
Auslandsinvestitionen aus Sicht der Entwicklungspolitik

Armin Laschet

Einleitung

„Einst pflegte man zu sagen, dass die Sonne über dem Britischen Empire niemals untergehe. Heute geht sie zwar über dem Britischen Empire unter, aber nicht über den Weltreichen großer globaler Konzerne wie IBM, Unilever, Volkswagen und Hitachi.“ (*Lester Brown*)

Diese Feststellung bringt es auf den Punkt: viele Unternehmen agieren längst nicht mehr nur vom heimischen Boden aus. Unsere Welt wächst zusammen und die internationalen Verflechtungen unserer Wirtschaft spiegeln das wider. ‚Think global‘ und ‚act global‘ gehen mittlerweile Hand in Hand.

Die Zahlen belegen das. So zählte die United Nations Conference on Trade and Development im Jahr 2004 weltweit 61.000 multinationale Unternehmen mit über 900.000 Tochterunternehmen. Die 100 größten von ihnen unterhalten im Schnitt in 35 Ländern Tochterunternehmen.

Auch deutsche Unternehmen treiben den Globalisierungsprozess entscheidend voran. So beschäftigten sie im vergangenen Jahr an 22.000 Auslandsstandorten etwa 4,5 Millionen Arbeitnehmer. Davon sind knapp 750.000 Mitarbeiter an rund 2.800 Standorten in Entwicklungsländern tätig.

Globalisierung gestalten

Die Globalisierung der Welt und der Wirtschaft hat vermeintliche Sicherheiten und internationale Barrieren abgebaut. Hier der Norden, dort der Süden: das ist Vergangenheit!

Einerseits: Weltweite Mobilität ist kein Luxus mehr. Der Güterexport in alle Teile der Erde und die Produktion in den Ländern des Südens wird für immer mehr Unternehmen zur selbstverständlichen Option. Informationen sind universell abrufbar. Zeitzonen spielen keine Rolle mehr. Forschung findet rund um die Uhr und rund um den Erdball statt.

Andererseits: Die Flüchtlingsströme werden größer. Krankheiten, zum Beispiel HIV / AIDS bei Menschen oder die Vogelgrippe bei Tieren, machen an den Grenzen der Nationalstaaten keinen Halt. Die Umwelt- und Klimakatastrophen nehmen zu. Sie erreichen auch die Länder des Nordens.

Wer die Chancen der Globalisierung nutzen will, muss auch einen Beitrag zur Abwendung der Gefahren der Globalisierung leisten. Es geht bei der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit also nicht um ‚Die gute Tat‘ oder um ‚Das schlechte Gewissen‘. Nein, es geht vielmehr um die Erkenntnis, dass nur der von der Internationalisierung der Ökonomie profitieren kann, der bereit ist, in die Entwicklung der Länder des Südens zu investieren.

So machen sich seit einigen Jahren deutliche Veränderungen bemerkbar: Entwicklungszusammenarbeit beschränkt sich längst nicht mehr alleine auf technische Zusammenarbeit. Sie wird immer politischer und ökonomischer. Das zeigt sich auch daran, dass internationale Unternehmen zunehmend in die Länder des Südens investieren. Und diese Investitionen rechnen sich, wenn dadurch Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung zum Durch-

bruch verholten wird, wenn an Ort und Stelle die gemeinsame Umwelt geschützt wird.

Insofern verbindet sich die Entwicklungspolitik beziehungsweise deren Handlungssätze immer mehr mit den anderen Politikfeldern, wie der Außen-, der Wirtschafts-, der Bildungs- und der Umweltpolitik. Was für die Länder des Nordens in der Wirtschafts- und Bildungspolitik gilt – marktwirtschaftlicher Ordnungsrahmen und Investitionen in die Humanressourcen – gilt auch für die Länder des Südens.

Die Zukunft gehört den Entwicklungspartnerschaften

Das achte Millennium-Entwicklungsziel fordert deshalb den Aufbau globaler Entwicklungspartnerschaften. Die Gesamtpolitik der einzelnen Staaten sowie der gesamten Staatengemeinschaft soll entwicklungspolitisch kohärent gestaltet werden. Dies beinhaltet, die Höhe und Effizienz der finanziellen Mittel zu steigern sowie Handels- und weitere Schuldenerleichterungen zu gewähren.

Die Partnerschaft mit den Ländern des Südens verlangt, dass die Entwicklungszusammenarbeit an den jeweiligen nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung ausgerichtet wird. Viele dieser Strategien weisen aber erhebliche Defizite auf – sowohl in Bezug auf die grundlegenden Analysen der Armutsursachen als auch hinsichtlich der Konkretisierung und Budgetierung von Maßnahmen sowie der Einbeziehung von Parlamenten und Vertretern der Zivilgesellschaft. Das bedeutet, dass die Entwicklungspartnerschaften gezielter als bisher die Umsetzung, Erstellung und das Monitoring der nationalen Strategien unterstützen müssen.

Entwicklung der Privatwirtschaft und Bekämpfung der Armut – Zwei Seiten einer Medaille

Die Bekämpfung der Armut und des Hungers, das erste Millennium-Entwicklungsziel, kann letztlich nur durch den Auf- und Ausbau der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern dauerhaft überwunden werden. So zeigt die jüngere Vergangenheit in China und Indien, dass die Entwicklung der Privatwirtschaft und die Öffnung der Märkte die besten Voraussetzungen sind, um Armut wirksam zu bekämpfen.

Wirtschaftswachstum ist also der zentrale Hebel für die Armutsbekämpfung. Noch nie war der Anteil der Armen an der Weltbevölkerung so gering wie heute. Alleine in China und in Indien konnte aufgrund des hohen Wachstums die Zahl der Armen binnen eines Jahrzehnts um 400 Mio. Menschen reduziert werden – und das trotz zunehmender Bevölkerung.

Die Förderung der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern lässt sich am besten mit der Privatwirtschaft, genauer gesagt mit international tätigen Unternehmen, praktizieren. Das bedeutet aber auch, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr vorrangig an der Bedürftigkeit der Zielgruppe orientiert. Es geht mittlerweile vor allem darum, die Maßnahmen zu fördern, die als zukunftsfähig gelten.

Die ‚Mikrokredite‘, die insbesondere für Frauen in den Transformations- und Entwicklungsländern von Relevanz sind und gleich mehrere Millennium-Entwicklungsziele erfüllen, machen dies sehr deutlich.

Die Ziele der Entwicklungspolitik decken sich immer mehr mit denen der Wirtschaftspolitik:

- Schaffung von Wachstumspotentialen
- Erhöhung der Produktivität
- und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das ist eine gute Nachricht, denn dadurch werden die Entwicklungschancen erheblich verbessert. Die Unternehmen werden damit zum strategischen Partner der Entwicklungszusammenarbeit. Umgekehrt werden Politik und Nichtregierungsorganisationen zu strategischen Partnern der Wirtschaft, wenn es darum geht Menschenrechte, Demokratie und Good Governance in den Entwicklungsländern voran zu treiben.

Nachhaltige Entwicklungspolitik durch ausländische Direktinvestitionen

Nachhaltig ist die Entwicklungszusammenarbeit vor allem dann, wenn Direktinvestitionen getätigt werden. Der diesjährige Bericht der Weltbank ‚Global Development Finance‘ weist die offizielle Entwicklungshilfe im Jahr 2003 mit annähernd 70 Milliarden US-Dollar aus. Darin enthalten sind sogar die Mittel, die im Rahmen des Schuldenerlasses für nicht bediente Kredite verrechnet wurden.

Die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern betrugen im selben Jahr über 150 Milliarden US-Dollar. Das ist eine Nettoposition, da sie um die Abflüsse von Investitionen bereinigt ist. Der Gesamtbestand der deutschen Direktinvestitionen lag im selben Jahr bei rund 45 Millionen Euro.

Etwa 60 % der ausländischen Direktinvestitionen entfallen dabei auf den Dienstleistungsbereich, wie Banken, Versicherungen, Transport, Telekommunikation und Wasserversorgung. Die größten Investitionsströme gehen in industrialisierte Entwicklungsländer wie Brasilien, Mexiko, Südkorea, Singapur und Südafrika.

Der Grund dafür liegt auf der Hand: schwache Staaten sind weniger attraktiv, weil sie nicht über die notwendigen

Rahmenbedingungen verfügen. Direktinvestitionen sind eben auf verlässliche Strukturen angewiesen.

PPP – Ein neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit hat sich bewährt

Neben den Direktinvestitionen gewinnen PPP-Projekte¹ für die Entwicklungszusammenarbeit zunehmend an Bedeutung. Das auch deshalb, weil die Wirtschaft hierbei von der entwicklungspolitischen Expertise profitieren kann – zum Beispiel was den Umgang mit den Institutionen vor Ort und den interkulturellen Dialog angeht.

Durch die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgelegte PPP-Fazilität wurden seit 1999 über 1.500 Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen von über 8 Milliarden Euro unterstützt. Davon entfielen 5,5 Milliarden Euro auf die Privatwirtschaft und 2,7 Milliarden Euro auf den Staat. Bevorzugte Einsatzfelder in den Entwicklungsländern sind die Bereiche Bildung, Umwelt, Infrastruktur, Gesundheit sowie der Finanzsektor.

Wobei fest steht: das ist erst der Anfang. Denn es gibt noch viel ungenutztes Potenzial, das durch PPP-Projekte entfaltet werden kann – gerade weil der öffentliche Sektor und die Privatwirtschaft sich hierbei mit ihren jeweiligen Stärken ergänzen.

Wirtschaftliche Kompetenz auf der einen Seite und Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit auf der anderen Seite bilden die beste Basis für produktive Projektpartnerschaften. So prüft das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen gegenwärtig, ob und in welcher Form das Land durch Länderpartnerschaften gemeinsam mit der nordrhein-westfälischen Wirtschaft hier einen eigenen Bei-

trag zur Entwicklungszusammenarbeit erbringen kann, so wie es bereits in Südafrika geschieht.

*Corporate Social Responsibility –
Aus einer PR-Maßnahme wird eine Managementstrategie*

Multinationale Unternehmen, die in Entwicklungsländern investieren, stehen unter besonderer Beobachtung der Weltöffentlichkeit. Sie schaut kritisch auf die Einhaltung von Menschenrechten, Sozial- und Umweltstandards. Über die vernetzten Kommunikationswege gibt es eine rasche Verbreitung von Informationen über das Verhalten von Unternehmen.

Was als Imagepolitik begann, entwickelt sich immer mehr zum Risikomanagement: Shareholder Value und Corporate Social Responsibility sind kein Widerspruch. Das hat jüngst ein Wettbewerb des Ministeriums gezeigt: Nordrhein-Westfälische Unternehmen und Unternehmer sind engagiert, wenn es darum geht, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in dieser Welt zu leisten. Das gilt für große Konzerne ebenso wie für mittelständische Betriebe.

Es gibt inzwischen internationale Pakte und Dokumente, die einen Rahmen für multinationale Unternehmen abstecken, innerhalb dessen sie sich bewegen können. Zu nennen sind hier die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder der UN Global Compact. Ist es beim UN Global Compact eine überschaubare Zahl großer multinationaler Konzerne, die beigetreten sind, so können die OECD-Leitsätze von jedem Unternehmen als Richtschnur für das Handeln in Entwicklungsländern angewandt werden.

36 Industriestaaten, aus denen rund 90 % der grenzüberschreitenden Direktinvestitionen stammen, haben sich zu ihrer Förderung verpflichtet. Es ist in diesem Zusammen-

hang sehr zu begrüßen, dass der BDI deutschen Unternehmen empfiehlt, sich bei Auslandsengagements an den OECD-Leitsätzen zu orientieren.

Der internationale Handel als Motor der Entwicklung

Ausländische Direktinvestitionen sind das eine, der Handel mit Produkten und Dienstleistungen aus den Entwicklungsländern das andere. Eine sinnvolle Handelsliberalisierung ist ebenso wichtig, namentlich der Abbau von Handelsbarrieren, Subventionen und anderen den Handel verzerrenden Maßnahmen, vor allem in den Sektoren, in denen die Entwicklungsländer ein besonderes Exportinteresse haben. Das ist der Preis der Globalisierung. Sie ist keine Einbahnstrasse, auf der Güter unser Land verlassen, andere aber nur erschwert auf unsere Märkte gelangen.

„Brain gain“ oder „brain drain“ – Der Kampf um die Köpfe

Direktinvestitionen und Handel beziehen sich auf harte Wirtschaftsfaktoren. Ein anderer – eher weicher, aber nicht weniger wichtiger – Faktor gewinnt immer mehr an Bedeutung: das ist die Förderung der Humanressourcen in den Entwicklungsländern.

Zu diesem Thema gibt es kontroverse Diskussionen:

Die Industrienationen, die mit der Alterung der Gesellschaft im demografischen Wandel konfrontiert sind, denken offen darüber nach, das Problem durch eine gezielte Wirtschaftsmigration zu lösen – so zum Beispiel aus den EU-Staaten. Das wird mit dem Begriff des „Brain gain“ umschrieben, etwas, was für die Vereinigten Staaten von Amerika konstitutives Element der wirtschaftlichen Stärke ist.

Die Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, klagen

das als ‚Brain drain‘ an. Sicherlich ist dies ein kompliziertes Thema. Allerdings eignet es sich nicht für eine ‚Entweder – oder – Betrachtung‘. Denn dieser ‚Brain drain‘ kann auch zum Entwicklungsmotor werden, sofern Wirtschaft und Politik auf beiden Seiten die richtigen Weichen stellen. Migration ist heute ein Entwicklungsfaktor.

So überweisen Zuwanderer, die in den Ländern des Nordens leben und arbeiten, über offizielle Kanäle schätzungsweise 200 Milliarden Euro pro Jahr an die Familien in ihrer Heimat. Ein Betrag, der das Dreifache der offiziellen Entwicklungshilfe beträgt und um ein Drittel höher liegt als die ausländischen Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern. Tatsächlich dürften die Rücküberweisungen noch sehr viel höher sein, da bekanntermaßen ein Großteil der Gelder nicht über die formalen Kanäle transferiert wird.

Zwischen Migration und Direktinvestitionen kommt es dabei zu Wechselwirkungen:

- Der Austausch von Fach- und Führungskräften zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern kann wirtschaftliche Beziehungen anbahnen.
- Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in deutschen Unternehmen trägt dazu bei, kulturelle und politische Barrieren in Vorbereitung von Investments in Entwicklungsländern zu überwinden.
- Ausländische Existenzgründer in Deutschland können leichter Wirtschaftsbeziehungen zu ihren Heimatländern aufnehmen.

Die Folge dieser intensiven Wirtschaftsbeziehungen ist ein schnelleres Wachstum in den Entwicklungsländern. Das wiederum kann Zuwanderer dazu veranlassen, in ihre Heimatländer zurückzukehren.

Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik: Hand in Hand

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit war bis weit in die 90er Jahre sehr auf die technische Zusammenarbeit bezogen. Das hat sich grundlegend verändert, wie ich dargelegt habe. Die deutsche und nordrhein-westfälische Außenwirtschaftspolitik fokussiert sich seit Ende der 90er Jahre dagegen mehr und mehr auf internationale Technologieführerschaft und verengt dabei den Blick auf die USA, Europa, Japan und wenige Reformstaaten.

Demgegenüber sollten alle Anstrengungen unternommen werden, bei der Auswahl von Ländern und von Sektor-konzepten in der Entwicklungszusammenarbeit eine möglichst große Schnittmenge zwischen der deutschen und der nordrhein-westfälischen Außenwirtschaftspolitik zu definieren. In dem Maße, in dem sich die Wirtschaft in den Entwicklungsländern weiter engagiert und die Politik und die zivilgesellschaftlichen Organisationen ‚Good Governance‘ in den Entwicklungsländern unterstützen, werden die Grenzen zwischen wirtschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftspolitik verschwimmen.

Anmerkung

¹ Public-Private-Partnership Projekte werden zu einem Teil durch öffentliche Entwicklungshilfe und zum anderen Teil durch Investitionen von Privatunternehmen finanziert.