
Einführung

Bernhard Vogel

Dieser Band steht in der Reihe von Publikationen, mit denen die Konrad-Adenauer-Stiftung die wesentlichen Ergebnisse ihrer jährlichen Kongresse auf dem Petersberg bei Bonn zu wichtigen Fragen der Weltpolitik und des Völkerrechts veröffentlicht. Am 22. November 1949 wurde das Petersberger Abkommen zwischen den Alliierten und der damals jungen Bundesrepublik Deutschland geschlossen. Dieser völkerrechtliche Vertrag war für unser Land nach den Verheerungen des 2. Weltkrieges der erste wichtige, wenn nicht sogar der entscheidende Schritt zur Westorientierung und zur Wiedererlangung der Souveränität. Er war auch Ergebnis des politischen Genies Konrad Adenauers, dessen Namen wir als Stiftung mit Stolz tragen. In Erinnerung an dieses Ereignis fand Ende November 2005 eine Tagung statt zu dem Thema: „Auslandsinvestitionen: ihre Bedeutung für Armutsbekämpfung, Wirtschaftswachstum und Rechtskultur“.

Das Völkersrecht, seine Dynamik und gewachsene Bedeutung wird von den Politikern überall auf der Welt vielfach immer noch unterschätzt. War das Völkerrecht früher auf Regelungen im Zusammenhang mit kriegesischen Auseinandersetzungen und das Verhältnis zwischen Staaten begrenzt und war es in den Anfängen vielfach noch das Recht des Siegers, des Stärkeren, das reale Machtverhältnisse fest-schrieb, so entfaltet heute das *Common Law of Mankind*, wie Wilfred Jenks bereits 1958 das Völkerrecht bezeichnete, Steuerungskraft bis in die inneren Strukturen der Staaten selbst hinein. Völkerrecht bestimmt heute nicht nur internationale Fragen, sondern beeinflusst in immer größerem

Maße die Innen-, die Wirtschafts- und die Gesellschaftspolitik der Länder und das Leben der Bürger selbst.

Deshalb gehört Völkerrecht und die Diskussion über die Weiterentwicklung des Völkerechts nicht nur in Expertenrunden hinter verschlossenen Türen, sondern es muss von den Bürgern der betroffenen Länder verstanden und mitgetragen werden. Es muss die Interessen kleinerer und evtl. schwächerer Länder berücksichtigen. Es muss als fair und gerecht empfunden werden und vor allem, seine Folgen müssen bedacht werden. Das Ergebnis von Völkerrecht muss Sicherheit und Frieden, Stabilität und Prosperität, Rechtsklarheit und Zukunftsoptionen ermöglichen. Um eine solche Ordnung ringen wir gegenwärtig im Zusammenhang mit der Globalisierung.

Die weltweite Vernetzung stellt uns vor neue Herausforderungen. Die Welt ist von einer gewaltigen Bewegung erfasst worden und es stehen uns noch zahlreiche Veränderungen bevor. Beispielsweise weise ich nur darauf hin, dass mit China und Indien zwei Großmächte heranwachsen und in Konkurrenz zur derzeitigen Supermacht USA um Ressourcen und Märkte treten. Es geht also darum, für eine aus der alten Ordnung geratene Welt eine neue Ordnung zu entwickeln, d. h. die Neuentwicklung von Völkerrecht. Ein solches neues Völkerrecht darf nicht nur das Recht der Großen und Starken sein, es muss auch das Recht der kleinen und ärmeren Länder sein. Es darf nicht das Recht weniger Privilegierter, sondern es muss das Recht der Vielen sein, es darf nicht das Recht der Macht, sondern es muss das Recht der Vernunft und der Gerechtigkeit sein. Und vor allen Dingen geht es darum, die Globalisierung sozial und gerecht zu gestalten. Wir müssen die Verlierer im Strukturwandel auffangen und ihnen eine menschenwürdige Zukunftsperspektive geben. Dafür sprechen nicht nur Gerechtigkeitserwägungen und unser Werteverständnis, sondern auch die praktische Vernunft.

Ohne entsprechende Maßnahmen wird die ökonomische und politische Stabilität gefährdet und damit gerade die Voraussetzungen, ohne die es überhaupt keine Globalisierungschancen geben kann. Globalisierung ist ambivalent: sie kann Gewinner und Verlierer schaffen. Es kommt darauf an, eine internationale Ordnung zu schaffen, die zu einer Gewinnsituation für alle Beteiligten führt. Dabei muss man natürlich sehen, dass Industrieländer über die größeren Potentiale verfügen, Risiken zu minimieren. In Schwellen- oder gar Entwicklungsländern besteht dagegen die Gefahr, dass sich falsche Weichenstellungen z. B. in ihrer Innen- und Wirtschaftspolitik besonders fatal auswirken können. Man muss auch sehen, dass Schwellen- oder Entwicklungsländer von Konjunkturschwankungen besonders betroffen sind und wenig Widerstandskraft gegen fremdgesteuerte, ausländische Einflüsse z. B. durch Kapitalströme haben. Diese Kapitalströme stehen im Zentrum der Auseinandersetzungen um die Globalisierung.

Einerseits sind Direktinvestitionen heute schon zur wichtigsten Voraussetzung für Entwicklung und Wachstum, für Technologie und Know-how geworden und zwar noch vor der öffentlichen Entwicklungshilfe und noch vor dem internationalen Handel. Durch Auslandsinvestitionen wurden in zahlreichen Ländern Millionen neuer Arbeitsplätze geschaffen, werden die Versorgung der Menschen mit Wasser und Energie gesichert, das Gesundheitswesen verbessert und eine moderne Landwirtschaft aufgebaut.

Andererseits wächst dadurch die Abhängigkeit von Entwicklungen in anderen Ländern. Internationale Finanzkrisen oder Finanzspekulationen können verhängnisvolle Folgen haben und zu wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Destabilisierung führen. Auslandsinvestitionen werden vielfach als kulturell fremd, undurchschaubar, ja geradezu feindselig und gefährlich empfunden. Es ist von entscheidender Bedeutung, ob Investitionen nur zur

Ausbeutung von Rohstoffen oder für die Verbesserung der Infrastruktur vorgenommen werden, ob Gewinne exportiert oder ob sie wieder im Land investiert werden, ob kurzfristige Gewinne oder langfristiges Engagement intendiert ist. Es kommt also nicht nur auf Auslandsinvestitionen an sich an, es kommt auch auf die Qualität dieser Investitionen an.

Man muss bei aller grundsätzlichen Bejahung einer fortschreitenden, globalen Vernetzung der Wirtschaft, des Handels und der Finanzströme sensibel dafür sein, dass das Tempo der Modernisierung und des Strukturwandels vielfach das Anpassungsvermögen der Menschen überfordert. Die Investoren selbst haben hier eine ethische Mitverantwortung.

Was die Menschen aber am meisten beunruhigt, ist der Eindruck, dass diese Entwicklungen fremdbestimmt scheinen und nicht von nationalen Regierungen, die politisch legitimiert sind, kontrolliert werden. Verantwortlichkeiten werden nicht mehr sichtbar und es wächst der Eindruck, es gehe nicht um Wohlstand und Arbeit für alle, sondern um die Sicherung von Profit und Gewinninteressen von wenigen. Das provoziert verständlicherweise die Forderung nach einer globalen Ordnungspolitik und einer Formulierung der grundlegenden Wertepositionen, die dieser globalen Ordnungspolitik zugrunde liegen sollen. Und in der Tat würde der Verzicht darauf bedeuten, die Regeln, die weltweit über den wirtschaftlichen Erfolg von Menschen und Unternehmen entscheiden, der Beliebigkeit offener oder verdeckter Machtpositionen zu überlassen.

Die Zeit drängt, denn wir sollten nicht erst auf den Druck millionenfacher Massendemonstrationen von Globalisierungsgegnern reagieren. Die Zeit, die wir versäumen, erhöht die Kosten, die wir später aufwenden müssen. Dies muss man vor allem mit Blick auf die Industrieländer deutlich machen, wo die Frage der Auslandsinvestitionen

in erster Linie oder jedenfalls sehr oft als Gefährdung von einheimischen Arbeitsplätzen diskutiert wird.

In der Bundesrepublik Deutschland haben wir uns nach dem 2. Weltkrieg nicht nur für die westliche Wertegemeinschaft entschieden, sondern auch für ein auf diesen Werten beruhendes Wirtschaftssystem, die Soziale Marktwirtschaft. Wir wollen nicht die ganze Welt belehren, wir halten uns auch nicht für das Vorbild oder für den Nabel der Welt, aber der Leitsatz des Vaters der Sozialen Marktwirtschaft, Ludwig Erhardt, „Wohlstand für alle“ könnte auch der Leitsatz für eine globale Soziale Marktwirtschaft werden und Handel und Auslandsinvestitionen könnten ein Treibsatz für Arbeit im globalem Maßstab sein.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die wesentlichen Einsichten, die der Sozialen Marktwirtschaft zugrunde liegen, uns auch bei dem Bemühen um eine globale Ordnungspolitik im Prozess der Globalisierung, auch der Kapitalströme und Auslandsinvestitionen leiten können. Wir brauchen eine internationale Soziale Marktwirtschaft mit dem Ziel der Schaffung von äußeren Bedingungen, die jedem Menschen eine Chance auf die Entfaltung seiner produktiven Möglichkeiten und auf ein menschenwürdiges Leben geben. Kernelemente dieser äußeren Bedingungen des Ordnungsrahmens in einer globalen Wirtschaft sind der Schutz der Freiheit der internationalen Märkte, verlässliche und transparente rechtliche Rahmenbedingungen sowie eine soziale Absicherung der weniger leistungsfähigen Mitglieder der Gesellschaft und der zeitweiligen Verlierer im Strukturwandel.

Diesen Fragen sind die Teilnehmer der eingangs genannten Konferenz nachgegangen und haben die Konturen eines weltweit akzeptierten Ordnungsrahmens für Auslandsinvestitionen diskutiert. Dabei geht es auch um wirtschaftliche Aspekte, aber vor allem geht es um die Frage der besten Politik für die Dritte Welt. Eine Reform des Welthandels-

rechts liegt nicht nur im Interesse der sich entwickelnden Welt, sondern mittel- und langfristig auch im Interesse der Industrieländer selbst. Und im gemeinsamen Interesse der Industrieländer und der Entwicklungsländer liegt es, das besonders sensible und ideologiebehaftete Thema der Auslandsinvestitionen zu behandeln und dafür einen allseits akzeptierten Ordnungsrahmen zu formulieren. Dies ist besonders schwierig, aber vielleicht verspricht es auch besonders großen Erfolg.