
Die Bedeutung von Auslandsinvestitionen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung

Matthias Herdegen

I. Auslandsinvestitionen als Schlüssel zu wirtschaftlichem Wachstum und Armutsbekämpfung

Auslandsinvestitionen sind eine wesentliche, in vielen Ländern die entscheidende Grundlage für wirtschaftliches Wachstum und Armutsbekämpfung.¹ Ihre Korrelation besteht sowohl in positiver als auch in negativer Weise.

Die anhaltend großen Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen etwa in die USA, das Vereinigte Königreich, die Volksrepublik China, Mexiko oder Südkorea sind eng mit der Wachstumsdynamik dieser Länder verbunden. Umgekehrt sind die sog. „verlorenen“ Jahre oder Jahrzehnte für viele Länder Afrikas oder auch Lateinamerikas Zeiten schwacher Investitionszuflüsse gewesen. Die besorgniserregende, oft desaströse wirtschaftliche Lage weiter Teile des Sub-Sahara-Afrikas und anderer Least Developed Countries kommt darin zum Ausdruck, daß die Gesamtheit der am schwächsten entwickelten Länder gegenwärtig nur einen verschwindend kleinen Teil (etwa 0,2 %) der weltweiten Direktinvestitionen empfangen². Der prozentuale Anteil an Direktinvestitionszuflüssen für das Sub-Sahara-Afrika ohne Südafrika ist in der Zeit von den siebziger Jahren bis 2003 von 3,4 % auf 1,8 % gesunken, der Anteil von ganz Afrika in dieser Zeit von 4,4 % auf 2,7 %³. Von den Investitionszuflüssen in Entwicklungs- und Schwellenländer ent-

fallen nach dem World Investment Report 2005 der UNCTAD 60 % auf die „Top 5“ (China, Hongkong, Brasilien, Mexiko und Singapur)⁴. Hier findet eine beachtliche Asymmetrie Ausdruck. Problematisch ist die Zunahme des Investitionsflusses von Entwicklungsländern in eine Reihe von Industriestaaten⁵.

Es kann geradezu als kennzeichnend für am schwächsten entwickelte Länder gelten, daß die ausländischen Direktinvestitionen hinter der zwischenstaatlichen Entwicklungshilfe zurückbleiben. In Afrika machen ausländische Direktinvestitionen in der Zeit von 1970 und 2003 nur ein Fünftel der gesamten Kapitalzuflüsse aus.⁶

II. Bedeutung der Investitionsqualität für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung

Untersuchungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds machen seit jeher den engen Zusammenhang von ausländischen Direktinvestitionen und wirtschaftlicher Entwicklung und damit auch Armutsbekämpfung vor allem für die Entwicklungsländer deutlich: Die Stimulierung von Direktinvestitionen erweist sich damit als unverzichtbares Instrument zur Armutsbekämpfung. Selbst von seiten sog. „Globalisierungsgegner“ und eher kritischen Beobachtern der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von ausländischen Investitionen werden die darin liegenden Chancen für die Verbesserung wirtschaftlicher und sozialer Strukturen in den Gastländern kaum mehr im Grundsatz bestritten. Warnungen vor negativen Auswirkungen beschränken sich in ihrer empirisch haltbaren Substanz auf bestimmte Szenarien⁷.

Auf der anderen Seite verlangt eine angemessene Analyse im Rahmen einer grundsätzlich positiven Bewertung von ausländischen Direktinvestitionen eine Differenzie-

rung nach der Qualität der jeweiligen Investitionen im Hinblick auf ihre Bedeutung für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und Verbesserung des sozialen Gefüges.

Ein entscheidendes Kriterium ist die Nachhaltigkeit der geleisteten Direktinvestition. Hierzu gehört auch die Re-Investition zumindest eines Teiles der erwirtschafteten Renditen im Gastland.

Ein weiteres Differenzierungsmerkmal liegt in der Vermittlung von Technologietransfers sowie im Aufbau von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten im Gastland. Daneben läßt sich technologischer Fortschritt auch über schlichte Nachahmung realisieren, wie das Beispiel fernöstlicher Entwicklungen zeigt. Nach einer differenzierten Beurteilung verlangt auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch ausländische Investoren. Dies gilt auch im Hinblick auf die mögliche Konkurrenz der bereits bestehenden einheimischen Produktions- oder Dienstleistungsbetriebe. Denn die Verdrängung einheimischer Industrien mag per saldo zunächst den positiven Ertrag für den Arbeitsmarkt schmälern, aber den neu geschaffenen Arbeitsplätzen durch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit erhöhte Nachhaltigkeit sichern.

Die Erschließung von Rohstoffen, die Energieversorgung, der Aufbau effizienter Infrastruktur im Bereich des Transportwesens oder der Telekommunikation ist in vielen Staaten – und nicht nur in Entwicklungsländern – nur durch den massiven Einsatz ausländischer Direktinvestitionen überhaupt realisierbar. Dies gilt auch für das allmähliche Abschmelzen des Staatssektors, der in vielen Ländern noch immer eine überbordende Dimension hat. Dort bietet der Staatssektor oft reichlich Raum für politische Pfründe, belastet aber auch durch die große Zahl an Staatsbediensteten Reformen mit einem hohen politischen Risiko oder birgt gar Erpressungspotential gegenüber den

verantwortlichen Staatsorganen. Reform durch Privatisierung läßt sich oft nur durch massive ausländische Investitionen verwirklichen.

Auf der anderen Seite verlangt gerade in Bereichen der sog. „Daseinsvorsorge“ bei der Erschließung von Rohstoffen das Engagement ausländischer Investoren gesteigerte Sensibilität für wirtschaftliche und soziale Implikationen ihres Handelns. Dabei entlassen aber Konzessionsverträge und andere Investitionsvereinbarungen den Gaststaat nicht aus seiner politischen Verantwortung für im politischen Bereich wurzelnde Fehlentwicklungen oder dem Staat zuzurechnende wirtschaftliche Risiken. Dies gilt für die Vereinbarung bestimmter Renditen etwa bei der Energieversorgung oder der Schaffung von Verkehrsinfrastruktur über einen längeren Zeitraum hinweg. Hier kann der Gaststaat nicht einfach prognostische Unsicherheiten auf den ausländischen Investor überwälzen oder ihm Tarife ansinnen, die nur mit der Quersubventionierung aus anderen Bereichen zu halten sind.

III. Die Verantwortung ausländischer Investoren

Es gibt freilich immer wieder vereinzelte Fälle, in denen ausländische Direktinvestoren ganz offenkundig nur von kurzfristigen Renditestrategien getrieben sind. Dieses Phänomen hat mittlerweile auch in hoch industrialisierten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland eine breite Diskussion über als „Heuschrecken“ auftretende ausländische Investoren angefangen, welche in der Dimension völlig übersteigert ist, aber gerade deshalb wieder Mahnung zur Differenzierung ist.

Dieser Diskussion mag man auch insoweit Positives abgewinnen, als sie signalisiert, daß Entwicklungs- und Industrieländer nicht in getrennten Lagern stehen. So weit

meine eigene Einsicht reicht, habe ich den Eindruck, daß deutsche Investoren in Entwicklungsländern mit einem hohen Maß an sozialer Verantwortung und hoher Sensibilität für die Verhältnisse im Gastland agieren.

Der Verantwortung ausländischer Investoren dienen auf internationaler Ebene Verhaltensregeln etwa der Internationalen Arbeitsorganisation oder der OECD für multinationale Unternehmen⁸ oder die Standards des World Business Council for Sustainable Development und der Global Reporting Initiative. Die „Global Compact“-Initiative des UN-Generalsekretärs⁹ nimmt multinationale Unternehmen in die Pflicht für

- den Schutz der Menschenrechte,
- die Achtung bestimmter Beschäftigungsstandards,
- den Schutz der Umwelt und
- die Korruptionsbekämpfung.

IV. Geteilte Verantwortlichkeit von ausländischen Investoren, deren Heimatstaat und dem Gaststaat

Internationale Instrumente wie das Anti-Korruptionsabkommen der OECD oder das UN-Anti-Korruptionsabkommen¹⁰ sind Mechanismen gegen die Beteiligung ausländischer Unternehmen an Bestechung von Amtsträgern im Gastland und gegen Anreize in ihrem Heimatstaat, wie sie etwa in der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern (bis vor einigen Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland) lagen. Hier scheint eine gemeinsame, wenn auch differenzierte Verantwortung von ausländischen Investoren, deren Heimatstaat und dem Gaststaat für Transparenz und Gesetzmäßigkeit bei der Wirtschaftsverwaltung auf. Ähnliches gilt für die Achtung bestimmter arbeits- und sozialrechtlicher Standards.

Eine geteilte Verantwortung gibt es auch bei der Um-

weltverträglichkeit bestimmter Investitionsprojekte, in welche die Gaststaaten und deren Untergliederungen nicht selten unmittelbar oder mittelbar über Kreditfinanzierungen eingebunden sind (etwa über die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder die Westdeutsche Landesbank).

Die Rückbindung ausländischer Investoren an ihrem Heimatstaat, dessen Rechtsordnung und Rechtskultur leistet im Übrigen einen wichtigen Beitrag zum Schutz legitimer Individual- und Allgemeinbelange im Gaststaat. Sie ist auch geeignet, osmotische Prozesse in der Rechtskultur zu fördern. Die rechtliche Aufarbeitung der Schäden durch das Unglück im Chemiewerk von *Union Carbide* im indischen Bhopal ist wohl auch dadurch geprägt worden, daß es sich um die Produktionsanlage eines amerikanischen Konzerns gehandelt hat. Im übrigen zeigen Gerichte westlicher Staaten die Bereitschaft, in gesteigertem Maße Rechtsschutz für die Angehörigen von ärmeren Gaststaaten in Streitigkeiten mit britischen oder amerikanischen Unternehmen dann zu gewähren, wenn die Verhältnisse im Gaststaat eine Rechtsverfolgung erschweren; dies zeigt etwa die Entscheidung des House of Lords im „*Asbestos-Fall*“¹¹. Auch US-amerikanische Gerichte erstrecken den Rechtsschutz auf deliktisches Verhalten einheimischer Unternehmen im Ausland.¹²

V. Die Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen und des vertraglichen Investitionsschutzes für die Rechtskultur des Gaststaates

1. Korrelation von ausländischen Direktinvestitionen und Governance

Der Fluß von ausländischen Direktinvestitionen steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Faktoren,

die für *Good Governance* und Rechtskultur maßgeblich sind.¹³ Hierzu gehören vor allem

- klare Verantwortungsstrukturen,
- politische Stabilität,
- Effektivität von Regierung und Verwaltung,
- die Qualität der Normgebung,
- die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns und dessen richterliche Kontrolle sowie
- Transparenz und Korruptionskontrolle.¹⁴

In neuerer Zeit erfährt die Bedeutung von Demokratisierungsprozessen für Entwicklungsflüsse zu Recht verstärkte Beachtung¹⁵. Denn konsolidierte demokratische Strukturen sichern politische Stabilität, Transparenz von Entscheidungsprozessen, breit gelagerte Sicherung von Eigentumspositionen und die Bereitschaft zur Förderung nachhaltig entwicklungssteigernder Investitionen. Hinzu kommt der mit Demokratisierungsprozessen regelmäßige verbundene Bedarf von Aufbau leistungsfähiger Informations- und Kommunikationsnetze, der seinerseits Investitionsschübe auslöst.

Die für *Good Governance* und Rechtskultur bestimmenden Faktoren stehen ihrerseits in einer unmittelbaren Korrelation mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen.¹⁶ Daher leisten entwicklungsfördernde Direktinvestitionen auch einen Beitrag zur Verbesserung der *Governance*-Strukturen. Insoweit besteht also eine Wechselwirkung zwischen Investitionsflüssen und *Governance*.

2. Vertraglicher Investitionsschutz, *Governance* und Rechtskultur

Mittlerweile bestehen weit über 2300 Investitionsschutzverträge, die zunehmend auch zwischen Entwicklungsländern geschlossen werden.¹⁷ Daneben enthalten Handelsabkommen (*Preferential Trade Agreements*) wie NAFTA

und danach abgeschlossene Handelsabkommen der USA oft umfangreiche Bestimmungen zum Investitionsschutz.¹⁸

Durch die neuere schiedsgerichtliche Praxis haben diese vertraglichen Bestimmungen insbesondere im Hinblick auf Rechtssicherheit und die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die Rechtsposition von Investoren eine bis vor kurzem ungeahnte Konturenschärfe und Plastizität gewonnen. Dies gilt nicht nur für den klassischen Enteignungsschutz, sondern vor allem auch für das Gebot des „fair and equitable treatment“.¹⁹ Dadurch verengen sich zulässige politische Optionen und der Spielraum für diskretionäres oder gar willkürliches Handeln von Verwaltungsinstanzen.

So hat das Schiedsgericht im Fall *Técnicas Medioambientales* die Anforderungen an konsistentes Regierungshandeln und die Verlässlichkeit der Rechtsordnung betont:

„The foreign investor expects the host state to act in a consistent manner, free from ambiguity and totally transparently in its relations with the foreign investor, so that it may know beforehand any and all rules and regulations that will govern its investments.“²⁰

Zusammenfassen läßt sich heute sagen:

„A stable legal and business environment is an essential element of fair and equitable treatment“.²¹

Diese Entwicklungen scheinen mir in den Analysen etwas unterbelichtet, die einer Korrelation zwischen vertraglichem Investitionsschutz und einem günstigen Investitionsklima skeptisch gegenüberstehen.²²

Der entscheidende Gewinn vertraglichen Investitionsschutzes für die Rechtskultur in einem Gastland liegt in der osmotischen Durchdringung der vertraglichen Stan-

dards einerseits und Rechtsgewährung für Inländer andererseits. Die Sicherung von Transparenz der Rechtsanwendung und von Unparteilichkeit und Rationalität der Rechtsfindung durch Justiz und Verwaltung, der gesetzeskräftigen Gewährleistung von Eigentumspositionen läßt sich gar nicht auf ausländische Investoren beschränken, sondern prägt langfristig die gesamte Rechtskultur.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei die normative Sicherung von Eigentumspositionen²³. Dabei kann der vertragliche Investitionsschutz neuen Entwicklungen in der gesamten Rechtsordnung Bahn brechen. China hat etwa in den achtziger und neunziger Jahren fast 100 Investitionsschutzabkommen geschlossen, also zu einer Zeit, in der die eigene Verfassung Chinas noch gar keinen Eigentumschutz kannte²⁴.

Die Impulse des Investitionsschutzes zeigen sich auch in verfassungsrechtlichen Entwicklungen Lateinamerikas. Ein Beispiel bietet die Stärkung des Eigentumsschutzes durch Verzicht auf die Möglichkeit der entschädigungslosen Enteignung in einer Änderung der kolumbianischen Verfassung von 1999. Ausgelöst wurde diese Verfassungsänderung von einem verfassungsgerichtlichen Urteil, das den vertraglichen Eigentumsschutz von Ausländern unter den Vorbehalt der entschädigungslosen Enteignung gestellt hat.²⁵ Die Korrektur dieses Richterspruches hat den Grundrechtsschutz auch der kolumbianischen Bürger gestärkt.

Freilich die bedeutet die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen weit mehr als nur die Gewährleistung verlässlicher Rahmenbedingungen für ausländische Investoren. Dies gilt insbesondere Defizite in der Rechtsprechung, denen ausländische Investoren durch die Option der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit leichter ausweichen können als die Staatsbürger des Gastlandes. Aber selbst dieser Mechanismus erlaubt eine in innerstaatlichen Verfahren

nicht unbedingt gesicherte Beteiligung der Vertreter etwa von Umweltbelangen.²⁶

Entscheidend bleibt aber, daß Rechtssicherheit, Normenklarheit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unteilbare Aspekte einer rechtsstaatlichen Ordnung sind. Die Gewährleistung rationaler, willkürfreier und verlässlicher Rechtsanwendung kraft völkervertraglicher Standards verengt auch den Raum für Bestechlichkeit und andere Gefährdungen des Amtsethos in Regierung, Verwaltung und Justiz. Hiervon zehrt wiederum die gesamte Rechtskultur des Gastlandes.

VI. Folgerungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit

Von zentraler Bedeutung für Investitionszuwächse und wirtschaftliches Wachstum ist der Auf- und Ausbau eines wirtschaftlichen Institutionensystems, das sich von den renditegetriebenen Einflüssen kleiner Interessengruppen emanzipiert²⁷. Eine wichtige Komponente liegt dabei wiederum in der Korruptionsbekämpfung²⁸.

Bei der Schaffung eines dauerhaft günstigen Investitionsklimas ist die Schaffung leistungsfähiger wirtschaftlicher Institutionen eng verknüpft mit einem verlässlichen Entscheidungs gewährleistenden, in eine stabile Rechtsordnung eingebetteten System politischer Institutionen. Nur so läßt sich die Transparenz und die angemessene Bewertung der Qualität von Investitionsvorhaben auch in ihren weiteren Auswirkungen sichern.

Das Entschuldungsprogramm der G-7 sollte es armen und ärmsten Entwicklungsländern erleichtern, die notwendigen institutionellen Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas zu treffen.

Diesem Ziel dienen auch der rechtsstaatliche Dialog und andere Formen der Zusammenarbeit beim Aufbau ei-

nes klare Verantwortungslinien und optimale Funktionsverteilung sichernden Institutionensystems, die der Bundespräsident jüngst beim Jubiläum der Konrad-Adenauer-Stiftung gewürdigt hat. Auch als Förderung des Investitionsklimas leistet diese Zusammenarbeit einen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie zum Ausbau der Rechtskultur.

Anmerkungen

¹ Zur zentralen Bedeutung von Investitionen und des Investitionsklimas für Wachstum und Armutsbekämpfung der sog. „Monterrey Consensus“ (auf der Internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung von Monterrey im März 2002 angenommene Resolution, United Nations, Report of the International Conference on Financing for Development, 2002, S. 1 ff.), Abschnitt 20; *World Bank*: World Development Report 2005, S. 1 ff.

² *UNCTAD*: Economic Development in Africa – Re-Thinking the Role of Foreign Direct Investment, 2005, S. 5. Zu den Investitionsflüssen in die Entwicklungsländer *UNCTAD*: World Investment Report 2005, S. 40 ff. Zu Auslandsinvestitionen in Afrika A. *Akin-kugbe*: A Two-Part Econometric Analysis of Foreign Direct Investment Close to Africa, *Journal of World Trade* 39 (2005), S. 907 ff.; B. *Anupam/K. Srinivasan*: Foreign Direct Investment in Africa: Some Case Studies, IMF Working Paper WP 02/61; E. *Asied*: On the Determinance of Foreign Direct Investment to Developing Countries. Is Africa Different?, *World Development* 30 (2002), S. 107 ff.;

³ *UNCTAD*: Economic Development in Africa – Re-Thinking the Role of Foreign Direct Investment, 2005, S. 5.

⁴ *UNCTAD*: World Investment Report, 2005, S. 8 f.

⁵ Siehe *International Monetary Fund*: World Economic Outlook September 2005, S. 100 f.; *UNCTAD*: World Investment Report 2005, S. 8 ff.

⁶ *UNCTAD*: Economic Development in Africa (Anm. 3), S. 5.

⁷ Siehe etwa L.E. *Bernal/S.K. Kaukab/V.P.B. Ju III*: The World Development Report 2005: An Unbalanced Message on Investment Liberalisation, G-24 Paper, 1 August 2004; J. *Petrus*: Six Myths about the Benefits of Foreign Investment, *CounterPunch*, 2 July 2005. Vgl. auch *UNCTAD*: Economic Development in Africa (Anm. 3).

⁸ Hierzu m. w. Nachw. *M. Herdegen*: Internationales Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2005, S. 50 f.

⁹ Hierzu *Herdegen* (Anm. 8), S. 58.

¹⁰ Hierzu *Herdegen* (Anm. 8), S. 80.

¹¹ Hierzu m. w. Nachw. *Herdegen* (Anm. 8), S. 102 m. w. Nachw.

¹² *Herdegen* (Anm. 8), S. 102 Fn. 45.

¹³ Hierzu *J. Tobin/S. Rose-Ackerman*: Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties, Yale Law School Center for Law, Economics and Public Policy, Research Paper No. 293, <http://ssrn.com/abstract=557121>, S.

¹⁴ Siehe etwa *D. Kaufmann/A. Kraay/M. Mastruzzi*: Governance Matters IV – Governance Indicators for 1996–2004 (2005), <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmat-ters4.html>.

¹⁵ *T. Eddison/A. Heshmati*: The New Global Determinance of FDI Flows to Development Countries, United Nations University/World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 2003/45, S. 6 f. und *passim*.

¹⁶ *Kaufmann/Kraay/Mastruzzi* (Anm. 14), S. 32 ff.

¹⁷ UNCTAD: World Investment Report 2005, S. 24 ff. Zu Inhalt und Bedeutung von Investitionsschutzverträgen *R. Dolzer/M. Stevens*: Bilateral Investment Treaties (1995); *Herdegen* (Anm. 8), S. 216 ff.

¹⁸ *B. Hoekman/R. Newfarmer*: Preferential Trade Agreement, Investment Disciplines and Investment Flows, JWT 39 (2005), S. 949 ff.

¹⁹ Hierzu *R. Dolzer*: Fair and Equitable Treatment: A Key Standard in Investment Treaties, International Lawyer 39 (2005), S. 87 ff.; *Herdegen* (Anm. 8), S. 220 f.

²⁰ *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. United Mexican States*: ILM 43 (2004), S. 133 Ziff. 154.

²¹ *Occidental Exploration and Production Company v. The Republic of Ecuador*: LCIA Case No. UN3467, http://ita.law.uvic.ca/documents/Oxy-EcuadorFinalAward_001.pdf, Ziff. 185; ebenso ICSID-Schiedsspruch, *CMS Gas Transmission Co. V. Argentina*, ILM 44 (2005), S. 1205 Ziff. 274.

²² Siehe etwa *Tobin/Rose-Ackerman* (Anm. 13).

²³ *World Bank*: World Development Report 2005, S. 80 ff.

²⁴ *World Bank*: World Development Report 2005, S. 177.

²⁵ Hierzu M. Herdegen: Investitionsschutz in Lateinamerika: Neuere Entwicklungen im Verfassungs- und Völkervertragsrecht, in: Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft / Archiv für Internationales Wirtschaftsrecht 94 (1995), S. 341 ff.

²⁶ Siehe zur Berücksichtigung von *amicus curiae*-Briefs von nicht-staatlichen Umweltorganisationen, *Methanex Corporation v. United States of America* (NAFTA), Schiedsspruch v. 3.8.2005, <http://ita.law.uvic.ca/documents/MethanexFinalAward.pdf>.

²⁷ Siehe *International Monetary Fund*: World Economic Outlook September 2005, S. 126 ff.

²⁸ *International Monetary Fund*, aaO, S. 142 ff.