etwa 3 Mrd. DM (= 0,81% des Volkseinkommens). Die BRD wäre jedoch theoretisch durchaus in der Lage gewesen,

^{3a} Vgl. z. B. Grosche, G., und Lehman-Richter, R.: Die Entwicklungshilfeleistungen der BRD im internationalen Vergleich, Bochum 1969, S. 24 ff.

⁴ Helmstädter, E.: „Was ist Entwicklungshilfe“, in: „Entwicklungsländer“, 3/60, S. 104.

⁵ Vgl. Machlup, F.: „Das Transferproblem: Thema und vier Variationen“, ORDO XIV (1963), S. 139–167.

⁶ Vgl. Ebenda, S. 140 f.

⁷ Vgl. Ebenda, S. 146 f.

⁸ Vgl. Ebenda, S. 151.

⁹ Vgl. Ebenda, S. 165 ff.

13 Mrd. DM (= 3,65% des Volkseinkommens) zu leisten: Wenn man nämlich etwa am Jahresende die etwa 1,7 Mill. Kraftfahrzeuge, die 1966 fabrikneu zugelassen wurden, enteignet und an die Entwicklungsländer transferiert hätte. Wäre man mit hinreichend vielen Kühlschränken, Fernsehapparaten usw. ebenso verfahren, so wäre man leicht auch auf einen Betrag von 23 Mrd. DM (= 6,31% des Volkseinkommens) gekommen. Es braucht nicht darauf hingewiesen zu werden, daß solche Zahlen für eine Hilfeleistungskapazität rein hypothetisch und ohne jede politische Relevanz sind. Hätte man jedoch eine solche Zahl für jedes Land, so könnte sie etwa dazu benutzt werden, die Lasten der insgesamt zu leistenden Hilfe nach Maßgabe ihrer Kapazität auf die Geberländer zu verteilen. Wir sehen jedoch keine Chance, eine solche Zahl zu bestimmen.

Deshalb soll hier ein etwas anderer Weg eingeschlagen werden, der wieder mit der eingangs gegebenen Definition des Messens korrespondiert, nämlich dem Aufbereiten statistischer Daten für internationale Vergleiche. Dabei reicht es, zu einer ordinalen Messung überzugehen und etwa zu fragen, durch welche Leistungen zwei Länder gleich belastet werden.

Es sind also Kriterien zu erarbeiten, die gestatten, die Lasten eines bestimmten gesamten Entwicklungsvolumens gerecht auf die Geberländer zu verteilen¹⁰. Der Entwicklungsausschuß der OECD hat das Problem, solche Kriterien zu schaffen, durchaus erkannt und die bekannte Ein-Prozent-Norm auch nie im Sinne einer gerechten Belastung verstanden, doch gelang es noch nicht, sinnvolle, praktikable und international akzeptierte Normen zu entwickeln: weil, wie Kröller vermutet, handfeste politische und finanzielle Interessen im Widerstreit stehen¹¹.

Zur Ermittlung des Entwicklungshilfevolumens

Es gibt eine Reihe von Aspekten unter denen in quantitativer Hinsicht das Phänomen Entwicklungshilfe betrachtet werden kann und auch betrachtet worden ist. Es sollen hier drei kurz dargestellt werden.

1. Die nachträgliche Bestimmung der in einer Periode tatsächlich von den Geberländern an die Empfängerländer ergangene Hilfe einschließlich der Analyse der Zusammensetzung und Verteilung unter die Entwicklungsländer.
2. Die quantitative Bestimmung dessen, was nach Maßgabe des jeweiligen Motivs für Entwicklungshilfe geleistet werden müßte und könnte.
3. Die Bestimmung einer gerechten Verteilung der Hilfe an die Empfängerländer und der Lasten unter den Geberländern.

Unsere Problemstellung betrifft den zweiten und dritten Aspekt, trotzdem sollen zum ersten einige Anmerkungen gemacht werden, da sie für die beiden anderen ebenso relevant sind. Diese Zahlen (etwa ausgewiesen in den einschlägigen Berichten der UNO, OECD usw.) sind weitgehend von der oft willkürlichen Definition von

¹⁰ Zu diesem Prinzip und der Forderung gerechter Verteilung der Lasten vgl. etwa OECD „Entwicklungshilfe – Politik und Leistungen – Jahresprüfung 1967“, S. 159 ff., S. 249 ff.; Kröller, E.: „Quantifizierungsprobleme der Entwicklungshilfe“, Schmollers Jahrbuch 87/5 (1967), S. 551 ff.; Myrdal, G.: „Internationale Wirtschaft“, Berlin (1958), S. 161.

¹¹ Vgl. Kröller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 539 f.

Entwicklungshilfe des Berichterstatters abhängig. Etwa davon, ob er unentgeltliche private Geschenke ausschließt (wie die OECD), oder einbezieht¹². Wie das in verschiedenen Formen geleistete oder empfangene aggregiert wird, ist ein weiteres Problem, etwa ob die DAC-Methode zur Bestimmung des Zuschubelementes von Krediten angewandt wird¹³, oder die sogenannte „Netto-Methode“¹⁴, wie es in jüngster Zeit gelegentlich gefordert wurde¹⁵. Ein Problem der Aggregation ist auch, wie die technische Hilfe quantifiziert werden soll¹⁶. Da es keinen geeigneten Modus zur Bestimmung einer gerechten Verteilung von Lasten gibt und sich auch keine Methoden zur Bestimmung von solchen Kennzahlen von vornherein anbieten, erscheint es zunächst sinnvoll, kurz die Methoden zu beleuchten, mit denen Meßgrößen unter dem Aspekt der Entwicklungshilfe bestimmt werden. Dies soll nacheinander für den Entwicklungshilfebedarf und für den Grad der Entwicklungshilfebedürftigkeit geschehen.

Zur Schätzung des Entwicklungshilfebedarfs gibt es zunächst zwei verschiedene rationale Ansatzpunkte¹⁷.

1. Es wird ein bestimmtes Entwicklungsziel, etwa eine bestimmte Wachstumsrate des Sozialprodukts gesetzt und die erforderliche Hilfe bestimmt. Auf dieser Methode fußen etwa die Globalschätzungen von J. Tinbergen, G. Hoffman und P. Moussa.
2. Der Bedarf bestimmt sich durch die Kapitalmenge, die gerade noch produktiv eingesetzt werden kann¹⁸. Auf dieser Methode basieren Vorausschätzungen von W. W. Rostow und M. F. Millikan.

Für eine ganze Reihe weiterer Schätzungen, die ohne rationale Methode auskommen, sei zur Illustration diejenige von F. Baade¹⁹ erwähnt, der zu dem Schluß gelangt, J. Tinbergen, P. Moussa und P. G. Hoffman hätten sich verschätzt, die Kosten seien beträchtlich höher, nämlich höher als diejenigen des Ersten Weltkrieges, es sei aber weniger, als ein dritter Weltkrieg kosten würde²⁰. Solches führt uns kaum weiter.

Neben der Maßzahl des Pro-Kopf-Einkommens als Richtgröße, die problematisch ist, worauf noch eingegangen wird, sind weitere Vorschläge zu einer Methode zur Messung des Grades an Hilfsbedürftigkeit gemacht worden, die zum Teil nicht unoriginell sind.

¹² Vgl. Lehman-Richter, R., und Grosche, G.: „Die Entwicklungshilfeleistungen . . .“, a.a.O., S. 56 ff., S. 197 ff.

¹³ Vgl. etwa OECD „Finanzielle Leistungen an Entwicklungsländer 1961–1965“, OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 253.

¹⁴ Vgl. Krölller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 545 ff.

¹⁵ Vgl. Kriebel, H.: „Die Verschuldung der Entwicklungsländer“, Wirtschaftsdienst 12 (1967), S. 621 ff.

¹⁶ Vgl. etwa OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 65 ff.

¹⁷ Vgl. Krölller, E.: „Volumen und Verteilung der Entwicklungshilfe“, Außenwirtschaft 21 (1966), S. 56.

¹⁸ Vgl. hierzu etwa Elliott, W. Y.: „Weltwirtschaft und Weltpolitik“, Wien (1967), S. 276.

¹⁹ Vgl. Baade, F.: „Kosten und Erfolgsaussichten der Entwicklungshilfe – Ein ‚politisches‘ Geschäft am Beispiel der Türkei“, in: „Entwicklungshilfe – Einmal anders“, Herausgeber Siebert, R.: Baden-Baden (1963), S. 61–68.

²⁰ Vgl. Baade, F.: a.a.O., S. 66.

L. J. Zimmermann glaubt im Verbrauch von Zeitungspapier ein brauchbares Indiz zu sehen, Th. Caplow und K. Finsterbusch kamen durch eine Untersuchung von 77 Merkmalsausprägungen zu dem Schluß, daß die folgenden drei Merkmale die Unterentwicklung am geeignetsten quantifizieren: Energieverbrauch je Kopf, Telefonanschlüsse je Kopf und Anzahl der Ärzte pro Kopf²¹.

A. Jacobs, der diese Vorschläge nennt, kommt schließlich zu folgendem Ergebnis, das auch für unsere Überlegungen zutrifft: „... einen konzentrierten statistischen Indikator für den Begriff ‚Entwicklungsland‘, . . . , der wirklich brauchbar ist, gibt es noch nicht . . . Zur Definition eines Entwicklungslandes muß man ein Bündel von statistischen Daten heranziehen und dieses sinnvoll werten.“²²

Sieht man die Verteilung von der Seite der Geberländer, so bieten sich zwei extreme Kriterien für die Verteilung an: Die Länder auszuwählen, die den besten Gebrauch von der Entwicklungshilfe machen (wirtschaftlicher Aspekt), oder diejenigen, die es am nötigsten haben (sozialer Aspekt)²³. Tatsächlich wird weder das eine noch das andere gemacht, ausschlaggebend dürften hauptsächlich wirtschaftspolitische und außenpolitische Überlegungen sein. Der Größenordnung nach läßt sich für die letzten Jahre jedoch sagen, daß die insgesamt empfangenen Leistungen²⁴ und die Bevölkerungszahl der Empfängerländer stark positiv korreliert waren. Es ergibt sich folgendes Bild²⁵: Jedes Land bekam etwa 100 Mill. DM als Sockelbetrag und 6 DM je Kopf der Bevölkerung. Ist E die empfangene Hilfe und N die Bevölkerungszahl, so besteht folgende Beziehung:

$$E = 100 \cdot 10^6 + 6 N$$

Wie hier keine Beziehung zur Bedürftigkeit erkennbar ist, so steht die 1%-Norm zunächst in keinerlei Beziehung zur Leistungsfähigkeit.

Die Problematik des Indikators Sozialprodukt

Das Suchen von Indikatoren für wirtschaftlichen Wohlstand im Sinne der Güte der Bedarfsdeckung soll und kann nicht mit der Entscheidung verknüpft sein, ob die verwendeten Maßgrößen objektiv richtig oder falsch sind, solche Maßgrößen sind allein nach Maßgabe ihrer Zweckmäßigkeit zu bestimmen²⁶. Dies sei hier ohne Begründung vorangestellt.

Auf die Willkür der 1%-Norm wurde schon hingewiesen, und auch darauf, daß der Entwicklungshilfeausschuß der OECD sich über die Unzulänglichkeit dieser Norm als Maßstab für einen Vergleich der Entwicklungshilfeleistungen von wirtschaftlich entwickelten Staaten im klaren ist. Letzteres zeigt sich etwa auch daran, daß sich der DAC betreffend eines Lastenvergleichs lediglich dazu hat durchringen können, die

²¹ Vgl. Jacobs A.: „Die Statistik im Dienste der Entwicklungspolitik“, Allgemeines Statistisches Archiv 51 (1967), S. 340 f.

²² Ebenda, S. 341.

²³ Vgl. Kröller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 563.

²⁴ Öffentliche Leistungen.

²⁵ Vgl. Kröller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 563 ff.

²⁶ Vgl. hierzu etwa Clapham, R.: „Außenhandel und wirtschaftlicher Wohlstand“, Kölner Dissertation (1964), S. 111 ff., und die dort angegebene Literatur.

Positionen der Geberländer hinsichtlich ihres Pro-Kopf-Einkommens einerseits und der Erfüllung der 1%-Norm andererseits in einer Tabelle anzugeben²⁷.

Das Volkseinkommen Norwegens betrug 1966 etwa 24 Mrd. DM, dasjenige von Nigeria dürfte sich im gleichen Zeitraum in der Größenordnung von etwa 30 Mrd. DM bewegt haben, und dennoch kommt niemand auf die Idee, Norwegen anstelle von Nigeria deshalb in den Katalog der Entwicklungsländer aufzunehmen. Die absolute Höhe des Sozialprodukts ist also offenbar ungeeignet als Maßzahl für die Hilfeleistungskapazität. Daran ändert sich nichts, wenn ein bestimmter, für jedes Land gleicher Prozentsatz davon genommen wird.

Das Sozialprodukt in seiner absoluten Höhe scheidet als Indikator aus. Einen Vorschlag, der zunächst besticht, hat G. Myrdal gemacht²⁸. Er schlägt vor, einen bestimmten Prozentsatz des jährlichen Zuwachses des Volkseinkommens (z. B. 20%) als Entwicklungshilfe zu leisten. Da aber sehr „reiche“ Volkswirtschaften dazu neigen, langsamer zu wachsen als solche, die noch in der Entwicklung begriffen sind, wird diese Bewertungsgrundlage fragwürdig.

Soll vom Sozialprodukt ein Indikator für den wirtschaftlichen Wohlstand und damit für die Hilfeleistungsfähigkeit abgeleitet werden, so bietet sich zunächst das Sozialprodukt je Kopf an, da sich in dieser Größe am ehesten in etwa die Wirtschaftskraft eines Landes ausdrückt²⁹. Diese Größe wird zunächst als ein brauchbarer und alleiniger Indikator betrachtet. Unter dieser Prämisse muß man sich ein Verfahren der gerechten Verteilung der Lasten unter dem Aspekt ausdenken, daß derjenige, der mehr hat, prozentual mehr leisten muß als derjenige, der weniger hat. Zwei von einer ganzen Reihe von möglichen Ansätzen, die dem gerecht werden, sind folgende:

1. ein progressiver „Steuersatz“;
2. ein proportionaler „Steuersatz“ nach Abzug eines „Freibetrages“³⁰.

Der zweite Ansatz soll hier einmal durchgespielt werden. In Figur 1 ist auf der Ordinate das Volkseinkommen je Kopf abgetragen, auf der Abszisse zunächst links eine Marke für Portugal (niedrigstes VE je Kopf), rechts eine Marke für die USA (höchstes VE je Kopf). Über beiden Marken ist das Korrespondierende VE abgetragen und die beiden Punkte sind durch eine Gerade verbunden. Für die restlichen Geberländer sind zwischen den beiden Marken Stellen zu bestimmen, so daß der Abstand bis zur Geraden gleich dem jeweiligen VE je Kopf ist.

Von dem Teil des Volkseinkommens je Kopf y_i , der bleibt, wenn der Freibetrag e weggenommen ist, soll ein konstanter Bruchteil a vom Land i als Entwicklungshilfe geleistet werden. N_i sei die Bevölkerungszahl und Y_i das Volkseinkommen.

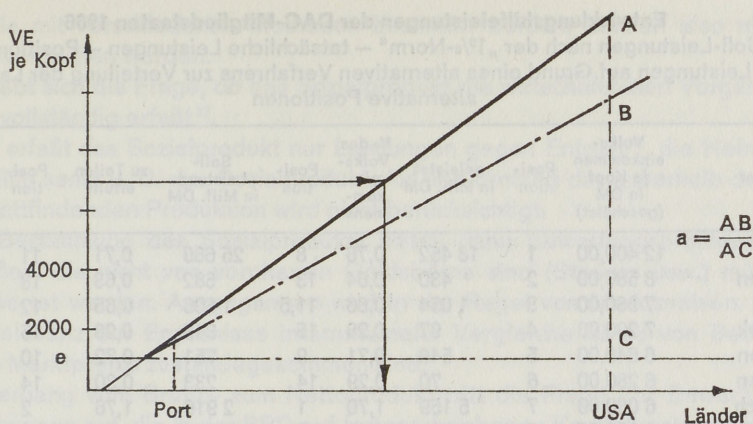
Geht man von der Tatsache aus, daß die 1%-Norm fast die einzige Größe ist, die in der Entwicklungsländerdiskussion allgemein akzeptiert wird, so erscheint es politisch allein sinnvoll, diesen Überlegungen als gesamtes Hilfevolumen 1% der Summe des

²⁷ Vgl. OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 255, S. 256.

²⁸ Vgl. Myrdal, G.: „Internationale Wirtschaft“, a.a.O., S. 162.

²⁹ Vgl. Krölller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“ a.a.O., S. 553, vgl. auch OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 159 ff.

³⁰ E. Krölller schlägt als Freibetrag 600,— DM (= durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer) vor. Vgl. Krölller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 553. Dieser Freibetrag erscheint etwas zu niedrig, logischerweise müßte er gleich dem maximalen VE je Kopf aller Entwicklungsländer sein.



Volkseinkommens der Geberländer zu unterstellen und davon ausgehend den Bruchteil a zu bestimmen. Dann ist

$$0,01 \sum_i Y_i = 0,01 \sum_i N_i y_i = \sum_i a (y_i - e) N_i$$

Oder:

$$a = \frac{0,01 \sum_i y_i N_i}{\sum_i (y_i - e) N_i}$$

Die Berechnung ergibt in etwa:

$$a = 0,0115$$

Auf des Problem, daß das Volkseinkommen einzelner Länder durch Umrechnung zum offiziellen Wechselkurs möglicherweise falsch bewertet wird, soll hier nicht eingegangen werden. Dies kann jederzeit berücksichtigt werden, würde hier aber nur den analytischen Aufwand steigern³¹.

In der folgenden Tabelle sind die Lasten, die die einzelnen Länder nach dieser Verteilung zu tragen hätten, denen gegenübergestellt, die sich aus Anwendung der 1%-Norm ergeben. Gleichzeitig ist aufgezeichnet, zu wieviel Prozent die Aufgaben erfüllt werden und welche Position die einzelnen Länder einnehmen. Diese Klassifikation spricht unseres Erachtens für sich.

Die hier dargestellten Überlegungen gingen von der Hypothese aus, daß aus dem Sozialprodukt ein brauchbarer Indikator für die Hilfeleistungsfähigkeit von Geberländern ableitbar ist. Es zeigte sich, daß dies gegebenenfalls das Sozialprodukt je Kopf wäre. Es muß nun noch untersucht werden, inwieweit das Sozialprodukt theoretisch geeignet ist, die Leistungsfähigkeit eines Landes zu beschreiben, und inwieweit diese Größe technisch hinreichend genau bestimmt werden kann, um als Indikator brauchbar zu sein.

Sozialprodukt und Volkseinkommen sind zwei Größen, die die Gesamtleistung einer Volkswirtschaft bezeichnen bzw. messen. Dies geschieht unter zwei Aspekten: das

³¹ Vgl. hierzu Krölller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 553.

Entwicklungshilfeleistungen der DAC-Mitgliedstaaten 1966

Soll-Leistungen nach der „1%-Norm“ – tatsächliche Leistungen – Positionen
Soll-Leistungen auf Grund eines alternativen Verfahrens zur Verteilung der Lasten –
alternative Positionen

Geberländer	Volkseinkommen je Kopf in DM (geschätzt)	Position	geleistet in Mill. DM	% des Volkseinkommens	Position	Soll-Leistung in Mill. DM	zu Teilen erfüllt	Position	Soll-Leistung nach „1%-Norm“ in Mill. DM
USA	12 400,00	1	18 452	0,76	8	25 669	0,71	11	24 278,94
Schweden	8 560,00	2	430	0,64	13	682	0,63	13	671,87
Kanada	7 960,00	3	1 054	0,66	11,5	1 606	0,65	12	1 596,96
Dänemark	7 200,00	4	97	0,28	15	343	0,28	15	346,42
Australien	6 640,00	5	546	0,71	9	751	0,72	10	769,01
Norwegen	6 280,00	6	70	0,29	14	233	0,30	14	241,37
Frankreich	6 080,00	7	5 159	1,70	1	2 916	1,76	2	3 034,70
England	6 080,00	8	3 894	1,16	5	3 225	1,20	6	3 356,89
Deutschland	6 080,00	9	2 953	0,81	7	3 503	0,84	8	3 645,67
Belgien	6 080,00	10	756	1,31	3	555	1,36	5	577,09
Niederlande	5 520,00	11	1 022	1,49	2	646	1,58	3	685,90
Österreich	4 120,00	12	199	0,66	11,5	263	0,75	9	301,51
Italien	3 760,00	13	2 510	1,28	4	1 655	1,51	4	1 960,93
Japan	3 120,00	14	2 155	0,70	10	2 406	0,89	7	3 078,57
Portugal	1 520,00	15	159	1,14	6	54	2,94	1	139,47

Freibetrag: e = 1000,- DM.

Sozialprodukt stellt auf die im Jahr erstellten Güter und Dienstleistungen ab, während sich das Volkseinkommen auf die dabei entstehenden Einkommen bezieht³².

Es gibt nun eine ganze Reihe von Zielgrößen in der Ökonomie, etwa maximales Sozialprodukt, Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, ausgeglichene Zahlungsbilanz, gerechte Einkommensverteilung, maximale Anzahl der Konsumwahlmöglichkeiten usw.³³. Im Hintergrund dieser Ziele steht in aller Regel die Vorstellung einer bestmöglichen Deckung des Bedarfs an knappen Gütern und Diensten³⁴. Hier ist nun zunächst zu untersuchen, was für dieses Ziel getan wird, wenn, wie meist gefordert, ein maximales Sozialprodukt angestrebt wird.

Zunächst muß davon ausgegangen werden, daß die Kenntnis der Höhe des Sozialprodukts eines Landes in einem bestimmten Jahr für sich allein völlig uninteressant ist, denn über die Aussage „Die Bundesrepublik hatte im Jahr X ein Sozialprodukt von Y DM“ hinaus kann dann nichts gesagt werden.

Daher können nur zeitliche und/oder internationale Vergleiche von Sozialprodukten Maßstäbe für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und den Lebensstandard liefern. Wir haben uns hier also mit der Problematik von Sozialproduktvergleichen zu befassen. Einige der wichtigsten der dabei relevanten Fragen seien kurz skizziert.

Die Ermittlung des Sozialprodukts kann sich an der Entstehung, Verteilung oder Verwendung des Produkts ausrichten. Die Ergebnisse stimmen nur theoretisch überein, praktisch ergeben sich Unterschiede³⁵, die systematischen Charakter haben³⁶.

³² Vgl. Hasselblatt, W. B., und Krämer, W.: „Sozialprodukt und Volkseinkommen“, in: „Entwicklungspolitik. Handbuch und Lexikon“, Berlin (1966), Sp. 1545.

³³ Zu diesem Begriff vgl. Clapham, R.: „Außenhandel . . .“, a.a.O., S. 118.

³⁴ Vgl. Flohr, H.: „Probleme der Ermittlung wirtschaftlicher Erfolge“, Göttingen (1964), S. 45 ff.

³⁵ Vgl. Hasselblatt, W. B., und Krämer, W.: „Sozialprodukt . . .“, a.a.O., Sp. 1549.

³⁶ Vgl. Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit . . .“, a.a.O., S. 261 f.

Werte, die mit verschiedenen Methoden bestimmt wurden, können also nicht unmittelbar verglichen werden.

Dann erhebt sich die Frage, ob das Sozialprodukt die wirtschaftlichen Vorgänge hinreichend vollständig erfaßt³⁷.

Zunächst erfaßt das Sozialprodukt nur Leistungen gegen Entgelt³⁸, die Heirat einer Hausgehilfin senkt u. U. das Sozialprodukt. Art und Umfang der außerhalb der Geldsphäre stattfindenden Produktion wird nicht berücksichtigt.

Bei der Bestimmung des Sozialprodukts treten dann Bewertungsprobleme auf³⁹. Alle Größen, die nicht von vornherein Geldströme sind (Steuern usw.) müssen in Geld bewertet werden. Ausgegangen wird in der Regel von Marktpreisen. Gerade für die Relevanz der Ergebnisse internationaler Vergleiche ist es von Bedeutung, wie diese Marktpreise zustande gekommen sind.

Beim Übergang vom Brutto- zum Nettoprodukt tritt die Frage der Bewertung von Abschreibungen auf, die in der BRD auf fortgeschriebenen Kapitalbestandsschätzungen beruhen. Die Bewertung von Staatsleistungen ist ebenfalls problematisch: Zur Bewertung werden die Kosten des Staatsapparates herangezogen, eine teure Verwaltung wird also z. B. einer leistungsfähigen gleichgesetzt. Weiter können die Staatsleistungen nicht in solche, die den Haushalten, und solche, die der Produktion zufließen, aufgliedert werden. Handelt es sich um Vorleistungen, so treten Doppelzählungen auf.

Veränderungen des Sozialprodukts können auf Mengen- und/oder Preisänderungen beruhen. Ein Anstieg des Preisniveaus erhöht das Sozialprodukt. Zu Vergleichszwecken muß deshalb auf reale Sozialproduktgrößen zurückgegriffen werden, die man erhält, wenn man versucht, bei der Bewertung konstante Preise zu unterstellen. Dabei werden die Gütermengen eines Jahres mit den Preisen eines anderen Jahres multipliziert. Da aber Mengen und Preise nicht unabhängig sind, sind die Ergebnisse problematisch.

Die realen Sozialproduktgrößen sind also lediglich grobe Näherungen. Für internationale Vergleiche ist zu beachten, daß die Sozialproduktgrößen in Landeswährung angegeben sind. Legt man zur Umrechnung Wechselkurse (etwa gegenüber dem US-Dollar) zugrunde, so wird unterstellt, daß diese durch Kaufkraftverhältnisse bestimmt sind. Tatsächlich weichen Kaufkraftparitäten und Wechselkurse voneinander ab⁴⁰.

Die bisher dargelegten Einwände beruhen auf den technischen Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Sozialprodukts. Unabhängig davon muß man sich im klaren sein, daß das Sozialprodukt grundsätzlich eine begrenzte Aussagekraft besitzt:

Das Sozialprodukt sagt nichts aus über die produktiven Anstrengungen, die zu seiner Erstellung führten⁴¹.

Das Sozialprodukt sagt nichts aus über seine Zusammensetzung⁴².

³⁷ Vgl. hierzu Hasselblatt, W. B.: und Krämer, W.: „Sozialprodukt . . .“, a.a.O., Sp. 1549.

³⁸ Zwei Ausnahmen: Verbrauch eigenerzeugter Produkte, Mietwert von Eigenwohnungen. Hierbei ist man jedoch auf Schätzungen angewiesen.

³⁹ Vgl. Hasselblatt, W. B., und Krämer, W.: „Sozialprodukt . . .“, a.a.O., Sp. 1549.

⁴⁰ Vgl. Hasselblatt, W. B., und Krämer, W.: „Sozialprodukt . . .“, a.a.O., Sp. 1550.

⁴¹ Vgl. hierzu etwa Flohr, H.: „Probleme . . .“, a.a.O., S. 91.

⁴² Da der Lebensstandard schließlich durch die dem Endkonsum zur Verfügung stehenden Güter bestimmt wird, ist die Aufteilung in Konsum- und Investitionsgüter sehr bedeutend.

Das Sozialprodukt sagt nichts aus über die Einkommensverteilung⁴³.

Besonders zu beachten ist, daß in das Sozialprodukt auch die spezifischen Ausstattungen der einzelnen Länder mit freien Gütern nicht eingehen. Beispielsweise ist es im Süden wärmer, der Aufwand für Kleidung, Heizung und Hausbau ist daher geringer usw.

Es ist zu beachten, daß Verteilung, Größe und Zusammensetzung des Produkts voneinander abhängig sind, so kann etwa die Verteilung nicht vom Produkt getrennt betrachtet werden, da die Bewertung eines heterogenen Güterbündels zu Preisen erfolgt, die Ergebnis einer bestimmten Einkommensverteilung sind.

Zu diesen Schwierigkeiten – Probleme des Vergleichs von Sozialproduktgrößen und begrenzte Aussagefähigkeit dieser Größen – tritt eine weitere hinzu.

S. Kuznets hat 1941 Untersuchungen über den Fehler bei der Bestimmung des Volkseinkommens der USA angestellt⁴⁴ und kam zu dem Ergebnis, daß die ermittelten Zahlen Fehlerschranken von $\pm 20\%$ aufweisen können. Da sich die Fehler einzelner Komponenten kompensieren können, nimmt Kuznets schließlich eine Fehlergrenze von $\pm 10\%$ an. Diese Fehler beruhen vor allem darauf, daß sich das Sozialprodukt aus vielen Komponenten zusammensetzt. Der Fehler der Gesamtgröße ist eine sehr komplexe Mischung von Einzelfehlern und deshalb sehr schwer zu messen⁴⁵.

O. Morgenstern kommt zu ähnlichen Ergebnissen, er hält einen Fehlerbereich von $\pm 20\%$ für keineswegs unplausibel⁴⁶. Er weist darauf hin, daß ein Fehler von nur 5% den doppelten Umsatz des größten Industriekonzerns der USA, nämlich General Motors, übersteigt, ein Fehlerbereich von 10% übersteigt das Verteidigungsbudget der USA⁴⁷.

Diese Fehler betreffen die Berechnung eines Sozialproduktes eines Landes in einem bestimmten Jahr.

Dies liegt nahe, internationalen und zeitlichen Sozialproduktvergleichen mit Skepsis und Vorbehalten zu begegnen, und Unterschieden in der Größenordnung von $\pm 5\%$ sollte man keine große Bedeutung zumessen.

Es sei nochmals O. Morgenstern zitiert: Wenn man sich vor Augen führe, welche Probleme jedes Land für sich hat, eine zuverlässige Volkseinkommensstatistik zu erstellen (Fehler etwa $\pm 10\%$), so könne daraus geschlossen werden, „welchen Wert internationale Vergleiche auf diesem Gebiet besitzen oder vielmehr nicht besitzen“⁴⁸.

Auch die oft so beachtete Frage, wer von den Geberländern die 1%-Norm am besten erfüllt, oder gar wer „Erster“ ist, verblaßt unter diesem Gesichtspunkt etwas: 1966 hatten die ersten sieben offiziell die Rangfolge^{48a}:

⁴³ Vgl. hierzu etwa Flohr, H.: „Probleme . . .“, a.a.O., S. 78 ff.

⁴⁴ Vgl. Kuznets, S.: „National Income and Its Composition“, National Bureau of Economic Research, 2 (1942).

⁴⁵ Vgl. Kuznets, S.: „Discussion of the New Department of Commerce Income Series, National Income: A New Version“, Review of Economics and Statistics 30 (1948), S. 151 bis 179.

⁴⁶ Vgl. Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit . . .“, a.a.O., S. 258.

⁴⁷ Vgl. Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit . . .“, a.a.O., S. 258.

⁴⁸ Ebenda, S. 278.

^{48a} Vgl. Lehman-Richter, R., und Grosche, G.: „Die Entwicklungshilfeleistungen . . .“, a.a.O., S. 194 ff.

Frankreich
 Belgien
 Niederlande
 England
 USA
 Japan
 BRD

Verteilt man nun die Fehler des Volkseinkommens geeignet, so ergibt sich folgende Reihenfolge:

Niederlande (3)
 Belgien (2)
 Frankreich (1)
 BRD (7)
 England (4)
 USA (5)
 Japan (6)

Der bedingte Aussagewert und die weit unterschätzten Fehlerschranken der Sozialproduktgrößen zwingen uns einmal dazu, die mit solchen Größen untermauerten Aussagen über internationale Vergleiche oder abgeleitete Rangordnungen mit der angemessenen Skepsis zu betrachten^{48b}, sie zwingen uns jedoch andererseits, uns Gedanken über bessere Meßziffern zu machen.

Zur Aussagefähigkeit von Sozialkennziffern

Die Frage nach der Hilfeleistungskapazität läßt sich auf die Frage zurückführen, wie arm oder reich die Geberländer relativ sind. „Arm“ und „reich“ beziehen sich hier bei näherem Hinsehen nicht so sehr auf das Volkseinkommen, sondern eher auf den Lebensstandard. Dieser Größe entspricht auch eher ein oft propagiertes Ziel der Entwicklungshilfe: Die Abstände zu verringern.

Kriterien für das Lebensniveau eines Landes sind daher zunächst die Größen, die wir untersuchen müssen. Im Anschluß daran müssen wir solche Größen unter dem Aspekt der Entwicklungshilfeleistung überprüfen. Kriterien für das Lebensniveau sind schon vielfach untersucht worden. L. J. Zimmermann schreibt dazu: „Die Konstruktion einer generellen Meßziffer des Lebensstandards scheint indessen mehr Schwierigkeiten zu bieten als Volkseinkommensschätzungen. Die Experten der Vereinten Nationen scheiterten jedenfalls an dieser Aufgabe. Sie einigten sich auf eine Liste der folgenden Prioritätskriterien: Lebenserwartung bei der Geburt; Kindersterblichkeit; verfügbare Nahrungskalorien je Kopf; Quote der Kinder zwischen 5 und 14 Jahren, die eine Schule besuchen; Quote der Erwachsenen eines bestimmten Alters, die lesen und schreiben können; Anteil der Arbeitslosen an der arbeitsfähigen Bevölkerung; prozentuale Verteilung der arbeitsfähigen Bevölkerung auf

^{48b} Oskar Morgenstern schreibt zu diesem Phänomen u. a.: „... daher werden wir uns damit abfinden müssen, mit Daten auszukommen, die von den breitesten Kreisen für viel besser gehalten werden als sie tatsächlich sind.“ Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit...“, a.a.O., S. 260.

verschiedene Sektoren der Volkswirtschaft; Anteil des privaten Verbrauchs am Volkseinkommen.“⁴⁹

Inwieweit es gelungen ist, aus diesen acht Indikatoren einen Index für den Lebensstandard zu bestimmen, konnten wir nicht in Erfahrung bringen. Jedenfalls bietet sich hier ein Ansatz zur Lösung unseres Problems, auch wenn man es unterläßt, diese Größen mit Gewalt zu einem Index zu aggregieren⁵⁰.

Es gab in der Geschichte einige Versuche, eine solche aggregierte Größe zur Messung der Leistungsfähigkeit oder der Hilfsbedürftigkeit zu benutzen, die fast ausnahmslos gescheitert sind. Ob dieses Scheitern jedoch an der tatsächlichen Unzulänglichkeit solcher Größen oder nur an der subjektiven Glaubwürdigkeit oder Überzeugungskraft hängt, scheint keineswegs geklärt. Insbesondere muß erst noch nachgewiesen werden, daß mit dem Vergleich des Volkseinkommens bessere Ergebnisse erzielt werden können⁵¹.

Unter diesem Aspekt ist auch das Scheitern des Versuchs zu werten, einen Index für die Durchführung des Dawes-Plans nach dem Ersten Weltkrieg zu bestimmen, oder mit einer statisch bestimmten Meßziffer den Deutschen nach dem Zweiten Weltkrieg ein mittleres europäisches Lebensniveau zuzugestehen⁵².

Statistische Ansätze zur „Erfassung der sozialen Lebensgestaltung durch Sozialkennziffern“⁵³ sollten daher wegen der ihnen durchaus zugestandenen Fragwürdigkeit solange nicht abqualifiziert werden, solange uns nichts nachweislich Besseres zur Verfügung steht⁵⁴.

Schon 1887 gab es auf Empfehlung des Internationalen Statistischen Instituts im Haag sogenannte „Generalziffern zur Charakterisierung der völkischen Wahlstandsverfassung“⁵⁵. Politisch relevant wurden diese Kenngrößen erst wieder beim erwähnten Dawes-Plan. Die damals verwendeten „Wohlstandskriterien“ finden sich bei Charlotte Lorenz angegeben⁵⁶, ebenso Anhaltspunkte dafür, daß solche Meßziffern eher technisch falsch als in ihrer Grundkonzeption zu verwerfen sind⁵⁷.

Zur praktischen Durchführung der Berechnung von Sozialkennziffern hat Charlotte Lorenz ein Schema vorgeschlagen⁵⁸. Die dort vorgeschlagenen Listen erscheinen ebenso sinnvoll wie manche andere denkbare, doch solange niemand eine nach-

⁴⁹ Vgl. Zimmermann, L. J.: „Arme en rijke Landen“ (1960), zitiert nach Jacobs, A.: „Die Statistik im Dienste der Entwicklungspolitik“, a.a.O., S. 339.

⁵⁰ Für die für unsere Überlegungen relevanten Länder sind jedoch höchstens sechs oder acht Kriterien relevant: Grad des Schulbesuches und des Analphabetismus scheiden sicher aus. Diese Indikatoren scheinen auch weniger für den Vergleich hochentwickelter Staaten entwickelt worden zu sein.

⁵¹ Es sei hier darauf hingewiesen, wie kritiklos etwa Aussagen über eine Steigerung des Volkseinkommens um 10% von der Presse aufgegriffen werden. Vgl. Morgenstern, O.: „Über die Genauigkeit . . .“, a.a.O., S. 244.

⁵² Vgl. hierzu Jacobs, A.: „Die Statistik . . .“, a.a.O., S. 339; vgl. auch Lorenz, C.: „Forschungslehre der Sozialstatistik“, 2. Bd., Berlin (1963), S. 321.

⁵³ Lorenz, C.: „Forschungslehre . . .“, a.a.O., S. 320.

⁵⁴ Da die Kritik solcher Meßziffern in aller Regel dort einsetzt, wo einzelne Meßgrößen durch subjektive Gewichtung zu einer Zahl aggregiert werden, sollten wir eine solche Aggregation zunächst vermeiden und uns mit einem Bündel statistischer Daten im Sinne von Alfred Jacobs zufrieden geben. Vgl. Jacobs, A.: „Die Statistik . . .“, a.a.O., S. 341.

⁵⁵ Vgl. Lorenz, C.: „Forschungslehre . . .“, a.a.O., S. 320.

⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 321.

⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 324 f.

⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 328 ff.

weisbar bessere Liste liefert, spricht nichts dagegen, die Liste von Charlotte Lorenz wenigstens zum Teil zu übernehmen.

Einige besonders wichtige der betrachteten Merkmale seien hier erwähnt:

Arbeitsunfähigkeitstage,
mittlere Lebensdauer,
Säuglingssterblichkeit,
Heiratshäufigkeit,
Anteil der Ausgaben der Haushalte für „zivilisatorische“ Zwecke,
Ausgaben für kulturelle Zwecke,
Verkehrsaufwand,
Energieverbrauch der Haushalte,
Genußmittelaufwand,
Fremdenverkehrsfrequenz,
Privater Verbrauch,
Pkw-Bestand,
Beschäftigungsgrad,
Mitglieder der sozialen Krankenkassen,
Rentenzahlungen und
Zahlungen an Arbeitslose.

Die verschiedenen Beobachtungen können (vielleicht sollte der Katalog dazu noch etwas gekürzt werden) ohne größere Schwierigkeiten in drei Kennziffern zusammengefaßt werden, die a) die Gesundheitsverfassung, b) den Grad der Lebensbefriedigung bzw. das Niveau des Lebensstils und c) die Lebensversorgung und soziale Sicherung beschreiben⁵⁹.

Unter dem speziellen Aspekt der Entwicklungshilfeleistung sind einige weitere Größen zu berücksichtigen⁶⁰, von denen hier nur zwei angeführt werden sollen, da diese Frage schon ausführlich diskutiert wurde⁶¹:

- a) das soziale Gefälle im Geberland (inländische Notstandsgebiete);
- b) hohe Verteidigungslasten.

Hier könnte ein Index des sozialen Gefälles im Inland und etwa der Anteil der Verteidigungslasten am Volkseinkommen als Indikatoren gewählt werden.

Daraus ergibt sich die folgende Reihe von Kennziffern für die Hilfeleistungskapazität:

1. Sozialprodukt je Kopf,
2. Soziales Gefälle,
3. Anteil der Verteidigungslasten am Volkseinkommen,
4. Index der Gesundheitsverfassung,
5. Index des Lebensniveaus,
6. Index der sozialen Sicherung.

Dieser Katalog ist sicher unvollständig und vielleicht auch ungleichgewichtig, doch zusammen gesehen wohl aussagekräftiger als allein der Indikator Sozialprodukt.

⁵⁹ Vgl. Lorenz, C.: „Forschungslehre . . .“, a.a.O., S. 328 ff.

⁶⁰ Vgl. etwa OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 250.

⁶¹ Vgl. hierzu etwa Krölller, E.: „Quantifizierungsprobleme . . .“, a.a.O., S. 552 f., OECD „Entwicklungshilfe . . .“, a.a.O., S. 249 ff.