



**University of
Zurich** ^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1998

Die Neue politische Ökonomie liefergebundener Entwicklungshilfe

Michaelowa, Katharina

Other titles: The new political economy of tied aid

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-172307>
Monograph

Originally published at:

Michaelowa, Katharina (1998). Die Neue politische Ökonomie liefergebundener Entwicklungshilfe. Baden-Baden: Nomos.

ZUSAMMENFASSUNG

Fast die Hälfte der bilateralen Entwicklungshilfe ist durch Lieferbindungsverpflichtungen an den Import von Waren und Dienstleistungen aus dem Geberland gebunden. Die mit dieser Politik verbundene direkte oder indirekte Subventionierung der Exporte kann im Geberland zwar kurzfristig zum Erreichen von Beschäftigungs- und Leistungsbilanzzielen beitragen, langfristig ergibt sich jedoch ein gegenläufiger Effekt. Dieser beruht nicht nur auf möglichen Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder, sondern auch auf der Gefahr, ineffiziente Investitionsentscheidungen inländischer Unternehmen sowie eine ineffiziente nationale Wirtschaftsstruktur hervorzurufen. Aus entwicklungspolitischer Sicht führt Lieferbindung zu erheblichen Effizienzeinbußen, da sie überhöhte Preissetzung ermöglicht, die Förderungsprioritäten verzerrt und erhöhte Transaktionskosten hervorruft. Aufgrund von Lieferbindung sinkt daher der tatsächliche Wert des zur Verfügung stehenden Entwicklungshilfebudgets. Da auch das Geberland aus unterschiedlichen ethischen ebenso wie wirtschaftlichen Gründen entwicklungspolitische Ziele verfolgt, wirken sich diese Effizienzeinbußen nicht nur für das Empfängerland, sondern auch für das Geberland negativ aus.

Ogleich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Nachteile der Lieferbindung überwiegen, können aus einzelwirtschaftlicher Sicht erhebliche Vorteile entstehen. Die Abweichung der politischen Entscheidung über die Entwicklungshilfevergabe vom ökonomisch effizienten Prinzip der ungebundenen Hilfe läßt sich somit auf die entsprechenden Partikularinteressen der nationalen Entscheidungsträger sowie anderer, sie beeinflussender politischer Akteure zurückführen. Im Rahmen einer politökonomischen Analyse lassen sich diejenigen Gruppen ermitteln, die auf den politischen Entscheidungsprozeß über die Höhe der Lieferbindung Einfluß nehmen. Nutzen aus Lieferbindung entsteht vor allem bei Exportunternehmen des Geberlandes, die in Genuß der mit Lieferbindung verbundenen Exportsubventionen kommen. Dies sind insbesondere Unternehmen aus den Branchen Elektrotechnik, Fahrzeugbau, Chemie, Maschinenbau, Consulting, Bauwesen und Transport, sowie - mit gewissen Einschränkungen - die Nahrungsmittel- und die Reisebranche. Die Unternehmen betreiben Lobbying für Lieferbindung, wenn die Kosten des Lobbying den ihnen daraus entstehenden Nutzen nicht überschreiten. Theoretische Überlegungen sowie einzelne empirische Befunde deuten darauf hin, daß vor diesem Hintergrund vor allem große Unternehmen und solche, die aufgrund einer monopolistischen oder oligopolistischen Stellung oder aber auch aufgrund fehlender internationaler Wettbewerbsfähigkeit ein besonders starkes Interesse an Lieferbindung besitzen, als Lieferbindungslobbys in Frage kommen.

Eine den Unternehmen entgegengerichtete Lobby stellen die entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen dar. Durch Lobbying gegen Lieferbindung tragen sie einerseits zur Umsetzung ihres Armutsbekämpfungsziels, andererseits zur Realisierung ihres Prestige- und Budgetmaximierungsziels bei. Theoretische Überlegungen weisen darauf hin, daß der ihnen daraus entstehende Nutzen insbesondere dann die Kosten des Lobbying übersteigt, wenn die Nichtregierungsorganisationen einen starken Rückhalt in der Bevölkerung besitzen, nicht zu stark von öffentlichen Mittelzuweisungen abhängen, aber für einen großen Teil der staatlichen Entwicklungshilfevergabe verantwortlich sind.

Die Entscheidung über die Höhe der Lieferbindung wird letztlich von Bürokraten und Politikern des Geberlandes getroffen. Aus ihrem Nutzenmaximierungskalkül läßt sich keine eindeutige Position für oder gegen Lieferbindung ableiten. Der Lieferbindungsumfang, der sich durch ihre Entscheidung ergibt, hängt in erster Linie davon ab, welche Vor- und Nachteile sie aus der Reaktion der beiden entgegengesetzten Lobbys zu erwarten haben. Politiker, deren Hauptziel im Gewinn der nächsten Wahl besteht, wägen die Stimmengewinne und -verluste gegeneinander ab, mit denen sie aufgrund der Öffentlichkeitsarbeit oder der finanziellen Unterstützung durch Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen bei einer bestimmten Lieferbindungspolitik zu rechnen haben. Da die Wähler selbst aufgrund rationaler Unwissenheit über Lieferbindungspolitik keine Informationen besitzen, sind sie besonders anfällig für die Stimmeneinwerbung durch interessierte Lobbygruppen.

Bei den Bürokraten spielen neben dem Einfluß der Lobbys auch institutionelle Faktoren eine bedeutende Rolle für ihre Lieferbindungsentscheidung. Je nachdem, wie die Entwicklungsbürokratie organisiert ist und welche Rolle der einzelne darin ausübt, kann seine Entscheidung unterschiedlich ausfallen. Wenn die Entwicklungsbürokratie beispielsweise selbst liefergebundene Beratungsdienstleistungen erbringt, wird sie zumindest in diesem Bereich einem Lieferbindungsabbau äußerst kritisch gegenüberstehen.

Neben den politischen Akteuren der Geberländer haben auch die Entscheidungsträger der Empfängerländer die Möglichkeit, auf Lieferbindung Einfluß zu nehmen. Dieser Einfluß bleibt jedoch auf Vereinbarungen über die Entwicklungshilfevergabe an ihr eigenes Land beschränkt. Da das Nutzenmaximierungskalkül der Entscheidungsträger in den meisten Entwicklungsländern eher für eine Akzeptanz von Lieferbindung spricht, verbleiben genügend Ausweichmöglichkeiten für Geberländer, wenn ein einzelnes Empfängerland sich ihren Lieferbindungswünschen tatsächlich widersetzt. Auf den Gesamtumfang der Lieferbindung haben die Entscheidungen der politischen Akteure des Entwicklungslandes somit keinen Einfluß.

Die Entscheidung über den Gesamtumfang der Lieferbindung ergibt sich somit aus dem Zusammenspiel von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Bürokraten und Politikern des Geberlandes. Dabei wird die Durchsetzungsfähigkeit der beiden entgegengesetzten Lobbygruppen auch von den das gesamtwirtschaftliche Umfeld charakterisierenden makroökonomischen Faktoren beeinflusst.

Die beschriebenen Zusammenhänge lassen sich unter gewissen vereinfachenden Annahmen in Form eines politökonomischen Modells darstellen, in dem die Unternehmen als Nachfrager von Lieferbindung, die Nichtregierungsorganisationen als Nachfrager von Lieferbindungsabbau und die Regierungspartei als monopolistischer Anbieter einer bestimmten Lieferbindungspolitik betrachtet werden. Auf eine Berücksichtigung der Bürokraten wird aus Vereinfachungsgründen verzichtet. Aus dem Nutzenmaximierungskalkül der betrachteten Akteure ergibt sich ein Lieferbindungsgleichgewicht, das sowohl von mikroökonomischen als auch von makroökonomischen Faktoren abhängt. Eine empirische Überprüfung anhand von acht OECD-Geberländern bestätigt die Hypothese, daß eine große Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen den Lieferbindungsanteil der Entwicklungshilfe tendenziell reduziert, während die Größe der interessierten Branchen, Arbeitslosigkeit und ein hohes Leistungsbilanzdefizit zu einer erhöhten Lieferbindung führen. Kein signifikanter Einfluß ergibt sich hingegen für die ebenfalls untersuchte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Höhe des Bruttosozialprodukts.

Die empirische Untersuchung zeigt, daß der gewählte politökonomische Modellansatz die Realität relativ gut abbildet. Reformansätze, die eine Lieferbindungsreduktion zum Ziel haben, erscheinen somit nur dann erfolgversprechend, wenn sie unmittelbar auf die den Lieferbindungsumfang determinierende gesellschaftliche Interessenkonstellation Einfluß nehmen. Ein grundlegendes Problem besteht dabei allerdings darin, daß Politiker und Bürokraten, die sich in ihrem Entscheidungsverhalten der gegebenen Interessenkonstellation nutzenoptimal angepaßt haben, normalerweise keinen Anreiz besitzen, Schritte zur Veränderung des bestehenden Gleichgewichtszustands zu unternehmen. Nur wenn das bestehende Gleichgewicht durch einen exogenen Schock gestört wird oder wenn Entscheidungsträger gewissermaßen versehentlich, aufgrund ihrer Einflußnahme auf andere Politikvariablen, Maßnahmen ergreifen, die auch einer Veränderung des Lieferbindungsgleichgewichts dienen, besteht die Möglichkeit zur Veränderung. In diesem Zusammenhang stellt insbesondere die fortschreitende Globalisierung ein interessantes Phänomen dar. Der Anreiz für Lieferbindung sinkt, wenn Unternehmen aufgrund zunehmender internationaler Verflechtung ihre nationale Zugehörigkeit verlieren.

Ein Land, das sich den Globalisierungserfordernissen stellt, erfüllt indirekt und gewissermaßen beiläufig auch wichtige Voraussetzungen, um die Praxis der Lieferbindungsvergabe auf internationaler Ebene einzuschränken. Da Globalisierung letztendlich ein von den einzelnen Ländern nicht aufhaltbares Phänomen darstellt, haben die Entscheidungsträger dieser Länder durchaus ein Interesse daran, sich diesen Erfordernissen zu stellen. Auf diesem indirekten Wege besteht daher eine zukünftige Chance für den Abbau der Lieferbindung.