

Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens?

11



2015 im Gespräch

VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«

Inhalt

Einleitung – 5

DR. ULLA MIKOTA

Der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur Entwicklung des Südens – Theoretische Überlegungen – 6

DR. GERHARD GAD UND BODO ELLMERS

1. Einleitung – 6
 2. Klärung grundlegender Begriffe – 6
 3. FDI im Verhältnis zu anderen privaten Kapitalströmen – 7
 4. Erklärungsmodelle für die Tätigkeit von FDI – 7
 5. Auswirkungen von FDI – Ökonomische Effekte – 8
 6. Schlussbetrachtung – 12
- Literaturverzeichnis – 12

Ausländische Direktinvestitionen – Magic Bullet der Armutsbekämpfung? – 13

PHILIPP HERSEL

1. Einleitung – 13
 2. FDI: Anspruch und Wirklichkeit in der Armutsbekämpfung – 13
 3. Resümee: Viel Lärm um Nichts? – 19
- Literaturverzeichnis – 20

Die Auswirkungen chinesischer Direktinvestitionen in Afrika auf die Verwirk- lichung der Millenniumsziele – 21

MAXIMILIAN MAYER

1. Einleitung – 21
 2. Chinesische Direktinvestitionen in Afrika – 21
 3. Auswirkungen auf die MDG in Theorie und Praxis – 22
 4. Unterminieren chinesische FDI »gute Regierungsführung«? – 24
 5. Fazit: Technologietransfer und die Rolle der ordnungspolitischen Rahmen-
bedingungen – 25
- Literaturverzeichnis – 25

Nachhaltige Rahmensetzungen für Auslandsdirektinvestitionen – 27

KRISTINA STEENBOCK

1. Einleitung – 27
 2. Veränderte Bedingungen – 27
 3. Ansätze für nachhaltige Rahmensetzungen – 29
 4. Zivilgesellschaftliche Herausforderungen – 33
 5. Schlussbemerkung – 36
- Literaturverzeichnis – 36

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« – 37

VENRO-Mitglieder – 38

*Zum Gedenken an Dr. Gerhard Gad
Leiter des VENRO-Projekts
»Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«*

** 1. 7. 1974 † 12. 5. 2007*

Einleitung

DR. ULLA MIKOTA¹

Viele Entwicklungsländer, darüber besteht Konsens, können nicht genügend eigenes Kapital mobilisieren, um Entwicklung und Armutsbekämpfung zu finanzieren. Auch öffentliche Entwicklungshilfe fließt nicht im nötigen Ausmaß, um diesem Defizit Abhilfe zu verschaffen. Seit geraumer Zeit nimmt daher die Frage, ob und inwiefern privater Kapitaltransfer – insbesondere ausländische Direktinvestitionen – dazu beitragen kann, diese Finanzierungslücke zu schließen, einen zentralen Stellenwert in der entwicklungspolitischen Debatte ein. Auch wenn ausländische Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) in den seltensten Fällen direkt zur Armutsbekämpfung beitragen, führen sie, so das zentrale Argument ihrer Befürworter, zu höherem Wirtschaftswachstum in den Empfängerländern und vergrößern daher deren Potenzial zur Armutsbekämpfung und zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG).

Ursprünglich hatten die internationalen Finanzinstitutionen das Thema auf die entwicklungspolitische Agenda gesetzt. Die Herstellung eines günstigen Investitionsklimas für FDI ist ein bedeutender Bestandteil ihres als »Washington Konsens« bekannten Forderungskataloges, der dem Privatsektor die zentrale Rolle bei der Entwicklungsfinanzierung beimisst. Auch die Vereinten Nationen verweisen im Monterrey Konsens auf FDI als Quelle der Entwicklungsfinanzierung, auch wenn diese dort gleichrangig neben anderen Quellen der Entwicklungsfinanzierung, wie Exporteinnahmen, öffentlicher Entwicklungshilfe oder Schuldenerlassen stehen.

Der G8-Gipfel in Heiligendamm hat sich nun erneut der Thematik angenommen. Bereits im Vorfeld des Gipfels beklagte die deutsche G8-Präsidentschaft einen Investitionsprotektionismus, dem sie entgegentreten wolle. In ihrem Abschlussdokument bekräftigten die G8 ihr Bekenntnis zur Investitionsfreiheit und forderten von den Schwellenländern, FDI und inländische Investitionen gleich zu behandeln. In den ärmsten Staaten sollen geeignete Rahmenbedingungen für FDI geschaffen werden. Insbesondere Afrika müsse attraktiver werden und als »Kontinent der Möglichkeiten« stärker ins Visier von Unternehmen geraten.

Viele Kritiker aus Entwicklungsländern und Nichtregierungsorganisationen sind hingegen der Ansicht, dass die G8 mit der Förderung der Investitionsfreiheit lediglich im Interesse privater Investoren aus dem Norden handeln, die nach neuen Möglichkeiten der Kapitalverwertung außerhalb ihrer Heimatländer suchen. Häufig würden dabei investitionssuchende Entwicklungsländer gegeneinander ausgespielt, was zu einer Abwärtsspirale unter anderem bei Umwelt- und Sozialstandards führe. Auch deswegen sei der entwicklungspolitische Nutzen von FDI insbesondere im Hinblick auf die Armutsreduzierung äußerst zweifelhaft. Selbst wenn FDI zu ökonomischem Wachstum in Entwicklungsländern beitragen, stelle sich die Frage nach dessen Nachhaltigkeit und den Möglichkeiten, durch FDI tatsächlich zu Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDG beizutragen.

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« hat die Aktualität dieser Fragen zum Anlass genommen, sich in einem Fachgespräch im Vorfeld des G8-Gipfels mit dem Beitrag von FDI für die Entwicklung des Südens und die Verwirklichung der MDG auseinanderzusetzen. Die anlässlich des Fachgesprächs präsentierten Positionen sind in der vorliegenden Broschüre dokumentiert. Gerhard Gad und Bodo Ellmers geben zunächst eine theoretische Einführung in die Thematik. Philipp Hersel befasst sich anschließend mit Anspruch und Wirklichkeit der Rolle von FDI bei Entwicklung und Armutsbekämpfung, und versucht dabei die Frage zu beantworten, wie entwicklungsförderlich FDI sind. Am Beispiel der chinesischen Investitionen in Afrika beleuchtet Maximilian Mayer im dritten Teil ein Novum der letzten Jahre: Die sprunghaft zunehmenden Süd-Süd-Investitionen durch das verstärkte Engagement von Schwellenländern. Abschließend zeigt der Beitrag von Kristina Steenbock eine Perspektive von Nichtregierungsorganisationen zu FDI auf und geht auf notwendige Rahmenbedingungen ein, die erforderlich sind, um FDI entwicklungsverträglich zu gestalten. Im Mittelpunkt ihrer Analyse stehen internationale Vereinbarungen, die als freiwillige Selbstverpflichtungen eine Überprüfung von Unternehmenstätigkeiten zulassen.

1 Dr. Ulla Mikota ist Geschäftsführerin des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)

Der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur Entwicklung des Südens – Theoretische Überlegungen

DR. GERHARD GAD UND BODO ELLMERS¹

1. Einleitung

Der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) stehen große und noch wachsende Finanzierungsnotwendigkeiten entgegen. Die öffentlichen Entwicklungsleistungen stagnieren auf unzureichendem Niveau. Um die Lücken zu schließen, richten sich die Hoffnungen vieler Entwicklungsländer auf privates Auslandskapital und Management. Angesichts des gigantischen Finanzierungsbedarfs öffnen viele Länder des Südens ihre Märkte und werben um ausländische Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI), indem sie sich gegenseitig mit attraktiven Investitionsbedingungen überbieten.

Die Auswirkungen und der Entwicklungsbeitrag von FDI sind ein kontrovers diskutiertes Thema. Die rasanten Entwicklungserfolge in Ostasien – bislang die erfolgreichste Entwicklungsregion bei der Anwerbung von FDI – scheinen den Beitrag von FDI zur Entwicklung des Südens zu untermauern. In Lateinamerika haben sich dagegen viele positive Erwartungen nicht erfüllt, die mit der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe und ihrem Verkauf an ausländische Konzerne verbunden waren.

Zur Einführung in die Diskussion über Vor- und Nachteile von FDI als Quelle der Entwicklungsfinanzierung sollen zunächst die wichtigsten Begriffe definiert werden. Anschließend wird dargelegt, inwiefern sich FDI von anderen privaten Kapitalströmungen unterscheiden und welche die bedeutenden »Pull-Faktoren« sind, die ihren Zustrom in Entwicklungsländer erklären. Aus der Fülle der Theorien zu FDI kann nur eine Auswahl angeführt werden. Wir stellen einige ökonomische und wirtschaftsgeografische Theorien dar, mit denen FDI, ihre Auswirkungen auf Investitionstätigkeit und Zahlungsbilanz in Entwicklungsländern und ihre wirtschaftsräumliche Allokation erklärt werden.

2. Klärung grundlegender Begriffe

FDI sind grenzüberschreitende Investitionen, die von Inländern im Ausland durch Aufbau oder Erwerb von Auslandsniederlassungen, Geschäftsanteilen, Grundstücken und Gebäuden getätigt werden. Neben dem eigentlichen Beteiligungskapital zählen hierzu auch die Re-Investition von Gewinnen aus früheren Direktinvestitionen sowie unternehmensinterne Kredite an ein Tochterunternehmen im Ausland.

Es wird grundsätzlich zwischen zwei Arten von FDI unterschieden. Zunächst den Neuinvestitionen »auf der grünen Wiese« – dem *Greenfield Investment* – bei dem der Investor neue Anlagen im Ausland errichtet. Darüber hinaus zählen auch grenzüberschreitende Fusionen zweier Unternehmen sowie Übernahmen eines ausländischen Unternehmens durch ein Inländisches zu FDI (*Mergers & Acquisitions*, M&A). In unterentwickelten Ländern ist der Anteil des *Greenfield Investment* an den gesamten FDI deutlich höher als in Industrieländern, da es dort nur wenige formelle Unternehmen gibt, die übernommen werden könnten, und diese zudem noch einen deutlich geringeren Wert haben.

Die Akteure hinter den FDI sind transnationale Konzerne (TNK). Ein Konzern wird per Definition transnational sobald er eine FDI getätigt hat und somit auch im Ausland Niederlassungen oder Tochterunternehmen besitzt. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) misst den Grad der Transnationalität eines Konzerns anhand von drei Kriterien: Dem Anteil der ausländischen Aktiva an den gesamten Aktiva, dem Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz und dem Anteil der Mitarbeiterzahl im Ausland an der gesamten Mitarbeiterzahl. Diese Auslandsanteile betragen bei einigen Konzernen über 90 Prozent. Traditionell führend sind hier der Schweizer Nahrungsmittelkonzern *Nestlé* und Konzerne aus Rohstoffbranchen, also Unternehmen, die in Industrieländern ihren Hauptsitz haben, aber überwiegend in Entwicklungsländern tätig sind (UNCTAD 2006: 281 ff.). In den letzten Jahren wurde mit zunehmendem Volumen der Süd-Süd-FDI auch die Dominanz der Nordkonzerne aufgebrochen. Unter den 100 größten TNK befinden sich mittlerweile auch fünf Konzerne mit Stammsitz in Entwicklungsländern (UNCTAD 2006: 30 ff.).

¹ Dr. Gerhard Gad war bis zu seinem plötzlichen Tod am 12.05.2007 Leiter des Projekts »Perspektive 2015« beim Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO). Bodo Ellmers ist entwicklungspolitischer Referent der Aktion »Deine Stimme gegen Armut«, die gemeinsam von VENRO, Herbert Grönemeyer und Medienpartnern getragen wird.

3. FDI im Verhältnis zu anderen privaten Kapitalströmen

FDI sind eine Variante des grenzüberschreitenden Transfers privaten Kapitals. Sie unterscheiden sich von Portfolioinvestitionen wie privaten Krediten, Anleihen und Aktienkäufen vor allem dadurch, dass bei ihnen das Einfluss- beziehungsweise Kontrollmotiv im Vordergrund steht, während Portfolioinvestitionen lediglich ein Ertragsmotiv haben. Bei FDI wird das Management des Investitionsobjekts in der Regel vom Investor selbst übernommen, während Portfolioinvestoren das Management anderen überlassen und lediglich an der Rendite interessiert sind. In der Praxis ist die Trennung zwischen Portfolio- und Direktinvestitionen jedoch unscharf.²

Des Weiteren ist der Zeithorizont beider Investitionsformen unterschiedlich. Während Portfolioinvestitionen meist kurzfristige Kapitalanlagen im Ausland sind, ist ein typisches Merkmal von FDI die Absicht einer dauerhaften unternehmerischen Aktivität (Gad 2004: 136, Otto 2005: 23). FDI gelten daher als stabilere und »nachhaltigere« Quelle der Entwicklungsfinanzierung, denn in der Regel können die Mittel nicht beim ersten Anzeichen einer Krise wieder abgezogen werden.

Ein ganz entscheidender Vorteil von FDI gegenüber Portfolioinvestitionen ist ihr so genannter »Paketcharakter«: Bei Portfolioinvestitionen wird lediglich Kapital ins Entwicklungsland transferiert, bei FDI dagegen ein ganzes »Paket«, in dem sich neben dem Geldkapital auch das Produkt-, Produktions- und Management-Know-How des TNK, seine etablierten Beziehungen zu Zulieferbetrieben, Kunden und Geldgebern, sein Zugang zu Distributionsnetzen in weit entfernten Absatzmärkten und nicht zuletzt auch seine Marktmacht und politische Macht befinden. Das Potenzial von FDI – so der allgemeine Anspruch – zur Entwicklung des Südens beizutragen, dürfte daher deutlich höher sein als bei einer gleich großen Menge an Portfolioinvestitionen (Gad 2004: 136 ff., Heiduk/Kerlen-Prinz 1999: 31, UNCTAD 1999).

2 So zählen beispielsweise Kredite zu den Portfolioinvestitionen, sie werden aber als FDI gewertet, wenn sie zwischen verschiedenen Einheiten desselben Unternehmens vergeben werden. Aktienkäufe zählen zu Portfolioinvestitionen solange eine Beteiligungsgrenze von 10 Prozent nicht überschritten wird. Bei Beteiligungen über 10 Prozent wird angenommen, dass der Investor ein Kontrollmotiv hat und man wertet sie als FDI.

4. Erklärungsmodelle für die Tätigkeit von FDI

Es existiert eine Fülle an theoretischen Erklärungen zur Tätigkeit von FDI und ihren Wirkungen. Die meist zitierte ist das eklektische Paradigma von Dunning, das Standort-, Wettbewerbs- und Internalisierungsaspekte in sich vereint. Dunning geht davon aus, dass ein Unternehmen drei verschiedene Möglichkeiten hat, auch auf anderen Märkten als auf seinem Heimatmarkt aktiv zu werden. Es kann seine Produkte erstens exportieren, es kann zweitens Lizenzen an ausländische Unternehmen vergeben oder drittens FDI tätigen. Damit ein Unternehmen sich für FDI entscheidet, müssen drei Bedingungen beziehungsweise »Vorteile« (»advantages«) gleichzeitig eintreten (Dunning 1977, Gad 2004: 137 f.):

- Unternehmen müssen unternehmensspezifische Vorteile aufweisen, welche die aus der Bearbeitung eines unbekanntes Auslandsmarktes tendenziell resultierenden Nachteile gegenüber Gastlandsunternehmen kompensieren. Dies wird als *Ownership-specific Advantage* (Eigentümergebühren) bezeichnet. Solche unternehmensspezifischen Vorteile sind zum Beispiel *Know-How*-Vorsprünge, Spezialisierungsvorteile oder patentierte Produkte.
- Unternehmen werden die Produktion dann im Ausland stattfinden lassen, wenn länderspezifische Vorteile eine Produktion dort vorteilhafter erscheinen lassen als eine Fertigung im eigenen Land. Das wird als *Location-specific Advantages of Countries* (Standortvorteile) bezeichnet. Länderspezifische Vorteile können beispielsweise Marktgröße/-eintrittsbarrieren, Inputpreise, Infrastruktur oder politische Stabilität sein. Die *Location Advantages* sind die Pull-Faktoren für FDI.
- Letztlich muss es für die Unternehmen rentabler sein, die Produktion selbst durchzuführen (Internalisierung) statt sie per Lizenz an ein Unternehmen des Gastlandes zu vergeben. Das sind *Internalisation Advantages*, also Vorteile der unternehmensinternen Produktion und/oder Vermarktung. Internalisierungsvorteile sind unter anderem die Vermeidung von Transaktions-, Verhandlungs- und Kontrollkosten.

Das sogenannte OLI-Paradigma von Dunning verdeutlicht, dass FDI sich nicht monokausal begründen lassen und der Einfluss der jeweiligen Vorteile in verschiedenen Ländern, Sektoren und Unternehmen unterschiedlich ist. Grundsätzlich gilt, dass Unternehmen ihre Rentabilitätsersparungen

auch bei einer Investition im Ausland erfüllt sehen wollen. Langfristig wird also stets die Gewinnoptimierung das entscheidende Motiv dafür sein, ob und wo eine FDI getätigt wird. Das bedeutende Kriterium dafür, in welchem Land oder welcher Region eine FDI getätigt wird, sind die Standortvorteile. Klassische Standortvorteile von Entwicklungsländern sind vor allem (vgl. auch Caves 1996: 215 ff., Heiduk/Kerlen-Prinz 1999: 24):

- Ein niedriges Lohnniveau (für *efficiency seeking FDI*).
- Schnell wachsende Absatzmärkte, bei denen die Marktanteile noch nicht unter den Konkurrenten verteilt sind (für *market seeking FDI*).
- Hohe Einfuhrzölle, die den Import der Güter von Außen unrentabel machen und eine Produktion vor Ort erzwingen (für das sogenannte *tariff hopping FDI*).
- Eine schwache Umwelt- und Sozialgesetzgebung, die »schmutzige« Produkte und Produktionsvorgänge anzieht, die in den Industrieländern entweder gesetzlich untersagt oder nur nach hohen Investitionen in Filteranlagen und ähnliches durchführbar sind (Sachs 2002).
- Periodisch wiederkehrende Niedrigpreise für einheimische Unternehmen nach Wirtschaftskrisen, die es finanzstarken ausländischen TNK erlauben, sie zu »Schlussverkaufspreisen« zu akquirieren (für das so genannte *Firesale FDI* (Krugman 1998)).³
- Rohstoffvorkommen. Da diese ortsgebunden sind, bleibt dem TNK keine andere Wahl als im Rohstoffland zu investieren. *Ressource seeking FDI* finden daher auch in Ländern statt, in denen politische Stabilität und Rechtsicherheit praktisch nicht vorhanden sind.

3 Hierunter fällt auch die Akquisition ehemaliger Staatsbetriebe durch ausländische TNK im Rahmen von Privatisierungsprogrammen. Diese findet in der Regel nicht zu dem Zeitpunkt statt, an dem der Staat als Verkäufer den höchst möglichen Kaufpreis auf dem Markt erzielen kann. Stattdessen ist der Verkaufszeitpunkt entweder durch reine Devisennot des Staates bestimmt (bei Finanz- und Schuldenkrisen) oder von Außen politisch erzwungen worden (durch die Konditionen von Strukturanpassungsprogrammen). Die Erlöse sind meist entsprechend niedrig.



Hafen in Sansibar

5. Auswirkungen von FDI – Ökonomische Effekte

Die Auswirkungen von FDI lassen sich unterteilen in Primäreffekte, die unmittelbar auf der eigenen Aktivität beruhen, und Sekundäreffekte, das heißt indirekte Effekte über die Beeinflussung der Aktivitäten anderer Akteure (Radke 1992: 21). Beinahe alle Primäreffekte von FDI müssen also unter dem Aspekt relativiert werden, inwieweit FDI einheimische Investitionen im Gastland ergänzen beziehungsweise verdrängen. Unterschieden werden muss darüber hinaus auch zwischen den Auswirkungen während der Investitionsphase, wenn die Investoren Aktiva im Sinne von FDI erwerben, errichten oder erweitern, und während der Produktionsphase (Otto 2005: 25). Einige Auswirkungen von FDI umfassen (Plum 1995):

- direkte und über Multiplikatoreffekte indirekte Einkommens- und Beschäftigungseffekte;
- materieller und immaterieller Ressourcentransfer;
- Auswirkungen auf Handels- und Zahlungsbilanz;
- Auswirkungen auf Wirtschaftsstruktur, Wettbewerb und Standortqualität;
- soziale und politische Folgen sowie
- Auswirkungen auf die nationale Souveränität.

Die Auswirkungen von FDI können unterschiedlich ausfallen, je nachdem in welchem Sektor investiert wird und wie hoch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der ausländischen

Investoren ist. Auch der Entwicklungsstand des Gastlandes ist eine entscheidende Determinante.

5.1 Effekte auf die Bruttokapitalbildung: FDI als Mittel zur Schließung der Sparlücke

Für Wirtschaftswachstum bedarf es Investitionen, die durch Ersparnis finanziert werden. Konventionelle Wachstums- und Modernisierungstheorien gehen davon aus, dass Entwicklungsländer aufgrund der weit verbreiteten Armut nicht genügend hohe Sparraten erzielen können, um die für ein konstant hohes Wirtschaftswachstum erforderlichen hohen Investitionsraten zu erzielen. Die Bruttokapitalbildung findet daher nicht in ausreichendem Maße statt. Damit kann auch die in Entwicklungsländern durchweg im Überfluss vorhandene Arbeitskraft nicht produktiv verwertet werden. Dieses Dilemma lässt sich überwinden, indem zur Schließung der Sparlücke zusätzliches Kapital aus dem Ausland importiert wird. FDI sind eine Variante des Kapitalimports.

Der Primäreffekt von *Greenfield Investment* ist immer ein Beitrag zur Realkapitalbildung, im günstigsten Fall treten diese vollständig zu den inländischen Investitionen im Gastland hinzu. Für den Gesamteffekt sind jedoch auch die Anpassungsreaktionen der heimischen Akteure auf das Auftreten eines neuen Marktteilnehmers von Bedeutung. Erhöhen sich als Folge der FDI die Summe der Investitionen im Gastland stärker als die Summe der FDI, bezeichnet man das als *crowding in* inländischer Investitionen. Im entgegengesetzten Fall, wenn die FDI die Gesamtinvestitionen im Gastland geringer erhöhen als die Summe der FDI, spricht man von *crowding out*. Das bedeutet, dass heimische Akteure weniger Investitionen tätigen, als es bei Abwesenheit von FDI der Fall gewesen wäre (Woodward 2001: 122 f.).

FDI werden nicht immer durch Kapitaltransfer aus dem Ausland finanziert. Der Investor kann zur Finanzierung auch Kapital aus dem Gastland selbst aufnehmen, zum Beispiel durch Kredite bei inländischen Banken. Eine Auswirkung der somit im Gastland gestiegenen Kapitalnachfrage könnte dann die Verknappung der dort für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel sowie ein Zinsanstieg und somit eine Verteuerung der Finanzierung für heimische Investoren sein. Damit käme es zum *crowding out* einheimischer Investitionen (Agosin/Mayer 2000: 6 f.).

Neben der Art der Finanzierung ist auch der Sektor, in dem die Investition getätigt wird, für die Sekundäreffekte

einer FDI entscheidend. *Crowding In* ist dann wahrscheinlich, wenn FDI in Sektoren getätigt werden, in denen im Gastland zuvor noch nicht produziert wurde. Der TNK tritt dann nicht in Konkurrenz zu einheimischen Unternehmen desselben Sektors, die er vom Markt verdrängen könnte. Darüber hinaus kann eine derartige Investition Kopplungseffekte (»linkages«) auslösen, und damit einen sich selbst tragenden Aufschwung initiieren: Nämlich indem der TNK entweder die Nachfrage nach Vorprodukten aus anderen Sektoren erhöht, oder diesen Produkte aus eigener Produktion zur Verfügung stellt, die zuvor auf dem Markt entweder gar nicht vorhanden waren, oder nur zu deutlich höheren Preisen. Diese Kopplungseffekte sollten die einheimischen Unternehmen zu zusätzlichen Investitionen anregen und damit einen Schneeballeffekt auslösen.

Crowding out-Effekte sind wahrscheinlich, wenn FDI in Sektoren vorgenommen werden, die zuvor von einheimischen Unternehmen dominiert wurden. Durch derartige substituierende Investitionen können einheimische Unternehmen entweder völlig bankrott gehen oder in weniger profitable Sektoren beziehungsweise Regionen abgedrängt werden. Letzteres verringert ihre Gewinne und damit ihr zukünftiges Investitionspotential, mit entsprechenden Auswirkungen auf die langfristigen Fähigkeiten zur Kapitalbildung aus eigenen Mitteln. Der Gesamteffekt der FDI auf die Kapitalbildung ist dann gering oder kann sogar negativ sein (Agosin/Mayer 2000: 3 ff.).

Bei M&A wird zunächst kein neues Realkapital durch FDI gebildet, da hier nur ein bereits bestehendes Unternehmen den Eigentümer wechselt. Trotzdem können M&A einen positiven Effekt auf die Realkapitalbildung im Gastland haben, wenn der inländische Verkäufer die erhaltenen Mittel für neue Investitionen in seinem Heimatland verwendet. M&A können auch Erweiterungs- oder Modernisierungsinvestitionen seitens des Neueigentümers nach sich ziehen. Trotzdem ist der Effekt von M&A auf die Realkapitalbildung in der Regel deutlich niedriger als bei *Greenfield Investment* (Agosin/Mayer 2000: 2 f., Oxfam America 2002: 43 f.).

Neben der Investitionsphase einer FDI sollte abschließend auch ihre Produktionsphase betrachtet werden. Werden die aus der FDI resultierenden Erträge re-investiert, hat dies einen positiven Effekt auf die Kapitalbildung. Werden sie dagegen vom TNK repatriert, also aus dem Gastland entfernt, um zum Beispiel Dividenden an ausländische Aktionäre auszuzahlen, dann kann dies langfristig zu einer Dekapitalisierung der Gastlandökonomie führen.

5.2 Effekte auf die Zahlungsbilanz: FDI als Mittel zur Schließung der Devisenlücke

Entwicklungsländer, so eine weitere Annahme konventioneller Wachstums- und Modernisierungstheorien, müssen im Stadium der nachholenden Entwicklung mehr Güter importieren als sie exportieren können, da sie zum Beispiel Hochtechnologieprodukte einführen müssen, die sie (noch) nicht selber herstellen können. Die Devisenlücke, die dadurch entsteht, dass ihre eigenen Währungen häufig wenig begehrt sind und sie oft nicht ausreichend Deviseneinnahmen durch Exporte erzielen, kann durch Kapitalimport z. B. in Form von FDI geschlossen werden.⁴

Wird eine FDI vollständig per Kapitalimport finanziert, dann kommt es in der Investitionsphase zunächst zu einem Devisenzufluss in Höhe der FDI. Eine FDI verursacht jedoch auch Devisenkosten, etwa wenn beim Bau einer Fabrik Maschinen aus dem Ausland importiert werden. Deshalb fließt ein Teil der Devisen in der Regel sofort wieder ab.

In der Produktionsphase wird der Effekt auf die Zahlungsbilanz maßgeblich vom Anteil der Devisenkosten an den gesamten Produktionskosten beeinflusst. Für das Gastland ist eine FDI daher umso vorteilhafter, je mehr einheimische Vorprodukte bei der Produktion verwendet werden und je mehr einheimische Arbeitskräfte und Dienstleistungen nachgefragt werden.

Auswirkungen hat auch, ob der TNK für den Export auf den Weltmarkt oder für den Absatz im Gastland produziert. Im ersten Fall führen FDI zu einem zusätzlichen Devisenzufluss durch Exporteinnahmen. Im letzten Fall führt die FDI zunächst nicht zu weiteren Deviseneinnahmen, da sämtliche Einnahmen in inländischer Währung generiert werden. Allerdings kann hier trotzdem ein positiver Effekt für die Zahlungsbilanz entstehen, nämlich wenn es

sich um eine Import substituierende FDI handelt und durch die FDI neue Produkte aus inländischer Produktion zur Verfügung stehen, die das Gastland zuvor importieren musste (Radke 1992: 34 f.).

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Verwendung der anfallenden Gewinne. Werden diese repatriert dann fließen Devisen ab. In Entwicklungsländern wollen TNK in der Regel höhere Gewinnmargen erzielen als bei FDI in Industrieländern, da sie diese Investitionen in häufig politisch und wirtschaftlich instabilen Ländern als risikoreicher einschätzen. Der Devisenabfluss durch Gewinnrepatriierung kann daher den Devisenzufluss durch die FDI schon nach einigen Jahren übersteigen, mit entsprechend negativem Effekt auf die Zahlungsbilanz.

5.3 Räumliche/sectorale Polarisisation

Entwicklungsstrategien, die sich auf FDI stützen, werden nicht selten mit dem Vorwurf konfrontiert, dass sie kleine Inseln der Modernität in einem Meer von Unterentwicklung schaffen würden. Die Sekundäreffekte von FDI führten gerade in Entwicklungsländern zur Zunahme räumlicher und sektoraler Ungleichheit. Die theoretische Grundlage dieser Vorwürfe sind die Polarisierungstheorien.

Während Gleichgewichtsmodelle zu dem Ergebnis kommen, dass jede Störung des bestehenden Gleichgewichts eine Reaktion hervorruft, die zu einem neuen Gleichgewicht tendiert, erwarten Polarisierungsmodelle, dass auftretende Ungleichgewichte einen Entwicklungsprozess in Gang setzen, der zu einer Verstärkung der Ungleichgewichte, also zur sektoralen und/oder regionalen Polarisierung führt (Schätzel 2003 158 f.). Dieser Entwicklungsprozess wird in den Polarisierungsmodellen durch externe Effekte ausgelöst. FDI und insbesondere *Greenfield Investment* gehören zu derartigen externen Effekten.

Die Polarisierungstheorien besagen, dass die ungleichmäßige räumliche Verteilung von Investitionen zur Herausbildung von Wachstums-, Stagnations-, und Entleerungsgebieten führt. Ein Wachstumsgebiet ist dadurch gekennzeichnet, dass die Wachstumsrate des Einkommens dort deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Der Wachstumsprozess wird unter anderem hervorgerufen und begleitet von stetig ansteigenden Investitionen, der Zunahme der Produktivität sowie dem Zufluss mobiler Produktionsfaktoren. Den Wachstumsgebieten stehen Entleerungsräume

4 Diese Annahme war in der frühen Entwicklungsökonomie der Nachkriegszeit verbreitet und hat zur hohen Auslandsverschuldung von Entwicklungsländern geführt, die seit den achtziger Jahren in zahlreichen Schuldenkrisen mündete. Heutzutage wählen die meisten Entwicklungsländer eine exportorientierte Entwicklungsstrategie und erwirtschaften Handelsbilanzüberschüsse. Die Devisenlücke besteht jedoch weiterhin, nun verursacht durch die hohe zusätzliche Devisennachfrage durch die Schuldendienstverpflichtungen. In der Praxis heißt das, dass ein beträchtlicher Teil der Kapitalzuflüsse durch FDI lediglich zur Finanzierung des Schuldendienstes genutzt wird.



Auf den Rückweg von der Arbeit (Mali)

gegenüber, in denen sich ein wirtschaftlicher Schrumpfungsprozess vollzieht. Kennzeichnend für ein Entleerungsgebiet sind die Verminderung der dortigen Wertschöpfung, die Abnahme der Investition sowie der Abfluss mobiler Produktionsfaktoren (Schätzel 2003: 147 f.).

Ein Polarisationsmodell zur Erklärung von Entwicklung und Unterentwicklung ist Myrdals Hypothese der zirkulären Verursachung eines kumulativen sozioökonomischen Prozesses (vgl. Schätzel 2003: 161 ff.). Myrdal argumentiert, dass in der freien Marktwirtschaft die Variablen des sozioökonomischen Systems so miteinander verbunden sind, dass die Veränderung einer Variablen eine Veränderung einer anderen Variablen in gleicher Richtung bewirkt. Aufgrund von Rückkopplungseffekten verstärkt die Veränderung der zweiten Variablen dann die Intensität und zeitliche Kontinuität der Veränderung der ersten Variablen. Somit wird ein kumulativer Prozess in Gang gesetzt. FDI können einen derartigen Prozess auslösen.

Da kumulative Wachstumsprozesse und kumulative Schrumpfungsprozesse gleichzeitig auftreten, ist die Folge eine räumliche Differenzierung in einerseits Wachstumszentren und andererseits in ihrer Entwicklung zurückbleibende Regionen. In welchem Ausmaß derartige Ungleichgewichte entstehen, hängt ab von der Art und Intensität der durch das wirtschaftliche Wachstum der Zentren ausgelösten Entzugseffekte (*Backwash Effects*) und Ausbreitungseffekte (*Spread Effects*) als Folge mobiler Produktionsfaktoren und Handel. Myrdal erwartet, dass in der Regel die Entzugseffekte die Ausbreitungseffekte in ihrer Wirkung übertreffen. Das Wachstum der Zentren entzieht peripheren Regionen damit die zu ihrer Entwicklung nötigen Ressourcen. In seinen zwei

Gesetzen der wirtschaftlichen Unterentwicklung und Entwicklung fasst Myrdal zusammen, dass erstens dem freien Spiel der Kräfte eine Tendenz zur regionalen Ungleichheit innewohnt und zweitens diese Tendenz stärker ist, je ärmer ein Land ist.

Parallelen zur Argumentation von Myrdal finden sich bei Hirschmann (1958: 62 ff.), der wirtschaftliches Wachstum als Kette von sektoralen Ungleichgewichten definiert. Dabei übertragen die führenden Branchen (*Leading Sectors*), die im hier betrachteten Fall von FDI entstanden sind und von TNK dominiert werden, Wachstumsimpulse auf andere Wirtschaftsbereiche. Die Übertragung der Impulse erfolgt über Vorwärts- und Rückkopplungseffekte. Vom wachsenden Zentrum werden auf eine in der Entwicklung zurückgebliebene Region positive Sickereffekte (*Trickle Down Effects*) und negative Polarisierungseffekte (*Polarization Effects*) übertragen. Diese Effekte entsprechen Myrdals Ausbreitungs- und Entzugseffekten. Sie haben eine räumlich, zeitlich und sektoral diffundierende Wirkung, das heißt sie können fern vom Investitionsort, zeitlich verzögert sowie in anderen Sektoren auftreten. Die räumliche Wirkung ist abhängig vom Entwicklungsstand eines Landes. Je niedriger der Entwicklungsstand, desto ausgeprägter ist die räumliche Polarisierung. Anfangs sind die Polarisierungseffekte stärker als die Sickereffekte. Die Folge ist eine Verschärfung der räumlichen Ungleichgewichte. Aufgrund der Konzentration ökonomischer Aktivitäten auf das Zentrum sind jedoch nach einer gewissen Zeit ökonomische (zum Beispiel Agglomerationsnachteile) und politische Gegenkräfte zu erwarten, die in Richtung eines Abbaus der interregionalen Einkommensunterschiede zielen (Schätzel 2003: 147 und 165 f.).

6. Schlussbetrachtung

Deutlich geworden ist, dass die Effekte von FDI äußerst komplex und damit nur schwer zu bewerten sind. Es treten zwar zweifellos positive Effekte im Hinblick auf Entwicklung und Armutsbekämpfung auf, doch diese erscheinen nicht so eindeutig, dass sie die Hoffnungen auf einen FDI-initiierten Entwicklungsschub zur fristgerechten Verwirklichung der MDGs rechtfertigen würden.

Aus monetär-ökonomischer Sicht sind FDI zunächst nur ein in Fremdwährung denominierter Kapitalimport. Der Blick auf den Beitrag von FDI zur Schließung der Spar- und Devisenlücke in Entwicklungsländern hat deutlich gemacht, dass verschiedene FDI auch verschiedene Effekte haben. *Greenfield Investment* tragen mehr zur Kapitalbildung bei als M&A, exportorientierte FDI bringen mehr Deviseneinnahmen ins Land als absatzorientierte, und komplementäre FDI in »neuen« Sektoren verdrängen weniger einheimische Investitionen als substituierende FDI. Entwicklungsländern ist daher anzuraten, FDI nach qualitativen Kriterien zu selektieren, denn nicht jede FDI nützt jedem Gastland in jedem Stadium seiner wirtschaftlichen Entwicklung.

Für die Polarisationsmodelle sind FDI ein externer Effekt, der durch Wirkungsketten Sekundäreffekte auf andere Bereiche der Ökonomie des Gastlandes ausübt. Sowohl Myrdal als auch Hirschmann gehen davon aus, dass gerade in den ärmsten und am wenigsten entwickelten Ländern die polarisierenden Effekte anfangs überwiegen. Daher würden FDI zumindest anfänglich zu sektoralen und regionalen Ungleichgewichten führen und die Entwicklung der übrigen Sektoren und Landesteile behindern, da diesen zunächst Ressourcen entzogen werden. Damit würde auch die Armutsbekämpfung in diesen Regionen erschwert werden. Aus den Polarisationsmodellen lässt sich also ableiten, dass FDI in armen Ländern keinen Beitrag zu Wachstum und Wohlstand für alle Regionen und sozialen Schichten gleichermaßen darstellen – einige könnten sogar zunächst Wohlstandsverluste zu erleiden haben. Die Armutsbekämpfung müsste daher durch staatliche Regulation der privaten Investitionstätigkeit gewährleistet werden, zumindest aber mittels ihrer Ergänzung durch flankierende Maßnahmen der öffentlichen Hand.

Literaturverzeichnis

- Agosin, M.R./Mayer, R. (2000):* Foreign Investment in Developing Countries. Does it Crowd in Domestic Investment? UNCTAD Discussion Paper. Nr. 146. Genf.
- Caves, Richard E. (1996):* Multinational Enterprise and Economic Analysis, 2nd Edition, Cambridge University Press: Cambridge.
- Dunning, J. H. (1977):* Trade, Location of Economic Activity and the MNE: A Search for an Eclectic Approach, In: Ohlin, B./Hesselborn, P.O. (eds.): The International Allocation of Economic Activity, Macmillan Press: London/Basingstoke, S. 395–418.
- Gad, G. (2004):* Unternehmensethik, Transnationale Unternehmen, Entwicklungsländer. Wissenschaftlicher Verlag Berlin: Berlin.
- Heiduk, G./Kerlen-Prinz, J. (1999):* Direktinvestitionen in der Außenwirtschaftstheorie. In: Döhrn, R./Heiduk, G. (Hrsg.): Theorie und Empirie der Direktinvestitionen. Duncker & Humblot: Berlin. S. 23–54.
- Jarchow, H.J./Rühmann, P. (2000):* Monetäre Außenwirtschaft I. Monetäre Außenwirtschaftstheorie.⁵ Vandenhoeck & Ruprecht/UTB: Göttingen/Stuttgart.
- Krugman, P. (1998):* Fire-Sale FDI, Paper presented at the NBER Conference on Capital Flows to Emerging Markets, Feb. 20–21, 1998, <http://web.mit.edu/krugman/www/FIRESALE.htm>
- Nunnenkamp, P. (2002):* To what Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals? Kieler Arbeitspapiere Nr. 1128. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel: Kiel.
- Otto, A.H. (2005):* Makroökonomische Effekte der Direktinvestitionen. Peter Lang: Frankfurt a. M. et al.
- Oxfam America (2002):* Global Finance Hurts the Poor. Analysis of the impact of North-South private capital flows on growth, inequality and poverty, Oxfam America: Washington, D.C.
- Plum, M. (1995):* Auswirkungen von Direktinvestitionen in Empfängerländern. Josef Eul: Bergisch Gladbach.
- Radke, V. (1992):* Entwicklung oder Abhängigkeit? Ökonomische Effekte ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Campus Verlag: Frankfurt/New York.
- Sachs, W. (2000):* Globalization and Sustainability, Heinrich-Böll-Stiftung: Berlin.
- Schätzl, L. (2003):* Wirtschaftsgeographie – Theorie.⁹ Schöningh: Paderborn et al.
- Todaro, M.P./Smith S.C. (2006):* Economic Development.⁹ Pearson/Addison Wesley: Harlow et al.
- UNCTAD (1999):* World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development, United Nations: New York/Geneva.
- UNCTAD (2006):* World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies. Implications for Development, United Nations: New York/Geneva.
- Woodward, D. (2001):* The Next Crisis? Direct and Equity Investment in Developing Countries. Zed Books: London/New York.

Ausländische Direktinvestitionen – Magic Bullet der Armutsbekämpfung?

PHILIPP HERSEL¹

1. Einleitung

Seit den 1990er Jahren haben viele Entwicklungsländer, nicht zuletzt im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme der Internationalen Finanzinstitutionen, ihre nationalen Finanzmärkte geöffnet. Dies erleichterte Kapitalbewegungen privater Investoren und Kapitalgeber in Form von Krediten, ausländischen Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) und Portfolio-Investitionen.² Insbesondere FDI erlebten einen Boom und stiegen von knapp 27 Milliarden US-Dollar im Jahr 1990 auf über 210 Milliarden US-Dollar im Jahr 2004 an. Auch wenn FDI-Zuflüsse in der Summe niedriger als die Kreditaufnahme ausfallen, sind sie dennoch der bedeutendste Nettokapitalzustrom in Entwicklungsländern, da der größte Teil der Kreditaufnahme zur Rückzahlung alter Schulden verwendet wird und gleich wieder zurück an die Gläubiger fließt.³

Die unter dem Dach der Vereinten Nationen vorbereitete Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey hat daher im März 2002 sehr hohe Erwartungen an FDI formuliert: »Ausländische Direktinvestitionen [...] sind deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie den Transfer von Wissen und Technologie, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Steigerung der Gesamtproduktivität, die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum und letztlich die Bekämpfung der Armut durch Wirtschaftswachstum und Entwicklung ermöglichen.« (Konsens von Monterrey 2002: 5)

Sind diese sehr hohen Erwartungen berechtigt? Bringen FDI tatsächlich Technologietransfer, mehr Beschäftigung, höhere Wettbewerbsfähigkeit, höheres Wachstum und leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Armutsbekämpfung? In diesem Papier soll überblicksartig dargelegt werden, welche positiven und negativen Auswirkungen Direktinvestitionen zugeschrieben werden und wie weit die erhofften

oder befürchteten Wirkungsketten mit empirischen Untersuchungen übereinstimmen.

Vorweg ist festzustellen, dass FDI kein typisches Instrument der Armutsbekämpfung sind. Anders als in der Entwicklungshilfe, wo sich einzelne Projekte direkt auf eine Zielgruppe, wie zum Beispiel die ländlichen oder städtischen Armen, ausrichten lassen, haben FDI als gewinnorientierte Aktivitäten mit den Armen zunächst einmal wenig zu tun. Nur sehr selten sind die Armen wegen ihrer mangelnden Kaufkraft eine vielversprechende Kundschaft für (ausländische und inländische) Investoren. Auch als lokale *Counterparts*, das heißt Geschäftspartner und Mitgesellschafter von transnationalen Unternehmen kommen sie praktisch nicht in Frage. Damit bleibt als direkter Kanal zur Armutsreduzierung vor allem die Möglichkeit, dass die Armen in den Fabriken ausländischer Investoren Arbeit finden. Bei der Rolle von FDI für die Reduzierung der Armut wird daher vornehmlich über indirekte Auswirkungen diskutiert. FDI lösen, wie jede andere ökonomische Aktivität auch, eine Kette von wirtschaftlichen Folgewirkungen aus. Die Art und Reichweite solcher Wirkungsketten ist sehr stark davon abhängig, wie eng FDI mit anderen Sektoren der Ökonomie des Gastlandes verbunden sind. Von der Länge und der Richtung der Wirkungsketten ist dann auch abhängig, ob sich positive (oder auch negative) Kettenreaktionen von FDI tatsächlich bis in die armen und ärmsten Schichten der Gesellschaften im Süden fortsetzen.

2. FDI: Anspruch und Wirklichkeit in der Armutsbekämpfung

2.1 FDI und Beschäftigung

Befürworter von FDI argumentieren, dass diese neue und zusätzliche Arbeitsplätze schafften, da in transnationalen Unternehmen neben ausländischen ExpertInnen inländische ArbeitnehmerInnen beschäftigt werden. Außerdem zahlten ausländische Unternehmen im Vergleich zu inländischen Unternehmen überdurchschnittlich hohe Löhne. Bei den neu geschaffenen Stellen handele es sich primär um FDI in arbeitsintensiven Bereichen des verarbeitenden Gewerbes, wie zum Beispiel der Textilindustrie. Dabei kämen in der Regel junge, wenig qualifizierte ArbeitnehmerInnen zum Einsatz, vor allem Frauen. Diese könnten durchaus direkt aus den armen und ärmsten Schichten der Gesellschaft kommen.

1 Philipp Hersel ist Geschäftsführer der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21).

2 Zur genaueren Unterscheidung und entwicklungspolitischen Bedeutung dieser drei Formen der Kapitalbewegungen siehe BLUE 21/EED 2006 sowie Gad/Ellmers in diesem Band.

3 Dieses Argument ist allerdings nicht langfristig gültig. Wie die Kreditgeber Zins und Tilgung verlangen, so verlangen die ausländischen Investoren eine Rückübertragung von Investitionsgewinnen in ihre Heimatländer. Der Welle von FDI-Zuflüssen steht daher ein stetig wachsender Abfluss in Form von Gewinnrücktransfers aus Entwicklungsländern gegenüber.

FDI erfolgten jedoch, so ihre Gegner, häufig im Rahmen von Fusionen und Übernahmen (*Mergers & Acquisitions* – M&A), die keine zusätzlichen Investitionen und folglich auch keine positiven Beschäftigungseffekte mit sich brächten. Diese könnten nur durch *Greenfield Investment*⁴ erfolgen, die jedoch auch nicht unbedingt mit zusätzlicher Beschäftigung einher gingen, da FDI oftmals inländische Investoren verdrängten und einheimische Unternehmen in der Folge von FDI in Konkurs gingen. Gerade bei M&A würden daher im Rahmen von FDI nicht zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, sondern Arbeitsplätze vernichtet. Bei Privatisierungen vormals öffentlicher Unternehmen würden große Teile der Belegschaft entlassen und wegrationalisiert. Auch bei Übernahmen privater Unternehmen überwiege der Arbeitsplatzabbau gegenüber der Schaffung neuer Stellen. Insbesondere die positiven Beschäftigungswirkungen für die ärmsten und niedrigst-qualifizierten Arbeitskräfte würden überschätzt. Auch wenn viele Tätigkeiten in transnationalen Unternehmen keine abgeschlossene Ausbildung erforderten, sei die Alphabetisierungsquote der ArbeiterInnen auch bei den einfachsten Tätigkeiten überdurchschnittlich hoch. Viele dieser neu geschaffenen Arbeitsplätze seien in Fabriken in so genannten Export-Produktionszonen (EPZ) entstanden. Dort würden häufig elementare ArbeitnehmerInnenrechte verletzt, wie zum Beispiel das Recht auf gewerkschaftliche Selbstorganisation und Arbeitsschutzbestimmungen. FDI in EPZ seien sehr mobil und können innerhalb weniger Tage und Wochen abgezogen und in ein anderes Land verlegt werden.

Empirische Untersuchungen belegen, dass FDI zwar einerseits Arbeitsplätze schaffen, auf der anderen Seite aber durch die Konkurrenz und bisweilen Verdrängung inländischer Unternehmen auch zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Der Nettoeffekt kann in einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausfallen. Am deutlichsten machen sich zusätzliche Arbeitsplätze durch FDI in den EPZ von Entwicklungsländern bemerkbar, in denen nach Daten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 2002 rund 43 Millionen Menschen in 108 Länder beschäftigt waren (ILO, 2003). Das ist durchaus eine eindrucksvolle Zahl, sie macht aber im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbfähigen in Entwicklungsländern deutlich weniger als zwei Prozent aus. Während in den 1970er und 1980er Jahren der Aufbau von Textilindus-

trien in EPZ häufig mit einem Arbeitsplatzabbau in den Industrieländern verbunden war, gehen neu geschaffene Arbeitsplätze in EPZ inzwischen auch mit Verlagerungen zwischen Entwicklungsländern einher. So gingen zwischen 2000 und 2002 in mexikanischen EPZ circa 200 000 Arbeitsplätze verloren, weil die Produktion an billigere Standorte verlagert wurde (ebd.). In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass die Produktion in EPZ nur wenig bis gar nicht in die sonstigen Wirtschaftsstrukturen der Entwicklungsländer integriert ist. Dies hat insofern positive Beschäftigungswirkungen, als dass zusätzliche Arbeitsplätze in EPZ keine inländischen Arbeitsplätze und Unternehmen verdrängen.⁵ Umgekehrt geht von FDI in EPZ aber auch kein industriepolitischer Impuls aus, der lokale Zulieferbetriebe hervorbringt, die ihrerseits neue Stellen schaffen könnten. Weniger eindeutig ist der Fall bei FDI, die nicht in EPZ angesiedelt sind. *Greenfield-Investment* schaffen in jedem Fall neue und auch mehr Stellen als Fusionen und Übernahmen, ihr Netto-Beschäftigungseffekt ist aber wegen der wenig erforschten konkreten Verdrängungseffekte auf inländische Unternehmen unklar.

Im Durchschnitt erhöhen FDI die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften und führen damit, einer Studie der ILO zufolge, zu wachsenden Einkommensunterschieden in der Bevölkerung. Derselben Studie zufolge verbessern sich durch FDI jedoch auch die Arbeitsbedingungen niedrig qualifizierter Beschäftigungsverhältnisse (ILO 2004: 10). Bemerkenswert ist eine Untersuchung, derzufolge eine FDI im verarbeitenden Gewerbe in einem Schwellenland mehr Arbeitsplätze schafft als eine gleich große FDI im selben Sektor in einem Land mit sehr niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (Spiezia 2004). Ein möglicher Grund hierfür sind deutlich höhere Differenzen der Arbeitsproduktivität zwischen transnationalen und inländischen Unternehmen in Niedrigeinkommensländern als in Schwellenländern. Wenn transnationale Unternehmen einen gewissen Prozentsatz der einheimischen Produktion verdrängen, dann werden dadurch in den ärmeren Ländern deutlich mehr Arbeitskräfte freigesetzt als in Schwellenländern. Die *World Commission on the Social Dimension of Globalisation* (WCSDG)⁶ argu-

⁵ Zu den negativen Folgen dieses Umstandes siehe unten.

⁶ Die *World Commission on the Social Dimension of Globalisation* wurde von den Präsidenten von Tanzania und Finnland geleitet und umfasste ein breites Spektrum von PolitikerInnen und WissenschaftlerInnen.

4 Zur Abgrenzung der Begriffe siehe Gad/Ellmers in diesem Band.

mentiert zusammenfassend dass, obwohl FDI eigentlich einen positiven Beschäftigungseffekt haben sollten, »this may be negated by strong crowding-out effects on local firms unable to compete and by the introduction of capital-intensive technology by foreign firms. However, empirical evidence on the employment impact of FDI is sparse and does not permit simple generalization.« (WCSDG 2004: 38)

2.2 FDI und Wachstum

Befürworter von FDI argumentieren, dass diese die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern erhöhten und dadurch zu Wirtschaftswachstum führten, welches auch den Armen proportional zu Gute komme. Die *Trickle-Down-Hypothese* geht davon aus, dass sich Wachstum in Form von Einkommenszuwächsen von selbst und weitgehend gleichmäßig auf die verschiedenen Einkommensgruppen in der Volkswirtschaft verteilt.

Da viele FDI als Fusionen und Übernahmen erfolgen, ist die Netto-Investitionswirkung von FDI aus Sicht vieler Kritiker jedoch deutlich kleiner als von den Befürwortern beschrieben. Sie könne sogar null oder negativ sein, wenn durch die Konkurrenz mit einheimischen Unternehmen mehr inländische Investitionen verdrängt werden, als aus dem Ausland hinzu kommen. Der *Trickle-Down-Hypothese* steht zudem die Position entgegen, dass die unteren Einkommensschichten ohne staatliche Umverteilung tendenziell unterproportional oder gar nicht vom Wachstum profitieren. Nur durch aktive staatliche Umverteilungspolitik könne dementsprechend Wachstum gleichmäßig verteilt werden. Diese erfolge aber aufgrund der schwachen politischen Mitsprache der Armen in der Regel nicht oder nicht ausreichend.

In empirischen Untersuchungen besteht große Einigkeit, dass Umverteilungsspielräume umso größer sind, je höher das Wachstum ausfällt. Beobachter sind sich jedoch nicht einmal einig darüber, ob FDI überhaupt das Wachstum in Entwicklungsländern befördern. Während es aus Sicht der WCSDG belegt ist, dass FDI zu Wirtschaftswachstum führt (WCSDG 2004: 38), bewertet die ILO die Faktenlage sehr viel vorsichtiger. Sie sieht im Fall der Entwicklungsländer keine eindeutig wachstumsfördernde Wirkung von FDI: »Some studies have found that FDI inflows stimulate economic growth only in those countries where human resource development has reached a certain threshold level. Other



Vanillefabrik in Madagaskar

studies have suggested that the growth-augmenting effect of such inflows depends on the degree of trade openness. But more recent studies show these results to be far from robust and conclude that FDI inflows do not have any consistent growth-augmenting effect.« (ILO 2004: 9). Carkovic und Levine (2002) haben in einer Untersuchung verschiedene Messprobleme früherer empirischer Studien eliminiert und kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass FDI an und für sich keinen Wachstumsbeitrag leisten. Entscheidend sei vielmehr eine angemessene Wirtschaftspolitik, die die Wachstumswirkungen inländischer wie ausländischer Investitionen gleichermaßen verbessern könne (Carkovic/Levine 2002: 3). Diese Ergebnisse passen zu der Einschätzung von Yash Tandon und vielen anderen, die den kausalen Zusammenhang von Wachstum und FDI im Vergleich zu den Befürwortern von FDI genau umgekehrt sehen: »It was growth that attracted FDIs, and not FDIs that brought growth« (Tandon 2000: 3).

Jenseits möglicher indirekter Verteilungswirkungen von FDI über die Stimulation gesamtwirtschaftlichen Wachstums, haben FDI aber auch eine direkte Verteilungswirkung über ihre Beschäftigungseffekte. Da transnationale Unternehmen, wie von den meisten Autoren anerkannt wird, tendenziell höhere Löhne als heimische Unternehmen zahlen und sie zugleich, gemessen am lokalen Bildungsstand, nicht die niedrigst qualifiziertesten Arbeitskräfte einstellen, profitieren die Ärmsten der Armen kaum von neuen Arbeitsplätzen in FDI. Je höher die Qualifikation liegt, desto höher ist die relative Besserstellung der Beschäftigten in

transnationalen Unternehmen im Vergleich zu Beschäftigten in einheimischen Unternehmen. Nunnenkamp und Thiele argumentieren daher, dass, »ein durch FDI induziertes ›pro-poor growth‹ [...] höchst unwahrscheinlich [ist]. Es dürfte eher in den Bereich des Wunschdenkens gehören [...], dass FDI in Entwicklungsländern in absehbarer Frist zu einer weniger ungleichen Einkommensverteilung beitragen.« (Nunnenkamp/Thiele 2004: 12 f.)

2.3 FDI und inländischer Wettbewerb

FDI, so ihre Befürworter, träten mit inländischen Unternehmen in Entwicklungsländern in einen Wettbewerb, der zu höherer Produktivität, höheren Löhnen und höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer führe. FDI brächen auf diesem Wege inländische Monopole auf und böten Produkte und Dienstleistungen deutlich billiger als die inländische Konkurrenz an. Dadurch seien diese teilweise auch für die Armen erschwinglich. In vielen Entwicklungsländern hatten, ähnlich wie in Industrieländern, öffentliche Unternehmen eine Monopolstellung zum Beispiel in der Bereitstellung von Kommunikationsdienstleistungen. Die Privatisierung dieser Betriebe (häufig im Rahmen von Übernahmen durch ausländische Investoren) und der Zugang weiterer ausländischer Unternehmen im Rahmen von FDI habe den Wettbewerb angeregt und auch für die Armen erschwingliche Produkte, wie zum Beispiel Zugang zu Mobilfunk und Internet, geschaffen, die deren Lebensqualität deutlich erhöht hätten. Die neue Konkurrenz der transnationalen Unternehmen erhöhe zudem den Innovationsdruck auf inländische Unternehmen und steigere damit deren Innovationsfähigkeit.

Kritiker halten jedoch dagegen, dass viele inländische Unternehmen dem Wettbewerb mit transnationalen Unternehmen nicht standhalten könnten. Um technologisch nachzuziehen, fehle ihnen oft das Kapital, viele gingen in Konkurs oder würden von transnationalen Unternehmen übernommen, so dass Arbeitsplätze verloren gingen. Aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit könnten in den transnationalen Unternehmen trotz Produktivitätssteigerungen kaum Lohnzuwächse durchgesetzt werden. Auch Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen hätten keineswegs immer zu fallenden Preisen geführt. Häufig, zum Beispiel bei der Privatisierung von Wasser- und Stromversorgern, seien die Preise bei abnehmender Qualität deutlich gestiegen. Oft hät-

ten die Armen nach der Privatisierung keinen Zugang mehr zu diesen essenziellen Dienstleistungen.

Beobachtungen zeigen, dass sich der Zugang zu Telekommunikationsmitteln auch und gerade für die Armen durch den Boom der Mobilfunkbranche deutlich erhöht hat, denn sie sind aufgrund der Nicht-Verkabelung der meisten Slums und vieler armer Wohngegenden von Festnetztelefonen weitgehend abgeschnitten. Birdsall und Nellis argumentieren dass »steep price increases following privatization have been common (but not universal) in divested network or infrastructure industries, e. g., electricity and water and sewerage, less common in telecommunications.« (Birdsall/Nellis 2003: 1626). Im Vergleich zum Mobilfunk sind die Infrastrukturkosten bei Wasser und Elektrizität, aber auch bei Abwasser und Gas, um ein vielfaches höher und erklären damit teilweise die Preissteigerungen nach der Privatisierung. Wenig untersucht ist bislang, ob der Verkauf an ausländische Investoren andere Auswirkungen auf die Preisentwicklung, den Zugang für die Armen oder auch die Qualität der Produkte hat, als der Verkauf an inländische Investoren. Unbestritten ist lediglich, dass viele Privatisierungsprogramme in Entwicklungsländern auf ausländische Investoren zugeschnitten und auf sie angewiesen waren, da nicht selten das inländische Kapital fehlte, um große öffentliche Unternehmen zu übernehmen.

2.4 FDI und Technologie- und Know-How-Transfer

FDI wird von ihren Befürwortern in der Regel zu Gute gehalten, dass durch die Ausbildung inländischer Arbeitnehmer und die Einbindung von lokalen Zulieferbetrieben ein Transfer von Wissen und Technologien in die Unternehmen im Süden erfolge. Viele dieser ArbeitnehmerInnen würden später mit ihrem neu erlangten Know-How in heimische Unternehmen wechseln oder eigene Unternehmen gründen. Diese so genannten *Spillover*-Effekte verstärkten Wachstum und Beschäftigung und nutzen damit auch den Armen.

Das Ausmaß an Technologietransfer durch FDI wird jedoch, so das Gegenargument, deutlich überschätzt. Zwar finde bei FDI in Hochtechnologiesektoren tatsächlich ein Transfer durch die Einarbeitung einheimischer Arbeitskräfte statt, der Anteil einheimischer Arbeitskräfte bei derartigen FDI sei aber im Vergleich zum Einsatz ausländischer ExpertInnen relativ gering. In ausschließlich auf niedrigqualifizierte Tätigkeiten ausgerichteten FDI in EPZ finde praktisch

kein Technologietransfer statt, da diese nicht in inländische Wirtschaftsstrukturen integriert seien und es kaum Verknüpfungen zu lokalen Zulieferern gebe.

Empirische Untersuchungen legen in der Frage des Technologietransfers beziehungsweise der *Spillover*-Effekte durch FDI keine eindeutigen Schlussfolgerungen nahe: »Robust empirical support for positive spillovers is at best mixed.« (Görg/Greenaway 2004: 171). Vorsichtiger ist die ILO (2004: 9 f.): »Several studies have found that spillover effects of FDI inflows are generally quite insignificant; domestic firms do not seem to derive much benefit, in the form of improvements in technology and/or management, from the presence of TNC affiliates.« Optimistischere Konsequenzen zieht die WCDG (2004: 38) aus Beispielen erfolgreicher *Spillover*-Effekte in Irland und Singapur. Sie schränkt allerdings ein, dass es für positive *Spillovers* bereits im Vorfeld halbwegs wettbewerbsfähige inländische Industriestrukturen geben muss, die die neuen Technologien absorbieren können. Genau darin sehen Nunnenkamp und Thiele den Grund, warum FDI kein geeignetes Mittel der Armutsbekämpfung sein können: »Die für arme Entwicklungsländer typische Kluft zwischen der Produktivität der lokalen Unternehmen und der Produktivität der Auslandsinvestoren erschwert eine erfolgreiche Imitation sowie die Einbindung lokaler Zulieferer in die Beschaffungsnetze der Auslandsinvestoren und damit verbundene Übertragungseffekte. Damit kommen die viel beschworenen Vorteile von FDI gegenüber anderen Formen des Kapitalimports gerade dort kaum zum Tragen, wo sie am dringendsten benötigt werden.« (Nunnenkamp/Thiele 2004: 11 f.)

Aber auch in Schwellenländern mit deutlich besseren Voraussetzungen sind *Spillovers* nicht immer anzutreffen. Hanson (2001) findet in einer Untersuchung von FDI von *General Motors* (GM) und *Ford* in Brasilien nur sehr geringe Anzeichen für substantielle *Spillover*-Effekte.

2.5 FDI und Staatshaushalte

FDI und die durch sie geschaffenen zusätzlichen Arbeitsplätze verbreitern laut ihren Befürwortern die Steuereinnahmebasis in Entwicklungsländern. Dadurch erhalte der Staat mehr Geld, um Transferleistungen, öffentliche Dienstleistungen, und direkt auf die Armutsbekämpfung und die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) gerichtete Programme zu finanzieren.

Entwicklungsländer, so wird eingewandt, bieten allerdings oft hohe Subventionen und Steuervergünstigungen, um FDI überhaupt anzuziehen. Im Ergebnis gingen mit FDI daher häufig eher Belastungen der Staatshaushalte als zusätzliche Steuereinnahmen einher. Wegen der nur bescheidenen Beschäftigungswirkungen von FDI seien auch nur geringe zusätzliche Einkommenssteuereinnahmen zu erwarten. Im Rahmen der internationalen Standortkonkurrenz um FDI finde ein »Race to the Bottom« statt, durch welches die Steuersätze sowie Sozial- und Umweltstandards für ausländische und inländische Unternehmen gesenkt würden. Dadurch trügen FDI maßgeblich dazu bei, dass die Nationalstaaten in Bereichen wie Umverteilung, Umweltschutz und Armutsbekämpfung immer weniger Spielräume haben.

Einige Fallbeispiele belegen, dass die harte Standortkonkurrenz um die Ansiedelung von ausländischen Unternehmen den Staatshaushalten enorme Kosten verursacht, die die zusätzlichen Steuereinnahmen überwiegen könnten: Im Fall der zuvor genannten Beispiele von FDI durch Ford und GM hatte zwischen verschiedenen brasilianischen Bundesstaaten ein heftiger Standortwettbewerb um die Direktinvestitionen der beiden Unternehmen stattgefunden. Der Bundesstaat Rio Grande do Sul erhielt letztlich den Zuschlag für die GM-Investition, weil er direkte Subventionen von circa 250 Millionen US-Dollar und Steuernachlässe über 15 Jahre im Wert von circa 1,5 Milliarden US-Dollar angeboten hatte (Hanson 2001: 19). Nach längeren Verhandlungen erhielt auch Ford für den Bau eines Automobilwerks in Bahia von der dortigen Landesregierung Vergünstigungen, die sogar noch großzügiger waren.

Alfaro, Chanda, Kalemli-Özcan und Sayek (2003) kommen in einem Arbeitspapier des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu dem Schluss, dass afrikanische Länder sehr genau abwägen sollten, ob sie ihr Geld unmittelbar als Prämien zur Anwerbung ausländischer Investoren ausgeben wollen. Für eine nachhaltig positive Auswirkung von FDI seien gute lokale Wirtschaftsbedingungen eine zentrale Voraussetzung. Staatliche Ausgaben in diesem Bereich seien daher möglicherweise sinnvoller investiert als Subventionen und Steuernachlässe an einzelne Firmen.

Die ILO wirft grundsätzlich die Frage auf, ob die Entwicklungsländer bei einer Beschränkung der Standortkonkurrenz durch internationale Übereinkommen nicht die gleiche Menge von FDI anziehen könnten, ohne deren sozialen Nutzen durch teure Anreizprogramme unnötig zu

reduzieren. Ferner bestehe die Gefahr, dass es durch die Subventionierung ausländischer Investoren zu einer Benachteiligung der inländischen Unternehmen kommt (ILO 2004: 10). Nach einer Studie von Oxfam (2000) gehen den Entwicklungsländern durch Steuervermeidungspraktiken und Steuerbegünstigungen für transnationale Konzerne jährlich circa 50 Milliarden US-Dollar verloren. Das schließt allerdings auch Verluste aus *Transfer-Pricing*⁷ durch die Nutzung von Steuerparadiesen mit ein.

In der empirischen Literatur finden sich demgegenüber nur wenige Beispiele, für einen relevanten Beitrag transnationaler Unternehmen zu den Steuereinnahmen von Entwicklungsländern. Dabei handelt es um Länder wie China, die wegen ihres großen Binnenmarkts für die ausländischen Investoren auch als Absatzmärkte interessant sind und in denen ausländische Unternehmen durch FDI Fuß fassen wollen. Dort zahlten ausländische Firmen im Jahr 2000 immerhin 18 Prozent (27 Milliarden US-Dollar) der gesamten Unternehmenssteuern (UNCTAD, 2001: 23).

2.6 FDI als Risikobegrenzung für den Staatshaushalt

Bei FDI trägt der ausländische Investor das unternehmerische Risiko. Wenn die Investition fehlschlägt, muss der Investor den Verlust tragen. Das ist ein großer Vorteil gegenüber den mit ausländischen Krediten finanzierten Projekten, denn dort haftet im Fall eines Fehlschlags häufig der Staat mit Bürgschaften. Risiken für den Staatshaushalt und die Finanzierbarkeit einer Armutsbekämpfungspolitik werden vermindert, da davon ausgegangen werden kann, dass ausländische Investoren, die auf eigenes Risiko in Entwicklungsländern investieren, sehr genau darauf achten werden, keine Investitionsruinen zu produzieren.

Dem steht jedoch gegenüber, dass die ausländischen Investoren ihre Gewinne unbegrenzt aus den Gastländern abziehen können.

7 Bei *Transfer Pricing* handelt es sich um Preismanipulationen innerhalb eines transnationalen Unternehmens. So stellt zum Beispiel ein Tochterunternehmen in Mexiko der Konzernmutter in Deutschland überhöhte Preise für Vorprodukte in Rechnung. Durch *Transfer-Pricing* können Gewinne unternehmensintern so verschoben werden (in diesem Beispiel von Deutschland nach Mexiko), dass sie dort anfallen, wo die Steuern am niedrigsten sind.

Auch hier sind die empirischen Befunde dürftig. Es ist zweifellos richtig, dass ausländische Investoren mit FDI ein höheres unternehmerisches Risiko eingehen als ausländische Gläubiger im Fall der Kreditvergabe. Je größer aber ein transnationales Unternehmen im Vergleich zur Ökonomie eines Entwicklungslandes ist, desto eher gilt auch für dieses die Schutzvorkehrung »too big to fail«: kleine und mittlere Unternehmen mögen pleite gehen, große Unternehmen hingegen werden vom Staat gerettet. Es bedarf jedoch empirischer Untersuchungen darüber, ob große transnationale Unternehmen in Entwicklungsländern im Krisenfall geringere, stärkere oder gleich große staatlichen Risikoabschirmungen wie große einheimische Unternehmen genießen, beziehungsweise ob sie im Vergleich zu letztgenannten seltener oder öfter auf staatliche Abschirmungen angewiesen sind.

2.7 FDI als Devisenbringer

FDI bringen – zumindest zu dem Zeitpunkt, an dem die Investition getätigt wird – zusätzliche Devisen ins Land. Das hilft, die Devisenbelastungen aus dem Schuldendienst abzufedern, erhöht die Unabhängigkeit von ausländischen Gläubigern und verringert deren politischen Einfluss, zum Beispiel auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik des Entwicklungslandes. Damit können Auflagen der Gläubiger zur Haushaltssanierung, Handelsliberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienste, die oft zulasten der Armen gehen, umgangen werden.

Die anfänglichen Netto-Devisenzuflüsse stellen jedoch eine schwere Hypothek für die Entwicklungsländer dar, denn in der langen Frist wollen die Investoren Profit machen. Daher werden, über einen längeren Zeitraum betrachtet, mehr Devisen in Form von Gewinnrücktransfers in die Herkunftsländer der ausländischen Investoren zurückfließen, als ursprünglich in das Gastland hereingeflossen sind. Das belastet die Zahlungsbilanz und droht, langfristig die Abhängigkeit von ausländischen Gläubigern sogar zu vertiefen.

Zwar ist es grundsätzlich wünschenswert, sich den politischen Auflagen ausländischer Gläubiger zu entziehen. Um als Standort für ausländische Investoren attraktiv zu sein, verfolgen viele Entwicklungsländerregierungen jedoch auch unabhängig von Auflagen eine sehr ähnliche marktliberale Wirtschaftspolitik der Privatisierung, Liberalisierung und Haushaltskonsolidierung wie zum Beispiel der IWF.



Salzförderung im Senegal

Empirische Untersuchungen belegen, dass ausländische Investoren langfristig durch Gewinnrücktransfers mehr Devisen aus einer FDI herausziehen, als sie zu Beginn investiert haben (vgl. BLUE 21/EED 2006). Umstritten ist aber, inwieweit dies durch die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen selbst kompensiert wird oder sogar darüber hinaus netto Devisen erwirtschaftet werden. Eine klare Unterscheidung lässt sich danach vornehmen, ob das transnationale Unternehmen primär für den Binnenmarkt oder für den Export produziert. Im letzten Fall handelt es sich meistens um verarbeitendes Gewerbe in EPZ oder um Unternehmen der Extraktionsindustrie (zum Beispiel Öl, Gas, mineralische Rohstoffe). Wenn transnationale Unternehmen für den Export produzieren, geht von ihnen keine Gefahr für die Zahlungsbilanz des Entwicklungslandes aus, da Extraktionsindustrien fast immer zusätzliche Devisen ins Land bringen.

Im Fall von EPZ hängen die Devisenzuflüsse von der Höhe des Anteils der Wertschöpfung beziehungsweise der importierten Vorprodukte ab. Auch hier mangelt es an empirischen Untersuchungen, die beispielhaft für einzelne transnationale Unternehmen durchgeführt werden müssten. Noch viel weiter entfernt sind wir von gesamtwirtschaftlichen Untersuchungen zu diesem Thema, weil die dafür notwendigen Daten bislang nicht nach transnationalen Unternehmen aufgeschlüsselt erfasst werden. Schlimmer noch: Die Frage, ob eine konkrete FDI langfristig netto devisenbringend, devisenzehrend oder devisenneutral ist, wird der-

zeit bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen oft nicht einmal gestellt.

3. Resümee: Viel Lärm um Nichts?

Es gibt viele und vielfältig plausible Denkmodelle, auf welcher unterschiedlichen Weise sich FDI positiv oder negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungsländern im Allgemeinen und die Armutsbekämpfung im Besonderen auswirken könnten. Nur sehr wenige dieser Wirkungszusammenhänge sind empirisch so weit erforscht, dass sie belastbare Verallgemeinerungen zuließen. Die politische Bedeutung, die FDI in der offiziellen Entwicklungsdiskussion zugemessen wird, steht daher in einem krassen Missverhältnis zu den empirischen Erkenntnissen über FDI. Wenn sich die Wissenschaft in einer Frage einig ist, dann ist es die gemeinsame Einschätzung, dass man viel zu wenig über FDI weiß, um ihnen ein grundsätzlich gutes oder schlechtes Zeugnis auszustellen (vgl. auch Nunnenkamp 2004: 657 und Jenkins 2005: 531). Offen ist auch, ob die starke Fokussierung der Entwicklungsfinanzierungs-Diskussion auf FDI von der Mobilisierung inländischer Investitionen abgelenkt hat und es wachstumswirksamer gewesen wäre, die Aufmerksamkeit nationaler Wirtschaftspolitik statt dessen auf inländische, bevorzugt mittelständische Unternehmen auszurichten.

Die Darstellung zeigt jedoch, dass die vielversprechendsten, aber vielleicht auch gefährlichsten Potentiale von FDI die Armen nur mit Verzögerung treffen, denn obwohl FDI

sich zu industriepolitischen und entwicklungsstrategischen Zwecken einsetzen lassen, können Jahre vergehen, bis die Vorzüge eines FDI-induzierten Wachstum bei den Armen ankommen, wenn sie denn überhaupt bis dahin vordringen. Zudem können FDI den industriell beziehungsweise technologisch fortgeschrittenen Länder eher Chancen bringen, als den ärmsten Ländern. In beiden Ländergruppen gibt es absolut und relativ Arme, aber in Schwellenländern scheint das Potential von FDI für die Armen deutlich höher zu liegen. Das macht nochmals deutlich, dass FDI keine generelle Antwort auf die Herausforderungen absoluter Armut sein können. Auch hinsichtlich der globalen Standortkonkurrenz zeigen sich aus Perspektive der Entwicklungsländer deutliche Defizite von FDI. Standortkonkurrenz ist kein Nullsummenspiel, vielmehr verlieren in der Summe alle Länder, wenn sie sich gegenseitig mit Anreizen für ausländische Investoren überbieten. Vielleicht wäre schon allein eine nüchternere Einschätzung der vermeintlichen Segnungen durch FDI hilfreich, denn dadurch ließen sich viele Steuermilliarden an Subventionen sparen, die man statt dessen für zielgerichtete Armutsbekämpfung ausgeben könnte.

Die Diskussion lässt darüber hinaus eine weitere Schlussfolgerung zu: FDI mögen unter den richtigen Umständen einen positiven Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können. Ihr Beitrag ist aber quantitativ so gering, dass sich ihre Stilisierung zu einem zentralen Instrument der Armutsbekämpfung gewissermaßen verbietet. Genauso wenig ist es jedoch gerechtfertigt, FDI als Grund für mangelnde Fortschritte bei der Armutsbekämpfung heranzuziehen. Sie sind weder das eine, noch das andere, weder *Magic Bullet* noch ein Schuss ins Knie der Entwicklung.

Literaturverzeichnis

- Alfaro, L./Chanda, A./Kalemli-Özcan, S./Sayek, S. (2003): FDI Spillovers, Financial Markets, and Economic Development, IMF Working Paper, WP/03/186, Washington DC.
- Bhagwati, J. (2007): Why multinationals help reduce poverty, in: World Economy, Bd. 30, Nr. 2.
- Birdsall, N./Nellis, J. (2003): Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization, in: World Development, Bd. 31, Nr. 10.
- BLUE 21/EED (Hrsg.) (2006): Investoren als Entwicklungshelfer? Zur Rolle von Krediten, Direktinvestitionen und Portfolio-Anlagen in Entwicklungsländern, von Philipp Hersel und Sebastian v. Eichborn, Berlin/Bonn, 2006.
- Carkovic, M./Levine, R. (2002): Does Foreign Direct Investment Accelerate Growth? May 2002, University of Minnesota.
- Figini, P./Santarelli, E. (2006): Openness, economic reforms, and poverty: Globalization in the developing countries, in Journal of Developing Areas (Nashville, TN), Bd. 39, Nr. 2.
- Görg, H./Greenaway, D. (2004): Much ADO about Nothing? Do Domestic Firms Really benefit from Foreign Direct Investment?, in: The World Bank Research Observer, Bd. 19, Nr. 2.
- Hanson, G. H. (2001): Should Countries Promote Foreign Direct Investment? G-24 Discussion Paper Series, No. 9, February, United Nations, New York und Genf.
- ILO (2003): Committee on Employment and Social Policy: Employment and Social Policy in Respect of Export Processing Zones (EPZs), Genf.
- ILO (2004): Committee on Employment and Social Policy: Trade, foreign investment and productive employment in developing countries, Genf.
- Jenkins, R. (2005): Globalization, corporate social responsibility and poverty, in: International Affairs, Bd. 81, Nr. 3.
- Konsens von Monterrey (2002): Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey (Mexiko), 18.-22. März 2002, <http://www.un.org/depts/german/conf/ac198-11.pdf>.
- Lee, E./Vivarelli, M. (2006): The social impact of globalization in the developing countries, in: International Labour Review, Bd. 145, Nr. 3.
- Lee, E./Vivarelli, M. (Hrsg.) (2004): Understanding globalization, employment and poverty reduction, New York, Palgrave Macmillan.
- Nunnenkamp, P. (2004): To what extent can foreign direct investment help achieve international development goals?, in: World Economy, Bd. 27, Nr. 5.
- Nunnenkamp, P./Thiele, R. (2004): Strategien zur Bekämpfung der weltweiten Armut: Irrwege, Umwege und Auswege, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 407.
- Oxfam (2000): Tax Havens: Releasing the hidden billions for poverty eradication, Briefing Paper, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm.
- Santarelli, E./Figini, P. (2004): Does globalization reduce poverty? Some empirical evidence for the developing countries«, in: Lee, E./Vivarelli, M. (Hrsg.): Understanding globalization, employment and poverty reduction, New York, Palgrave Macmillan.
- Spiezia, V. (2004): Trade, foreign direct investment and employment: Some empirical evidence, in: Lee, E./Vivarelli, M. (Hrsg.): Understanding globalization, employment and poverty reduction, New York, Palgrave Macmillan.
- Tandon, Y. (2000): The role of Foreign Direct Investment in Africa's Human Development« – Paper written for the UNCTAD, <http://rorg.no/rorg/dok/arkiv/ytfdi1.htm>
- UNCTAD (2001): World Investment Report 2001 – Promoting Linkages, United Nations, New York/Genf.
- UNCTAD (2006): Foreign Direct Investment Database, United Nations, New York/Genf, <http://stats.unctad.org/fdi/>.
- WCSDG – World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004): A Fair Globalization: Creating Opportunities For All, Genf.
- Weltbank (2006): Global Development Finance 2006, CD-Rom Ausgabe, Washington DC.

Die Auswirkungen chinesischer Direktinvestitionen in Afrika auf die Verwirklichung der Millenniumsziele

MAXIMILIAN MAYER¹

1. Einleitung

Seit westliche Beobachter und Regierungen auf das chinesische Engagement in Afrika aufmerksam wurden, entbrannte eine bis heute andauernde Debatte. Im Zentrum standen dabei die mit dem chinesischen Engagement verbundenen Vor- und Nachteile für die Regierungen und Bevölkerungen Afrikas sowie für die Interessen der europäischen Staaten und der USA. In der Tat ist China im Laufe der letzten zehn Jahre zu einem der bedeutendsten wirtschaftlichen und politischen Akteure in Afrika geworden. Die sich daraus ergebenden geostrategischen und geoökonomischen Konsequenzen, aber auch die potentiell negativen Auswirkungen auf die Menschenrechtspraxis in autoritären Regimen sind Gegenstand kontroverser Einschätzungen (vgl. Chen 2007, Taylor 2006). Entgegen vieler kritischer Stimmen, die tonangebend in der meist emotionalen Debatte sind, verweisen neueste empirische Analysen darauf, dass der wachsende Strom der chinesischen (und indischen) Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) nicht nur einen nachhaltigen Wachstumsschub, sondern auch eine wirkliche Integration der afrikanischen Ökonomien in die Weltwirtschaft bewirken könnte (Broadman 2006, Goldstein et. al. 2006). Abgesehen von der Menschenrechtsfrage ist damit jedoch nicht automatisch die Frage beantwortet, ob sich die Geschäftsinteressen der chinesischen Firmen auch für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) als förderlich erweisen. Ziel der nachfolgenden Analyse ist es, zu untersuchen, wie sich die Direktinvestitionen chinesischer Unternehmen in afrikanischen Ländern auf die Realisierung der MDG auswirken. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich die Datenlage zu der Rolle chinesischer Firmen in Afrika, abgesehen von wenigen makroökonomischen Trends, als äußerst bruchstückhaft, ungenau und widersprüchlich erweist.

2. Chinesische Direktinvestitionen in Afrika

Im Jahr 2006 erreichte das Handelsvolumen zwischen China und den afrikanischen Ländern 55,5 Milliarden US-Dollar. Rund 900 größere chinesische Firmen investierten im selben

Jahr circa 370 Millionen US-Dollar. Laut chinesischen Angaben belief sich der kumulierte Bestand der chinesischen FDI in afrikanischen Ländern Ende des vergangenen Jahres auf 11,7 Milliarden US-Dollar (Xinhua 2007). Die tatsächliche Summe dürfte jedoch deutlich höher liegen, denn die staatlichen Ölkonzerne investierten allein im Sudan und Nigeria mehr als fünf Milliarden US-Dollar. China dürfte inzwischen nach Frankreich und den USA der drittgrößte Investor in Afrika sein (Berke 2006). Neben den Ölstaaten und Südafrika sind chinesische FDI besonders in der Region südlich der Sahara signifikant angestiegen. Dort überflügelten Chinas Investitionen zwischen 1998 und 2002 diejenigen Japans und waren mehr als doppelt so hoch wie die Südkoreas (Kaplinsky et. al. 2006: 16). Der Großteil des chinesischen Kapitals fließt in die Ölförderung und den Bergbau. Allerdings wird mit zunehmender Tendenz in Branchen jenseits der Rohstoffsektoren investiert. Dazu zählen große Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturprojekte, der Bau-sektor, die Landwirtschaft, verarbeitende Industrien und die Tourismusbranche (Broadman 2006: 12), aber auch, wie vor allem der letzte Afrika-Besuch des chinesischen Staatspräsidenten zeigte, Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (vgl. Schüller/Asche 2007).

2.1 Rohstoffsektoren

Auch wenn eine exakte Quantifizierung unmöglich ist, stehen der Bergbau und die Ausbeutung fossiler Ressourcen zweifelsohne im Zentrum der chinesischen Investitionstätigkeiten in Afrika. Insgesamt vereinigen afrikanische Länder fast ein Drittel aller chinesischen Investitionen in die internationale Energiewirtschaft (Lieberthal/Herberg 2006: 15). Dabei wurden Ölkonzessionen erworben und in Explorations- und Bohrprojekte, in Pipelines sowie in die Förderung und Raffinierung von Mineralöl (und Erdgas) investiert. Weitere Großinvestitionen flossen in den Abbau von Kupfer, Kobalt, Nickel und Eisenerzen. Für die Investitionen im Rohstoffbereich spielten teilweise Waffenlieferungen eine Rolle, wie etwa im Fall von Nigeria, Sudan oder Simbabwe. Inzwischen sind chinesische Firmen, wenn auch noch in vergleichsweise kleinem Umfang, ins Holzgeschäft in den Regenwaldgebieten Kameruns und Äquatorialguineas eingestiegen.

¹ Maximilian Mayer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Ostasienwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum. Dieser Aufsatz entstand in Kooperation mit der Asienstiftung.

2.2 Bausektor

Seit Anfang der neunziger Jahre sind staatliche und private chinesische Baukonzerne verstärkt in zahlreichen afrikanischen Ländern wie Algerien, Südafrika, Sambia, Sierra Leone, Namibia, Angola, Lesotho oder Äthiopien aktiv. Oftmals etablierten sie sich im Zuge von Infrastrukturprojekten, die von der chinesischen Regierung durch Kredite oder Hilfgelder finanziert wurden, auf den Märkten und blieben anschließend dauerhaft vor Ort. Heute bilden sie für lokale und internationale Baufirmen eine äußerst wettbewerbsfähige Konkurrenz und bauen im Regierungsauftrag, aber zunehmend auch für private Auftraggeber, unter anderem Straßen, Hafenanlagen, Krankenhäuser, Stadien, Brücken, Eisenbahnlinien, Bürohochhäuser, Dammprojekte und Kraftwerke sowie Kokereien (vgl. Corkin/Burke 2007).

2.3 Verarbeitende Industrie und andere Branchen

Größere chinesische Unternehmen investierten in annähernd allen afrikanischen Ländern signifikante Summen in die verarbeitenden Sektoren wie zum Beispiel in die Plastik- und Elektroindustrie, Textilbranche und Bekleidungsherstellung sowie in den Energie- und Telekommunikationssektor und in die Landwirtschaft. Diese Investitionen dürften neben der Rohstoffausbeutung und der Baubranche die größte Zahl von Arbeitsplätzen schaffen.

2.4 Kleinwarenhändler

Zu den Unternehmen, deren Aktivitäten selten politische Aufmerksamkeit erlangen, zählen die zehntausenden kleinen chinesischen Händler, die preisgünstige, meist aus China importierte Haushaltswaren, Bekleidung und Geschenkartikel in ihren kleinen Läden verkaufen (Dobler 2005). Wenngleich sich ihr Kapitaleinsatz nicht mit dem größerer Firmen vergleichen lässt, sind ihre Geschäfts- und Familiennetze von großer Bedeutung für die Beziehungen zwischen afrikanischen Ländern und China. Denn diese bilden gleichzeitig die Voraussetzung und die Importkanäle für die wachsende Menge chinesischer Produkte, die den afrikanischen Konsumenten zur Verfügung stehen.

3. Auswirkungen auf die MDG in Theorie und Praxis

Bei den Auswirkungen chinesischer FDI auf die Umsetzung der MDG handelt es sich um indirekte Auswirkungen, da Investoren ihrer Natur gemäß nach Profiten und Marktanteilen streben. Unter den »Nebenfolgen« der chinesischen FDI sind vier besonders relevant für die Umsetzung der MDG, da sie eine spürbare Verbesserung der strukturellen Armutssituation bewirken: Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Sektorale Entwicklung und die Anhebung des Lebensstandards. Unter struktureller Armut verstehe ich hierbei, dass die ökonomische Situation eines Landes die Bereitstellung grundsätzlicher Entwicklungsbedingungen wie Verkehrsnetze, ausreichend Arbeitsplätze jenseits des landwirtschaftlichen Sektors, aber auch die Bereitstellung einfacher Konsumgüter zu erschwinglichen Preisen nicht erlaubt.

3.1 Infrastruktur

Insbesondere in Ländern mit einer durch Bürgerkriege zerstörten Infrastruktur sorgen chinesische Firmen durch ihre rasche und kostengünstige Bautätigkeit für eine reale Verbesserung der Lebenssituation von Millionen von Menschen, die oft jahrelang auf befahrbare Straßen, sichere Brücken oder eine zumindest minimale Stromversorgung gewartet haben. Überdurchschnittlich profitieren hiervon Regionen und Länder wie zum Beispiel Subsahara Afrika, die in den letzten Jahren von anderen internationalen Investoren gemieden oder vernachlässigt worden sind (vgl. Berke 2006). Wenngleich sich viele Straßenbauprojekte an den Bedürfnissen der Ölkonzerne ausrichten und die enge Verzahnung chinesischer Entwicklungskredite mit der Vergabe von Infrastrukturaufträgen an chinesische Firmen kritisiert wird, hat sie indes den positiven Effekt, dass das Kapital tatsächlich in Projekte fließt, die von effizient arbeitenden chinesischen Betrieben realisiert werden.

3.2 Arbeitsmarkt

Bezüglich der Auswirkungen chinesischer FDI auf die afrikanischen Arbeitsmärkte lassen sich widersprüchliche Tendenzen beobachten. Zum einen gingen durch den Wegfall des Multifaserabkommens (MFA) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) mehrere zehntausend Arbeitsplätze



Arbeiten am Telefonnetz in Ghana

verloren, da chinesische Firmen, die zwischenzeitlich Produktionsstandorte in afrikanischen Ländern eröffnet hatten, um die vorteilhaften Quotenregelungen auszunutzen, diese wieder in ihre Heimatländer zurückverlegten. Der Niedergang dieser Branchen kann allerdings nicht allein dem »China-Faktor« angerechnet werden, da viele andere strukturelle Probleme auftreten (vgl. Peluola 2007).

Diesen negativen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt stehen jedoch die Arbeitsplätze gegenüber, die in der Ölindustrie, im Bergbau und in der Baubranche geschaffen worden sind. Empirische Untersuchungen zeigen, dass chinesische Baufirmen zwischen 85 und 95 Prozent ihrer Angestellten aus der örtlichen Arbeiterschaft rekrutieren (Corkin/Burke 2007). So sind in der Kupferindustrie Sambias durch chinesische FDI bereits zehntausend Arbeitsplätze entstanden, weitere 50 000 sollen in Folge bereits zugesagter Investitionen folgen. Im Rahmen eines Renovierungsprojekts des nigerianischen Eisenbahnnetzes wird ebenfalls mit der Entstehung von 50 000 Arbeitsplätzen gerechnet (Peluola 2007). Auch wenn zu den Arbeitsplätzen, die chinesische FDI im verarbeitenden Gewerbe, in der Landwirtschaft und der Telekommunikationsbranche geschaffen haben, keine verlässlichen Angaben existieren, dürften diese in ganz Afrika bei mehreren Hunderttausend liegen – insgesamt mehr als die circa 60 000 bis 80 000 Arbeitsemigranten aus China, die in den letzten Jahren nach Afrika eingewandert sind.

Die vor allem in Sambia laut gewordene Kritik an den mangelhaften Sicherheitsbedingungen in Bergwerken, die

von chinesischen Firmen betrieben werden, erinnert an die hohen Unfallraten in Chinas Kohleminen und verweist auf große Defizite, die die Arbeits- und Lebensbedingungen tausender Arbeiter beeinträchtigen. Angesichts fehlender empirischer Untersuchungen, die sich auch auf das angeblich systematisch zu geringe Lohnniveau bei chinesischen Firmen beziehen, sollten allerdings nicht alle chinesischen Bergbaubetriebe pauschal unter den Verdacht der Verantwortungslöslichkeit gestellt werden.

Insgesamt scheinen Chinas FDI dennoch einen positiven Einfluss auf Afrikas Arbeitsmärkte auszuüben. Durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze leisten sie, wie jüngst in einem offiziellen Statement der Initiative »New Partnership for Africa's Development« (NEPAD) betont wurde, insbesondere in Ländern mit einer instabilen sozialen und politischen Lage, in die ansonsten nur geringe FDI fließen, einen unersetzbaren Beitrag für die Verringerung der Armut, für die Steigerung der Einkommen zehntausender Familien und zur Entwicklung der heimischen afrikanischen Industrien. Zugleich heben die Fortbildungsmaßnahmen chinesischer Firmen – wie beispielsweise in der Telekommunikationsbranche in Nigeria – das Ausbildungsniveau in der Arbeiter- und Angestelltenschicht und erweitern das Humankapital der afrikanischen Bevölkerung.

3.3 Sektorale Entwicklung und Wettbewerbsförderung

Da sich bisher die Mehrheit chinesischer FDI auf den Abbau von Ressourcen konzentrierte, können hinsichtlich der sektoralen Entwicklung bisher weder positive noch negative Trends festgestellt werden. Unter den großen Ausnahmen sind die chinesischen Handelsnetzwerke, die, zum Beispiel in Mauritius, nicht nur lokale Fertigungsstätten etablierten, sondern durch langfristig erfolgreiche *Jointventures* mit ortsansässigen Unternehmern die Entstehung des industriellen Sektors maßgeblich förderten. Laut Bräutigam (2003) könnte sich diese »Katalysatorwirkung« in einigen Ländern südlich der Sahara in ähnlicher Weise wiederholen, eine Entwicklung, die sich bereits im Fall von Sierra Leone zeigt (Kaplinsky et. al. 2006). Mit der Ausweitung asiatischer Investitionen jenseits der Rohstoffsektoren dürfte es zu einem spürbaren Schub für Afrikas Industrialisierung kommen (Broadman 2006).

Darüber hinaus könnte sich in Folge der verstärkten direkten Konkurrenz durch chinesische Produkte und Unternehmen mittel- und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Unternehmen auf dem heimischen Markt (und damit auch auf dem Weltmarkt) und die Effizienz afrikanischer Märkte gleichermaßen verbessern – ein Trend der laut einer Weltbankstudie bereits nachweisbar ist (Broadmann 2006: 203 ff.).

Der Erfolg der Versuche, in Afrika nach chinesischem Vorbild exportorientierte Sonderwirtschaftszonen zu etablieren, wie es bereits in Sierra Leone in Kooperation mit der chinesischen *Guoji Group* begonnen worden ist, bleibt abzuwarten.

3.4 Chinesische Exporte und Lebensstandard

Auch wenn europäische Beobachter meist die schlechte Qualität chinesischer Billigwaren bemängeln, herrscht unter afrikanischen Kommentatoren Einigkeit darüber, dass die Flut chinesischer Waren zu einer enormen Steigerung des Lebensstandards von Millionen von Afrikanern geführt hat. Chinesische Firmen liefern alles von Kühlschränken, Klimaanlagen, Motorrollern, Mobiltelefonen und Werkzeug über Bekleidung bis hin zu Plastikschräben und Geschenkartikeln aber auch günstige Medikamente gegen Malaria. Während die teureren Produkte aus Europa und den USA keine Abnehmer in Afrika finden, leisten chinesische Firmen mittels ihrer günstigen Waren einen wesentlichen Beitrag zur Anhebung des Gesundheitszustandes, zur Verbesserung der sanitären Verhältnisse und zur Bekämpfung von Krankheits-epidemien – und damit auch zur Umsetzung der MDG. Import, Distribution und Verkauf der meisten dieser Produkte wären nicht ohne die fliegenden Händler möglich (Dobler 2005), die damit als »lebendige« FDI fungieren.

4. Unterminieren chinesische FDI »gute Regierungsführung«?

Chinesische FDI sind insbesondere in der Ölbranche oftmals mit der Vergabe von Krediten und Entwicklungshilfe verknüpft. Peking orientiert sich hier an anderen politischen Normen als internationale Geldgeber. Es betont die nationale Souveränität und die »Nichteinmischung in innere Angelegenheiten« und stellt mit Ausnahme der Nicht-Anerkennung Taiwans keinerlei politische Bedingungen. Allerdings setzten

Chinas Unterhändler beispielsweise im Falle eines Niedrigzinskredits über zwei Milliarden US-Dollar an Angola im März 2004 durch, dass 70 Prozent des Betrags an Aufträge für chinesische Unternehmen gebunden wurden. Angola hatte damit zwar langwierige, die Transparenz im Ölsektor und die Korruption betreffende Verhandlungen mit dem IWF umgangen, von dem es ursprünglich einen Entwicklungskredit beziehen wollte (Irinnews 2006). Dafür musste es sich jedoch Pekings ökonomischen Vorgaben beugen.

Derartige Vorgehensweisen stoßen auf harsche internationale Kritik, da sie die Bemühungen westlicher Geberländer zu unterminieren drohen, höhere Transparenzstandards und »gute Regierungsführung« zu fördern, welche als Voraussetzung für eine nachhaltige Armutsreduzierung gilt. Weil viele der gewährten Kredite, etwa im Falle Angolas, im Zusammenhang mit den chinesischen Energieinteressen stehen, wurde China vorgeworfen, es verschaffe sich mit konditionslosen Krediten einen Vorteil bei der Vergabe von Ölkonzessionen (Taylor 2006, Eisenmann/Kurlantzick 2005). Die Behauptung, die vom »Öldurst« geprägte Kreditvergabepraxis Chinas führe zu einer Senkung der Standards, lässt sich zudem empirisch nicht belegen. Eine Studie der OECD gelangt stattdessen zu dem Schluss, dass sich die gemessenen Transparenzwerte in Afrika seit dem Einsetzen des Stroms der chinesischen (und indischen) Öldollar nicht verschlechtert haben (Goldstein et al. 2006). Obwohl China langsam von seinem »Nichteinmischungs-Prinzip« abzurücken scheint – was sich etwa an seiner zunehmenden Bereitschaft, Druck auf die sudanesischen Regierung auszuüben, zeigt (vgl. Mayer 2007) – ist es unklar, in welcher Form die chinesische Regierung ihre rhetorische Unterstützung für die NEPAD und den verbundenen Berichtsmechanismen in Zukunft in praktische Politik umsetzen wird.

Andererseits könnte der chinesische Entwicklungsweg gerade hinsichtlich der »guten Regierungsführung« Vorbildcharakter haben, weil er von den pauschalen Maximalforderungen abweicht, die sich in der Wirklichkeit afrikanischer Länder oftmals als unrealistisch und kontraproduktiv erwiesen haben. China entspricht eher dem in den Vereinigten Staaten bereits diskutierten Ansatzes des »good enough governance« (vgl. Grindle 2005), das landesspezifische Schwerpunkte und Prioritäten statt der pauschalen Forderung nach Demokratisierung, Transparenz, Liberalisierung und Privatisierung aufstellt.

5. Fazit: Technologietransfer und die Rolle der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen

Die Direktinvestitionen chinesischer Unternehmen in Afrika dürften in den kommenden Jahren weiter kräftig zunehmen (vgl. Trinh et al. 2006). In diesem Sinne kündigte die chinesische Regierung während des China-Afrika-Gipfels im November 2006 an, einen fünf Milliarden US-Dollar umfassenden Fonds zur Förderung weiterer Investitionen ins Leben zu rufen. Wie die obige Analyse zeigt, werden die zu erwartenden Effekte weder nur positiv, noch ausschließlich negativ sein – ein Befund, der auch für die ökonomischen Beziehungen zwischen Afrika und China im Allgemeinen Geltung besitzt (Zafar 2007). Insgesamt ist jedoch das Wissen über (zukünftige) direkte und indirekte Auswirkungen der FDI aus China bislang sehr begrenzt und unsicher (Kaplinsky et al. 2006). Trotzdem lassen sich zwei zentrale Punkte hervorheben, wenn es darum gehen soll, die chinesischen Direktinvestitionen aus der Perspektive der MDG zu beurteilen:

- Erstens sollten afrikanische Unternehmen und Regierungen dem Vorbild Chinas folgen und im Rahmen von *Jointventures* zwischen chinesischen und afrikanischen Partnern systematisch die Verlagerung von Technologie und ganzen Verarbeitungs- und Fertigungsanlagen einfordern – eine Entwicklung, die von der chinesischen Regierung wiederholt in Aussicht gestellt wurde.
- Zweitens hängt der potentiell positive Einfluss chinesischer Investitionen unmittelbar von »ausreichend guter Regierungsführung«, und damit von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ab, die für die Regulierung des Wettbewerbs, der Arbeits- und Umweltstandards sowie für das Steuerwesen und die Reinvestition der Staatseinnahmen gelten (vgl. Broadman 2006).²

Diese Einsicht ist zwar nicht neu, doch erhält sie vor dem Hintergrund des chinesischen Engagements, das sich gerade im Vergleich mit den Investoren aus den Industrieländern durch eine besondere Risikobereitschaft auszeichnet, eine besondere Relevanz. So haben chinesische Unternehmer

nicht erst auf eine Verbesserung des Investitionsklimas gewartet, sondern setzen ihre Projekte auch in »Problemländern« um (Alden/Davies 2006).

Ohne Zweifel sind damit einerseits eine massive ökonomische Umstrukturierung ganzer Sektoren aber auch Risiken für die Umwelt verbunden.³ Andererseits eröffnet sich damit für afrikanische Unternehmen und Regierungen die Chance, durch ökonomische Selbstermächtigung die eigene Entwicklung im Sinne der MDG voranzutreiben und diese nicht am Tropf der internationalen Finanzinstitutionen und Geberorganisationen abwarten zu müssen. Diese Chance muss nun von den afrikanischen Staaten genutzt werden, um die Verwirklichung der MDG – im Sinne der Verringerung struktureller Armut – voranzutreiben.

Literaturverzeichnis

- Alden, C./Davies, M. (2006): A Profile of the Operations of Chinese Multinationals in Africa, in: South African Journal of International Affairs, Vol. 13, No. 1, S. 83–96.
- Bräutigam, D. (2003): Close Encounters: Chinese Business Networks as industrial catalysts in sub-Saharan Africa, in: African Affairs, Vol. 102, S. 447–467.
- Broadman, H. G. (2006): Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier, Washington.
- Chen, M. E. (2007): Chinese National Oil Companies and Human Rights, in: Orbis, Vol. 51, No. 1, S. 41–54.
- Corkin, L./Burke, C. (2007): China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors. A research undertaking evaluating China's involvement in Africa's construction and infrastructure sector prepared for DFID China, online unter: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/chinese-investment-africa-full.pdf>.
- Dobler, G. (2005): South-South business relations in practice: Chinese merchants in Oshikango, Namibia, Paper (Draft Version), in: http://www.ids.ac.uk/idS/global/AsianDriverpdfs/Dobler_Chinese.pdf.
- Eisenmann, J./Kurlantzick, J. (2005): China's Africa Strategy, in: Current History, May 2005, S. 219–224.
- Goldstein, A./Pinaud, N./Reisen, H./Chen, X. (2006): The Rise of China and India: What's in for Africa, OECD Development Centre Studies, Paris.
- Grindle, M. S. (2005): Good Enough Governance Revisited. A Report for DFID, in: http://www.odi.org.uk/speeches/states_06/29thMar/Grindle%20Paper%20gegredux2005.pdf.
- Kaplinsky, R./McCormick, D./Morris, M. (2006): The Impact of China on Sub Saharan Africa, Paper, in: <http://www.uk.cn/uploadfiles/2006428172021581.doc>.
- 3 Bei ausgewogener Betrachtung unterscheiden sich die de facto vorherrschenden Umweltstandards chinesischer Firmen in Afrika nicht wesentlich von denen ihrer internationalen Konkurrenz.

2 Good Governance spielt auch für die Fortsetzung chinesischer Investitionen eine wachsende Rolle, denn den Großteil der Investoren bilden inzwischen private Firmen, die meist über geringere politische Einfluss- und Risikofinanzierungsmöglichkeiten verfügen und dementsprechend abhängiger von wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen und den etablierten politischen Spielregeln sind.

- Irinnews* (2006): Angola: Oil-backed loan will finance recovery projects, *Irinnews.org*, 21.11.2006, in: <http://www.irinnews.org/print.asp?RepoID=45688>.
- Lieberthal, K./Herberg, M.* (2006): China's Search for Energy Security: Implications for U.S. Policy, National Bureau of Asian Research, Analysis, Vol. 17, No. 1.
- Marks, S.* (2006): China in Africa – the new imperialism? in: *Pambazuka News*, 3.2.2006, <http://www.pambazuka.org/en/category/features/32432>.
- Mayer, M.* (2007): Warum Chinas »Energiehunger« nicht zum »Krieg um Ressourcen« führt, in: *China aktuell*, Vol. 36, No. 1, S. 57–75.
- Mutume, G.* (2006): Loss of textile market costs African jobs. Diversification, efficiency hold key for economic recovery, in: *Africa Renewal*, Vol. 20, No. 1.
- Osmanovic, A.* (2006): Afrika bewegt sich – und wir sind schlecht beraten, in: *eins Entwicklungspolitik*, Vol. 21, No. 3, S. 51–55.
- Peluola, A.* (2007): China: A new Partner for Africa's Development?, in: *Pambazuka News*, 21.3.2007, <http://www.pambazuka.org/en/category/comment/40407>.
- Schüller, M./Asche, H.* (2007): China als neue Kolonialmacht in Afrika? Umstrittene Strategien der Ressourcensicherung, in: *China aktuell*, Vol. 36, No. 2, S. 67–78.
- Taylor, I.* (2006): China's Oil Diplomacy in Africa, in: *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, S. 937–959.
- Trinh, T./Voss S./Dyck, S.* (2006): Chinas Rohstoffhunger. Auswirkungen auf Afrika und Lateinamerika, in: *Aktuelle Themen* 359, 30.6.2006, Deutsche Bank Research, Frankfurt.
- Xinhua* (2007): Senior Chinese official highlights China-Africa trade, *Xinhua News Agency*, 25.4.2007, http://news.xinhuanet.com/english/2007-04/25/content_6023136.htm.
- Zafar, A.* (2007): The Growing Relationship Between China and Sub-Saharan Africa: Macroeconomic, Trade, Investment, and Aid Links, in: *The World Bank Research Observer*, Vol. 22, No. 1, S. 103–130.

Nachhaltige Rahmensetzungen für Auslandsdirektinvestitionen

Ansätze, Instrumente, Diskussionen

KRISTINA STEENBOCK¹

1. Einleitung

Das Gesamtvolumen der Auslandsdirektinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) hat im Jahr 2005 eine neuerliche Rekordhöhe von 916 Milliarden US-Dollar erreicht (UNCTAD 2006). Dies entspricht einer Steigerung von 29 Prozent zum Vorjahr. Bei den FDI in Afrika handelt es sich neben großen Infrastrukturprojekten vor allem um Projekte der Extraktiven Industrien, bei denen die Auswirkungen auf das Lebensumfeld der Menschen und die Umwelt von je her sehr hoch sind. Mit den zunehmenden FDI steigt in Afrika und anderen Entwicklungsländern daher auch die Bedeutung von Rahmenbedingungen für FDI. Dies gilt umso mehr, da die Ressourceneinnahmen ihren Ländern die theoretische Möglichkeit bieten, Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheitsversorgung aus eigener Kraft voran zu bringen.

Strategien, wie diese Rahmenbedingungen gestaltet und umgesetzt werden, müssen heute Überlegungen einbeziehen, wie bei den Standards für Großinvestitionsprojekte ein »race-to-the-bottom« verhindert werden kann, das durch die zugespitzte Ressourcenkonkurrenz und neue Wettbewerber droht. Wenn ein starker wirtschaftlicher Akteur wie China, der schwer durch zivilgesellschaftliche Forderungen erreichbar ist, weltweit als konkurrierender Investor auftritt, ist das eine zusätzliche Herausforderung, die die Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ihre Partner alarmieren muss.

Im folgenden Beitrag soll daher der Frage nachgegangen werden, welche Ansätze sich aus der Perspektive von NRO für eine nachhaltige Rahmensetzung für FDI bieten. Dazu wird zunächst ein Überblick über die veränderten Bedingungen und Akteure von FDI gegeben, um daraufhin Ansätze der Rahmen- oder Rechtsetzung für FDI vorzustellen. Abschließend sollen die Herausforderungen diskutiert werden, die sich aus diesen Ansätzen für die Zivilgesellschaft ergeben.

2. Veränderte Bedingungen

Investitionsboom in Afrika?

Die Tatsache, dass der Investment Report der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) für die Gruppe der Entwicklungsländer einen Rekordanteil von 36,5 Prozent am Gesamtvolumen der FDI feststellt, ist insofern nicht verwunderlich, als dass unter anderem die Wachstumsregionen China und Brasilien in diese Kategorie fallen. Bemerkenswerter ist eine andere Entwicklung: Die FDI in Afrika haben sich zwischen 2004 und 2005 von 17 Milliarden US-Dollar auf 31 Milliarden US-Dollar annähernd verdoppelt. Zwar ist Afrikas Anteil am Gesamtvolumen der FDI mit drei Prozent nach wie vor gering. Aber die sprunghafte Erhöhung innerhalb eines Jahres signalisiert Veränderung. Ein genauerer Blick zeigt, wo die Veränderungen liegen: Den steilsten Anstieg verzeichnen die Investitionen in Bereichen der industriellen Primärproduktion, insbesondere im Sektor der Petroleumindustrie. Fast die Hälfte der FDI in Afrika konzentrieren sich auf sechs ölproduzierende Länder: Algerien, Tschad, Ägypten, Äquatorialguinea, Nigeria und Sudan. Vier dieser sechs Länder gelten als *Least Developed Countries*.

Beobachter dieser Entwicklung fordern bereits, das Bild Afrikas als »Katastrophen-Kontinent« zu revidieren (Peltzer 2007). In der Tat spricht einiges dafür, dass dem Kontinent in den nächsten Jahren ein Investitionsboom bevorsteht, der zu einem erheblichen Teil auf ein anhaltend hohes Niveau des Weltmarktpreises für Öl und den »Energiehunger« der sogenannten BRIC-Länder² zurückgeht.

Ressourceneinnahmen für die Finanzierung der Millenniums-Entwicklungsziele?

Die theoretische Hoffnung, dass vor allem im gebeutelten Subsahara-Afrika neue Potentiale entwickelt werden, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) aus eigener Kraft zu erreichen, wird auch von einer Studie des britischen *Overseas Development Institutes* (ODI) genährt. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat die Zahlen des ODI und entsprechende Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) über Erdöleinnahmen afrikanischer Staaten zusammengestellt und kommt zu dem folgenden Ergebnis: »Äquatorialguinea, Angola, Gabun, Kongo (Brazzaville), Nigeria

1 Kristina Steenbock ist stellvertretende Vorsitzende von Germanwatch.

2 Brasilien, Russland, Indien, China.

Tabelle 1

	MDG-Finanzierungsbedarf		Staatl. Öleinnahmen		Überschuss		MDG-Bedarfsdeckungsgrad	
	2006 (Mrd. USD)	2015 (Mrd. USD)	2006 (Mrd. USD)	2015 (Mrd. USD)	2006 (Mrd. USD)	2015 (Mrd. USD)	2006	2015
IWF	15,8	39,2	40,5	56,7	24,7	17,5	257 %	145 %
ODI	15,8	39,2	30,2	39,2	14,4	0	191 %	100 %

Quelle: Adler 2006

Tabelle 2

Country	Average GDP growth p/a 1997–2003 (%)	Average popula- tion growth 1997–2003 (%)	Life expect- ancy 2004 (years)	Human Dev. Index (out of 177)	Corr. Index 2004 (out of 145)	Freedom House Index		
						PR	CL	Status
Nigeria	3,7	2,7	51,3	158	144	4	4	PF
Angola	6,0	2,9	40,2	160	133	6	5	NF
Equ. Guinea	33,5	2,7	49,2	121		7	6	NF
Gabon	0,4	2,3	57,4	123	74	5	4	PF
Cameroon	4,6	2,2	45,1	148	129	6	6	NF
DR Congo	2,5	2,9	48,9	142	114	5	4	PF
Sudan	7,5	2,3	55,6	141	122	7	7	NF
Sao Tome a. P.	3,0	2,6	70,4	126		2	2	F
Chad	6,5	3,1	45,4	173	142	6	5	NF

Quelle: Wurthmann 2006

Anmerkung: Beim Freedom House Index ist PR = Political Rights, CL = Civil Liberties, Status = die Index-Einordnung: F, PF, NF = Free, Partly Free, Not Free auf einer eins-bis-sieben Skala, wobei eins der höchste und sieben der niedrigste Status ist

und der Sudan (können) so hohe Einnahmeüberschüsse aus dem Ölexport erzielen, dass sie ihren offenen MDG-Finanzierungsbedarf vollständig daraus decken könnten; die restlichen Länder könnten immerhin einen Teil davon decken, wobei dieser am geringsten bei der Côte d'Ivoire, dem Tschad und insbesondere der DR Kongo (unter fünf Prozent) wäre.« (Adler 2006).

Realitäten des Ressourcenreichtums

Es ist bekannt, dass die Realität in den weitaus meisten ressourcenreichen Ländern weniger hoffnungsfroh aussieht als es diese Zahlen nahe legen. Tabelle 2 zeigt anhand der Indikatoren *Lebenserwartung*, der Stellung im *UNDP Development Index*, im *Korruption* und *Freedom House Index*, dass Ressourcenreichtum in den aufgeführten Ländern (bisher) keineswegs zur Verbesserung der Lebenssituation in diesen Ländern geführt hat.

Die Entwicklungsindikatoren dieser Länder bewegen sich im unteren Drittel des Human Development Index, Korruption ist in den meisten Ländern endemisch, zivile und politische Freiheit wenig entwickelt. Ein »trickle-down«-Effekt, der die Bevölkerung am Ressourcen-Reichtum teilhaben ließe, findet nicht statt. Zum Teil verschwinden Öleinnahmen spurlos, wie beispielsweise in Angola: Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 1997 und 2002 sagenhafte 4,2 Milliarden US-Dollar aus dem Öl-Reichtum des Landes verschwunden sind. Die entspricht zehn Prozent des angolanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Scheen 2006).³

Neue Akteure

Eine weitere Entwicklung lässt sich am Beispiel Afrikas nachvollziehen: Im weltweiten Wettbewerb um Ressourcen spielen die neuen Wachstumsökonomien eine zunehmend wichtigere Rolle. Chinas Öl-Importe aus Afrika sind von 1992 bis 2005 von vier auf 30 Prozent angestiegen.⁴ 86,7 Prozent aller Importe Chinas aus Afrika stammen aus dem extraktiven

Sektor. Obwohl es erste afrikanische Stimmen gibt, die vor einer »colonial relationship« mit China warnen, ist die Investition der Chinesen doch vielerorts willkommen, weil sie schnell und unbürokratisch Infrastruktur- und andere Großinvestitionsprojekte realisiert.

Mit dem chinesischen Engagement verdichtet sich allerdings auch das mit FDI verbundene Problem: Minimalstandards für Nachhaltigkeit und Transparenz, wie sie zum Beispiel von der Weltbank gefordert werden (International Finance Corporation 2006), spielen bei den chinesischen Investoren keine Rolle. Chinas Außenwirtschaftspolitik folgt selbsterklärtermaßen den Grundsätzen der ideologischen Neutralität und gegenseitiger win-win-Strategien. Sie kopiert dabei inzwischen die schlechtesten Praktiken der Industrieländer: So stellte China seinem Haupt-Ölpartnerland in Afrika⁵, Angola, einen Kredit über 2,2 Milliarden US-Dollar unter der Bedingung zur Verfügung, dass 70 Prozent der Arbeiten bei den Investitionsprojekten von chinesischen Firmen und chinesischen Arbeitern ausgeführt werden müssten. Weitere sechs Milliarden US-Dollar will China bis 2008 bereitstellen (Scheen 2006). Der angolanischen Regierung schien dieser Deal lukrativer, als mit westlichen Partnern neben einem Kredit auch über Transparenz und gute Regierungsführung verhandeln zu müssen.

3. Ansätze für nachhaltige Rahmensetzungen

Angesichts der veränderten Bedingungen und neuen Akteure im Zusammenhang mit FDI gewinnt die Frage, wie sich eine nachhaltige Rahmensetzung gestalten ließe, eine besondere Aktualität. Grundsätzlich gibt es drei Ebenen, von denen die Rahmen- oder Rechtssetzung für FDI ausgehen kann: Die Rechtssetzung des Gastlandes, in denen Investitionen getätigt werden, Vorgaben durch Bestimmungen und Gesetze des Heimatlandes des Investors sowie internationale Vereinbarungen mit unterschiedlicher Reichweite und Verbindlichkeit.⁶ Auf die beiden letztgenannten soll eingegangen werden.

- 3 Hinzu kommt, dass viele der Öl-exportierenden Länder an der sogenannten »Dutch-Disease« leiden: Die hohen Exporterlöse für Bodenschätze führen tendenziell zu einer Aufwertung der Landeswährung. Dies schmälert die Absatzchancen anderer aus dem betreffenden Land auf dem Weltmarkt angebotener Produkte. Hinzu kommt die Vernachlässigung anderer Wirtschaftsbereiche, wodurch entsprechende Importe stark ansteigen. Die Enge der wirtschaftlichen Aktivitäten führt schließlich zur Abhängigkeit des Landes von der – endlichen – Rohstoffressource und der Volatilität der Weltmarktpreise für Öl und Öl-Derivate.
- 4 Alle folgenden Angaben zu China aus: Anshan 2007.

- 5 In Jahr 2005 kamen 45 Prozent der chinesischen Öl-Importe aus Afrika aus Angola, 17,2 Prozent aus dem Sudan, 14 Prozent aus dem Kongo und 10 Prozent aus Äquatorialguinea (Anshan 2007).
- 6 Die Auseinandersetzungen um regionale Handelsregeln sowie diejenigen der Welthandelsorganisation (WTO) werden in diesem Papier nicht behandelt, da dies den vorgegebenen Rahmen sprengen würde.

Vorgaben der Heimatländer der Investoren

Die Rahmen- oder Rechtssetzungen in den Ländern, in denen die Investoren ansässig sind, ihre Sozial-, und Umweltgesetzgebung sowie Berichterstattungspflichten, denen die Unternehmen unterliegen, beziehen sich ganz überwiegend nur auf den Bereich der nationalen Grenzen, beziehungsweise, wie im Falle der Europäischen Union (EU), auf die Ebene, an die nationale Souveränitätsrechte abgetreten wurden.⁷ Umweltverträglichkeitsprüfungen beispielsweise, wie sie in der EU verpflichtend sind, sind für EU-ansässige Unternehmen, die außerhalb der EU investieren, nur dann rechtsverbindlich, wenn sie auch im Gastland per Gesetz vorgeschrieben sind. Dies macht das besondere Problem von FDI in Nicht-Industrieländern aus, in denen in aller Regel das Rechtssystem weit weniger entwickelt ist.

Internationale Vereinbarungen unter Beteiligung der Staatengemeinschaft

Die Vereinten Nationen (UN) haben ein Regelwerk von Vereinbarungen und Konventionen geschaffen, die einen völkerrechtlich verbindlichen Rahmen für die Unterzeichnerstaaten setzen. In erster Linie sind dies die Menschenrechtsvereinbarungen, die in der *Bill of Human Rights* zusammengefasst werden.⁸ Neben der Menschenrechtsdeklaration und ihren Folge-Vereinbarungen sind im Zusammenhang mit FDI die Umweltkonventionen von Bedeutung. Umweltpolitiker und NRO kritisieren allerdings die Tatsache, dass das Umweltvölkerrecht bisher mehr die Anmutung eines Flickenteppichs anstatt eines konsistenten Regelwerks hat, und internationale Umsetzungs- und Sanktionsmechanismen bisher wenn überhaupt wenig entwickelt sind. Bezüglich der Verbindlichkeit der UN-Vereinbarungen hat sich in der letzten Zeit eine Auseinandersetzung darüber entwickelt, wie weit sie auch für nichtstaatliche Akteure, wie zum Beispiel Investoren bei extraterritorialer Tätigkeit, verpflichtend sind: Ist der Investor, dessen Heimatland Unterzeichner ist,



Tagelöhner warten auf Arbeit (Tansania)

auch dann für die Umsetzung der UN-Standards verantwortlich und haftbar zu machen, wenn diese im Gastland nicht vorgeschrieben sind?

Neben den Menschenrechts- und Umweltvereinbarungen sind die Kernkonventionen der *International Labor Organisation* (ILO) von besonderer Relevanz für die soziale Rahmensetzung von FDI. Insbesondere ist es die *Tripartite Declaration*,⁹ die von Regierungen, Unternehmensverbänden und gewerkschaftlichen Organisationen erarbeitet wurde und die sich, anders als die UN-Vereinbarungen, direkt mit den sozialen Standards für multinationale Unternehmen befasst. Neben den ILO-Kernarbeitsnormen¹⁰ enthält sie Grundsätze für Auslandsinvestitionen wie zum Beispiel Priorität für die Beschäftigung einheimischen Personals, Vorrang für einheimische Zulieferer, angemessene Bezahlung, sowie Sicherheits- und Gesundheitsstandards am Arbeitsplatz. Eine Reihe von internationalen Unternehmen bekennt sich in eigenen *Codes of Conduct* oder durch die Mitgliedschaft in unternehmerischen Zusammenschlüssen wie der *Fair Labor Association* oder der *Ethical Trading Initiative* zu diesen Grundsätzen und hat Monitoring-Mechanismen zur Einhaltung der Standards in den eigenen Operationsbereichen eingerichtet.

7 Ausnahmen sind Kanada und Südafrika. Vgl. Save the Children et al 2005.

8 Neben der *Universal Declaration of Human Rights* gehören dazu: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, *Convention on the Right of the Child*, und die jüngst verabschiedete *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

9 *Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*.

10 Die ILO-Kernarbeitsnormen beinhalten Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot aller Formen der Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit, Diskriminierungsverbot sowie gerechte Entlohnung.

Durch die Freiwilligkeit dieser Selbstverpflichtungen bleibt die *Tripartite Declaration* hinsichtlich ihrer rechtlicher Verbindlichkeit in der Grauzone zwischen politisch erklärten Grundsätzen und juristischer Implementierungskontrolle.

Einen ähnlichen »soft-law« Charakter haben die *Guidelines for Multinational Enterprises* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die von 30 OECD-Ländern und neun Nicht-OECD-Ländern unterschrieben wurden.¹¹ Die Guidelines legen Empfehlungen für verantwortliches unternehmerisches Handeln in den Bereichen Menschenrechte, Transparenz und Information, Beschäftigung, Umwelt, Korruption, Verbraucherinteresse, Wissenschafts- und Technologietransfer, Wettbewerb und Steuern fest und beziehen sich explizit auf die UN-Menschenrechtsdeklaration und die ILO-Kernarbeitsstandards. Sie unterstützen darüber hinaus in allgemeiner Form das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip. Die Unterzeichnerstaaten müssen Nationale Kontaktstellen einrichten, die sich um die Implementierung der Guidelines bemühen sollen. Wesentliches Instrument für ihre Wirksamkeit ist ihr Beschwerdemechanismus: Gegen Unternehmen aus den Unterzeichnerstaaten können Beschwerden wegen der Nicht-Einhaltung der Guidelines vorgebracht werden. Die Beschwerdestellen sind in manchen Ländern nach dem *Tripartite*-Prinzip, das heißt unter Beteiligung von Gewerkschaften, Unternehmen und Regierungsstellen, besetzt, zum Teil nehmen auch zivilgesellschaftliche Organisationen daran teil.

Von Gewerkschaftseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden seit dem Jahr 2000 weltweit 130 Beschwerden gegen die Nicht-Einhaltung der Guidelines vorgebracht. Dabei gibt es durchaus erfolgreich gelöste Konfliktfälle, wie der gegen die Firma *First Quantum Mining*: Das kanadische Unternehmen wurde von *Oxfam* der Zwangsumsiedlung von Gemeinden in Sambia beschuldigt, um den Arbeiten für eine Kupfermine Platz zu machen. Der Fall endete in einer Vereinbarung mit dem Unternehmen, Land und ein entsprechendes Wiederansiedlungsprogramm für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen.¹²

11 Nicht-OECD-Länder, die die Guidelines unterschrieben haben sind Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Letland, Litauen, Slovenien und Rumänien.

12 Zu diesem Komplex siehe Heydenreich 2007.

Trotz des Beschwerdeverfahrens sind die Guidelines für die Unternehmen ausdrücklich als Empfehlungen auf freiwilliger Basis gedacht. Ihre Wirksamkeit beruht in erster Linie auf der Watchdog-Aktivität von Gewerkschaftseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen – eine Aufgabe, die bei circa 70 000 multinationalen Unternehmen, die überwiegend in OECD-Ländern beheimatet sind, nur demonstrative, und damit abschreckende Bedeutung haben kann.

Dass die OECD-Guidelines allerdings das Potential zur Weiterentwicklung haben, zeigt das Ergebnis eines Runden Tisches in Kanada, welches im März dieses Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt wurde: In dem Bericht *National Roundtables on Corporate Social Responsibility and the Canadian Extractive Industries in Developing Countries* wurden gemeinsam von Industrie und zivilgesellschaftlichen Organisationen vereinbarte Standards für die Investitionstätigkeit vorgestellt, die von beiden Seiten als »bahnbrechend« bezeichnet werden. Neben weitgehenden *Corporate Social Responsibility* (CSR)- und Berichterstattungsstandards wird, in Weiterentwicklung der nationalen Kontaktstellen der OECD-Guidelines, eine unabhängige Ombudsstelle eingerichtet, an die Beschwerden über die Nichteinhaltung der Vereinbarungen gerichtet werden können. Bei schweren Verstößen (»serious non-compliance«) kann die Regierung Leistungen, wie beispielsweise Bürgschaften der Exportkreditagentur, rückgängig machen.¹³

Mit den seit April 2006 in überarbeiteter Fassung vorliegenden *Performance Standards der International Finance Corporation* (IFC)¹⁴ hat die Weltbankgruppe Anforderungen an FDI, an denen sie mit Krediten beteiligt ist, formuliert. Sie umfassen neben Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen unter anderem Standards bezüglich Arbeitsnormen, Landrechten, dem Schutz indigener Völker und des kulturellen Erbes sowie die Einführung entsprechender Managementsysteme. Ihre *reale* Konditionalität, Tiefenschärfe und

13 Seitens der Zivilgesellschaft waren unter anderem ai Canada und Friends of the Earth Canada beteiligt. Für den Report und weitere Dokumente siehe: http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/csr-roundtables-en.asp

14 *Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability*. Zu den Weltbank/IFC Standards gehören auch die *Policy on Disclosure of Information* sowie die *Environmental, Health and Safety Guidelines*. Auch die Standards der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) orientieren sich an dem Niveau der IFC Standards.

Implementierung ist bei Projekten weltweit immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und lokalen Gemeinden auf der einen, und der Weltbank auf der anderen Seite. Hinsichtlich der neuen Bedeutung von FDI bei Projekten der Extraktiven Industrie wird es interessant sein, wie sich die explizite Konditionalität von Transparenzanforderungen in den IFC-Standards in der Realität bewähren wird: Für *alle* Öl- und Gas-Projekte, die ab 2007 mitfinanziert werden, fordert die IFC von ihren »clients (to) publicly disclose their material payments to host governments«.

Internationale Unternehmenszusammenschlüsse und Multistakeholderinitiativen

Seit Ende der 1990er Jahre gibt es vermehrt freiwillige Unternehmenszusammenschlüsse, die sich, in unterschiedlicher Regelungsdichte und mit unterschiedlicher Überprüfungsqualität, selbst Standards für ihre FDI gesetzt haben. In aller Regel sind diese Initiativen das Resultat des wachsenden zivilgesellschaftlichen Drucks für internationale Standardsetzungen. Gleichzeitig sind sie Ausdruck eines neuen Risikobewusstseins bei einer Reihe von multinationalen Unternehmen, die Investitionen mit langer Laufzeit gegen langfristige Unkalkulierbarkeiten absichern wollen. Diese Initiativen sind in dem Maße stabil und zuverlässig, wie sie von unternehmerischen Sicherheits-, und damit Geschäftsinteressen getragen werden.

So hat sich das *Kimberley Process Certification Scheme* (KPCS) zu einer de facto Regulierung des hochproblemativen Bereichs des Diamantenhandels entwickelt. Diamanten spielten eine entscheidene Rolle bei der Finanzierung der Bürgerkriege zum Beispiel in Angola, Sierra Leone und der DR Kongo. Mit dem KPCS wurde seit seiner Einführung im Jahr 2003 ein Zertifizierungssystem geschaffen, mit dem verhindert werden soll, dass »Blutdiamanten« auf dem Weltmarkt gehandelt werden. Alle Länder mit relevanter Diamantenproduktion sowie die Diamantengroßhändler mit ihrer Organisation, dem *World Diamond Council*, nehmen an der Initiative teil. Seitens der Zivilgesellschaft sind *Global Witness* und die *NRO Partnership Africa Canada* beteiligt. Tatsächlich konnte mit dem KPCS der Handel mit Konfliktdiamanten signifikant verringert werden, auch wenn eine hundertprozentige Kontrolle (noch?) nicht erreicht wurde und eine Reihe Probleme, wie zum Beispiel die Einbeziehung des kleinen Diamantenabbaus, nach wie vor ungelöst sind.

Mit der *Extractive Industrie Transparency Initiative* (EITI) wurde im Jahr 2002 eine Multistakeholderorganisation geschaffen, die das Ziel hat, Transparenz-Standards für die Geldflüsse aus Öl- und Gasprojekten in ressourcenreichen Ländern einzuführen. EITI ist eine Kooperation der marktführenden Öl- und Gaskonzerne, institutioneller Investoren, NRO, Entwicklungsbanken, sowie Gast- und Heimatregierungen, die für ihre Transparenz-Standards detaillierte Implementierungshilfen entwickelt hat. In Ländern wie Aserbaidschan und Nigeria hat die Initiative zu erheblichen Fortschritten geführt, in anderen Mitgliedsländern ist die Implementierung weniger weit entwickelt. Für die Zukunft und das Potential von EITI wird entscheidend sein, inwieweit es gelingt, die Zahl der Länder, in denen EITI-Strukturen aufgebaut und die Standards real umgesetzt werden, signifikant zu erhöhen. Zudem wird viel davon abhängen, inwieweit EITI und die sie unterstützenden Regierungen mit den neuen Wettbewerbern auf dem globalen Ressourcenmarkt, allen voran China, aber auch Russland und Indien, über die Akzeptanz von Transparenz-Standards ins Gespräch kommen.

Die Zahl der Initiativen dieser Art, mit Zertifizierungssystemen oder anderen unabhängigen Überprüfungsmechanismen, hat in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen.¹⁵ Es gibt sie in vielen Bereichen, wie zum Beispiel bei der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, dem Kampf gegen Korruption, Bestechung und Geldwäsche, im Bereich nachhaltiger Forstwirtschaft, zum Schutz gefährdeter Fischbestände, zur Wahrung der Menschenrechte bei der Sicherung von Investitionsprojekten im Rohstoff- und Energiebereich und anderen.¹⁶ Eine nach wie vor in manchen Kreisen vorhandene pauschale Ablehnung dieser Initiativen als substanzloses »window-dressing« verkennt, dass sich hier zivilgesellschaftliche Arbeit erfolgreich niederzuschlagen beginnt.

15 Es wird hier nur auf diejenigen Initiativen Bezug genommen, die als Regulierungsinstrumente verstanden werden können. Für den *Global Compact* der UN gilt dies nicht. Trotz in jüngster Zeit verbesserter Compliance-Regeln versteht sich der Compact selbst als »Lern- und Dialogforum«. Als Regulierungsinstrument im im Text angesprochenen Sinne ist er nicht geeignet.

16 Siehe unter anderem auch: *Ethical Trading Initiative*, *Fair Labor Association*, *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, *Forest Stewardship Council*, *Marine Stewardship Council*, *Partnership Against Corruption Initiative*, *SA 8000*, *Wolfsberg Principles*.

Wenn also durchaus von einem wachsenden Trend zu Regulierungssystemen auf globaler Ebene (Krisch/Klingsburg 2006) gesprochen werden kann, sind allerdings auch die Grenzen dieser Initiativen unübersehbar:

- Ihre Reichweite, Spezifik und Implementierung ist sehr unterschiedlich, bei einigen der Initiativen steht der Lackmus-Test für ihre Effektivität noch aus.
- Sie befassen sich in aller Regel mit *einem* eingegrenzten Aspekt der Rahmensetzung für FDI, im Falle von Diamanten zum Beispiel mit ihrer Herkunft, nicht aber mit konkreten Menschenrechts-, Umwelt- oder Sozialbedingungen an den Produktionsstätten.¹⁷
- Als freiwillige Initiativen, die nicht die Gesamtbranche erfassen, sind sie Faktoren wie dem Wettbewerb ausgesetzt und damit abhängig von Marktbedingungen. Selektive Anwendung und/oder Fragilität sind die Folge.

4. Zivilgesellschaftliche Herausforderungen

»Co-Creating Business's New Social Compact« ist ein Artikel in einer der jüngsten Ausgaben der *Harvard Business Review* überschrieben, in dem eine zunehmende Kooperation zwischen multinationalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei FDI festgestellt wird (Brugmann/Prahalad 2007). In der Tat stellen sich mehr und mehr NRO, neben ihrer Funktion als gesellschaftliche »watchdogs«, auch auf lösungsorientierte Zusammenarbeit mit Unternehmen ein. Nicht wenige zivilgesellschaftliche Akteure arbeiten inzwischen auch in *freiwilligen* bilateralen Partnerschaften oder Multistakeholder-Initiativen zur nachhaltigen Einhegung von FDI in Entwicklungsländern mit.

Trotz der vermehrten Wahrnehmung und Wertschätzung von Vorreiterinitiativen aus der Wirtschaft durch NRO ist das zivilgesellschaftliche Hauptaugenmerk nach wie vor auf Instrumente gerichtet, die die Verbindlichkeit von nachhaltigen Standards erhöhen und damit ihre Reichweite und Implementierung verbessern.

17 Eine Ausnahme bildet das Zertifizierungssystem des *Forest Stewardship Council*, das neben Kriterien der nachhaltigen Waldbewirtschaftung auch soziale Aspekte und die Rechte indigener Völker umfasst. Siehe weiter: Kapitel 3 dieses Papiers.

Konsistenz gefordert

Die Regierungen der Industriestaaten haben via ihrer Beteiligung an der Weltbank die *IFC Performance Standards* mitverantwortet. Auch haben sie im Rahmen der OECD die *Guidelines for Multinational Enterprises* mitentwickelt. Die G8-Staaten haben darüber hinaus wiederholt die Bedeutung von EITI unterstrichen und gehören international zu den Unterstützern der Transparenz-Initiative.¹⁸ Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren allerdings, dass von einer konsistenten Politik der Industriestaaten nicht die Rede sein kann: Die bei der OECD verhandelten »Common Approaches« für die Bürgschaften der Exportkreditagenturen, die den gemeinsamen Orientierungsrahmen für Exportkredite in den OECD-Ländern bestimmen, bleiben hinter den Weltbankstandards und den Guidelines zurück. Weder die Exportkreditagenturen der einzelnen OECD-Staaten noch die Standards für die staatliche Beschaffungspolitik benennen Kriterien, die mit den internationalen Vereinbarungen, an denen diese Länder beteiligt sind, konsistent sind.

Trotz der Unterstützung, die EITI in den vergangenen Jahren erfahren hat, gibt es auch hier noch erhebliche Inkonsistenzen. Als einziges OECD-Land hat nur Kanada für die in seinem Land ansässigen Unternehmen zur Regel gemacht, auch ihre Finanztransfers an Gast-Regierungen von FDI zu veröffentlichen (Save the Children et al 2005).

Das NRO-Netzwerk *Publish What You Pay* fordert angesichts der hartnäckigen Widerstände gegen nationalstaatliche Transparenz-Vpflichtungen im Zusammenhang mit FDI, die *International Accounting Standards* (IAS) und die Berichterstattungspflichten für den Wertpapierhandel durch entsprechende Anforderungen zu ergänzen. Tatsächlich sind diese Berichterstattungssysteme Pflichtprogramme für international tätige Unternehmen¹⁹ und könnten daher dazu beitragen, zum Beispiel die Umsetzung der EITI Transparenz-Standards unabhängiger von der Wettbewerbssituation zu machen. Entsprechende Veränderungen der *Accounting Standards* erfordern allerdings langen Atem und ein grö-

18 Siehe die Dokumente der G8-Gipfel von Evian (2002), Sea-Island (2004), Gleneagles (2005). Auch vom Gipfel in Heiligendamm (2007) wird eine Unterstreichung der Bedeutung der Initiative erwartet.

19 Neben den IAS, das zum Beispiel für alle EU-ansässigen Unternehmen gilt, sind die *General Accepted Accounting Standards* (GAAP) das zweite große Berichtssystem, das vor allem in den USA, Japan und Kanada verpflichtend ist. IAS und GAAP Standards befinden sich in einem Prozess der Annäherung und Harmonisierung.

ßeres Umdenken in der Wirtschafts- und Finanzwelt als es bisher der Fall ist.

Unmittelbarer relevant erscheint die Forderung an den Finanzsektor, die Transparenz-Standards von EITI zu unterstützen, von denen er bisher unberührt geblieben ist. Zwar hat es in den vergangenen Jahren eine Reihe von Fortschritten gegeben, zum Beispiel im Kampf gegen Geldwäsche durch die *Financial Action Task Force*.²⁰ Trotzdem ist die Banken-Initiative *Equator Principles*, die sich generell an den IFC-Standards orientiert, nach wie vor explizit gegen die Aufnahme der IFC Transparenz-Forderung in die eigenen Grundsätze.²¹

Zertifizierungen von nachhaltiger Produktion

Zertifizierung für Produkte aus nachhaltiger Produktion wird allgemein als ein marktkonformes Instrument angesehen, um Standards unabhängig prüfen zu lassen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit in die Hand zu geben, durch ihre Kaufentscheidung nachhaltige Produktion zu fördern. Von zivilgesellschaftlicher Seite werden für diese Labels die Kriterien des *Forest Stewardship Council* (FSC) als ein Beispiel herangezogen, das neben ökologischen Kriterien auch Landbewirtschaftung und Landrechte, die Rechte indigener Völker, soziale Rechte und die Einbeziehung der Gemeinden im Produktionsgebiet einbezieht. Der FSC zeigt, dass auch eine anspruchsvolle Standardsetzung durchaus gute Marktchancen hat: Circa 84 Millionen Hektar Wald werden heute nach FSC-Standards zertifiziert. Zu den Abnehmern von FSC-Produkten gehören heute unter anderem die *Random House Group* (»Harry Potter auf FSC«) und der größte Do-it-yourself-Baumarkt der USA *Home-Depot*.

Umgestaltung der Investitionsabkommen

Internationale Investitionsvereinbarungen (*International Investment Agreements* – IIA) spielen für die politische und rechtliche Rahmensezung von FDI eine entscheidende Rolle. Es gibt heute circa 5500 IIA, von denen 2495 bilaterale Vereinbarungen sind (Malik 2007). Seit den 1998 ge-

scheiterten Verhandlungen über einen internationalen Investimentrahmen der OECD, dem *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), und den ebenfalls gescheiterten Versuchen der WTO Doha-Runde, einen neuen Rahmen für die 50 Jahre alten Standards der IIA zu entwickeln, ist es in erster Linie der Arbeit von Konrad von Moltke und des *International Institute for Sustainable Development* (IISD) zu verdanken, dass die zivilgesellschaftliche Diskussion über die vertraglichen Rahmensezungen für Investitionen heute auf neuem Niveau geführt werden kann.²² Das IISD legte im Jahr 2005 ein *Model International Agreement on Investment for Sustainable Development* vor, das mit dem Verständnis auf-räumte, in IIA ausschließlich Rechte für die Investoren fest-zuschreiben, und schlägt ein alternatives Herangehen vor.²³

Das IISD-Modell stellt die Verbindung her zwischen den – legitimen – Schutzinteressen der Investoren und dem Schutz der Rechte der Bürger/innen in Gastländern von Investitionsprojekten. Zu den vorgeschlagenen Pflichten der Investoren gehören darin unter anderem die Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, Korruptionsfreiheit, und die Möglichkeit, den Investor, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, in seinem Heimatland für missbräuchliches Handeln bei Auslandsinvestitionen zur Rechenschaft zu ziehen.

Mit dem IISD-Modell liegt ein Blueprint vor, an dem sich zukünftige internationale und bilaterale Investitions-Verhandlungen orientieren können. An einem internationalen Beratungszentrum für Verhandlungen über Investitions-abkommen für Entwicklungsländer wird zur Zeit gearbeitet. Eine Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein Investitionsrahmenabkommen durch die einschlägigen internationalen Institutionen ist weder absehbar, noch ist sie aus zivilgesellschaftlicher Sicht angesichts der realen Machtverhältnisse in diesen Organisationen wünschenswert. Es wird insofern viel davon abhängen, wieviel Gewicht und Ausstrahlung dieser Ansatz durch zivilgesellschaftliche Lobbyarbeit erfahren wird, damit er Eingang in die praktischen Verhandlungen über neue Investitionsabkommen findet.

20 Die FATF wurde 1989 durch die damalige G7 und die EU gegründet. Vgl. www.fatf-gafi.org.

21 Die Initiative hat 51 Mitglieder, deutsche Mitgliedsbanken sind WestLB, HypoVereinsbank und Dresdner Bank. Vgl. www.equator-principles.com.

22 Konrad von Moltke ist leider im Mai 2005 verstorben. Die zivilgesellschaftlichen Impulse, die durch ihn gesetzt wurden, können nicht hoch genug bewertet werden.

23 Ausführlich und mit Kommentaren wird das Modell vorgestellt in: Mann et al 2005.

UN-Mindeststandards für FDI

Die zivilgesellschaftlichen Bemühungen um eine nachhaltige Rahmensetzung für FDI und das Eintreten für möglichst hohe Allgemeingültigkeit und Verbindlichkeit solcher Standards schienen im Jahr 2003 zunächst von einem für manche überraschenden Erfolg gekrönt zu sein: Die *UN-Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights* verabschiedete im August 2003 die *UN Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard of Human Rights* (UN-Norms). Die UN-Norms fassen unter sechs Überschriften wesentliche Standards zusammen, die von der Staatengemeinschaft bereits in verschiedenen Konventionen, Deklarationen und anderen Vereinbarungen verabschiedet worden sind. Das Neue der UN-Norms bestand darin, dass sie sich direkt an die multinationalen Unternehmen richteten, die »within their respective sphere of activity and influence« dafür Sorge zu tragen hätten, dass den Standards der UN-Norms Geltung verschafft werden. Die Norms geben den Unternehmen auf, unternehmensinterne Umsetzungsregeln zu erlassen, über die Umsetzung regelmässig Bericht zu erstatten, und Reparation und Kompensationen bei Nicht-Umsetzung zu zahlen. Die UN sollte für die Einhaltung der UN-Norms Sorge tragen und die Nationalstaaten sollten ein entsprechendes Regelwerk entwickeln, um ihnen rechtliche Geltung zu verschaffen.

Nicht überraschenderweise scheiterten die UN Norms in der »alten« UN Menschenrechts-Kommission.²⁴ Statt dessen wurde vom UN-Generalsekretär ein besonderer Bericht-ersteller eingesetzt, der die Aufgabe bekam, innerhalb von zwei Jahren eine Untersuchung und einen Bericht zum Thema Menschenrechte und multinationale Unternehmen vorzulegen. Der lesenswerte Bericht, den der Bericht-ersteller John Ruggie im Februar dieses Jahres vorgelegt hat²⁵, ist nun alles andere als eine Beendigung der Diskussion. Ruggie untersucht die Reichweite internationaler Vereinbarungen zur Wahrung der Menschenrechte und schlussfolgert, dass die Vereinbarungen zwar keine explizite Pflicht für die Staaten

24 Commission on Human Rights, resolution 2005/69.

25 United Nations. General Assembly. Human Rights Council. A/HRC/4/035, 9. Februar 2007. Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts. Report of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.



Fabrikarbeiterinnen in Indien

vorsehen, Missbräuche von Unternehmen extraterritorial zu verfolgen, dies allerdings auch nicht verbieten. Im übrigen sei die staatliche Pflicht der Verteidigung der Menschenrechte gegen nicht-staatlichen Missbrauch (»nonstate abuses«) das Fundament des internationalen Menschenrechtstregimes. Die Untersuchung, die auch das sich entwickelnde »Soft Law« von Unternehmenszusammenschlüssen und Multistakeholderinitiativen einschließt, kommt zu dem folgenden Schluß: »The permissive conditions for business-related human rights abuses today are created by a misalignment between economic forces and governance capacity. Only a realignment can fix the problem. (...) The most vulnerable people and communities pay the heaviest price for these governance gaps.«²⁶ Damit ist die Diskussion auch

26 Ebenda, S. 23.

seitens der UN wieder neu eröffnet. So jedenfalls sollte die internationale Zivilgesellschaft die Empfehlungen Ruggies verstehen.

5. Schlussbemerkung

Auch wenn heute keine internationalen Sanktionssysteme für die Verletzungen internationaler Vereinbarungen im Zusammenhang mit FDI absehbar sind, haben sich doch in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts die Ansätze für freiwillige Verbindlichkeiten und unabhängig überprüfbare Selbstverpflichtungen deutlich erhöht. Dies betrifft nicht nur, aber insbesondere den Bereich der Ressourcen-Extraktion. Gleichzeitig sind in diesem Bereich in den nächsten Jahren auch die größten Herausforderungen zu erwarten: Einerseits durch den absehbaren weiteren ressourceninduzierten Investitionsschub für den afrikanischen Kontinent; andererseits dadurch, dass die freiwilligen und nach wie vor fragilen Selbstverpflichtungen durch »standardlose« Angebote des neuen Wettbewerbers China unter Druck geraten können.

Für die westlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen erwächst daraus die Aufgabe, den Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren sowohl der sogenannten Gastländer, als auch denen der BRIC-Staaten zu intensivieren. Ohne gleichgerichtetes Agieren dieser Akteure ist zu befürchten, dass das Wort des »western approach« die Runde machen wird – als Synonym für Standards, die Investitionstätigkeit erst nach komplizierten Multistakeholderprozessen möglich machen und dem Bedarf vieler Entwicklungsländer nach schnellen Infrastrukturaufbau nicht entsprechen.

Einen vielversprechenden ersten Schritt hat die Heinrich-Böll-Stiftung mit ihrer Konferenz zu *Resource Governance in Africa in the 21st Century* im März dieses Jahres gemacht, bei der westliche zivilgesellschaftliche Organisationen zusammen mit Akteuren aus China, Russland, Indien, Brasilien und Mexiko diskutierten. Ein Resultat der Konferenz ist das Memorandum *To Have And Have Not*, das im Mai der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.²⁷ Es ist ein erster Wurf für gemeinsame zivilgesellschaftliche Forderungen nach nachhaltigen Rahmensetzungen von FDI für die Ressourcen-Extraktion und ein Angebot zur Diskussion. Diese Verständigung muss fortgesetzt und intensiviert werden.

Literaturverzeichnis

- Adler, M. (2006): Paradox des »schwarzen Goldes« oder neue Hoffnung für die Armen« In: Weltwirtschaftliche Lage und Perspektiven. KfW, April 2006.
- Anshan, L. (2007): China's Engagement in Africa: Singular Interest of Mutual Benefit, School of International Studies Peking University. Briefing Paper des Expert Roundtable – Resource Governance in Africa in the 21st Century. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 26–28 March 2007.
- Brugmann, J./Pralhad, C.K. (2007): Co-Creating Business's New Social Compact. In: Harvard Business Review, Februar 2007.
- Heydenreich, C. (2007): The OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Briefing Paper des Expert Roundtable – Resource Governance in Africa in the 21st Century. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 26–28 March 2007.
- International Finance Corporation (2006): Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability, April 2006.
- Krisch, N./Klingsburg, B. (2006): Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. In: The European Journal of International Law, Vol. 17, Nr. 1 2006.
- Malik, M. (2007): Background Paper, des Expert Roundtable – Resource Governance in Africa in the 21st Century. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 26.–28.March 2007.
- Mann, H. et al (2005): Model International Agreement on Investment for Sustainable Development. Negotiators Handbook.
- Peltzer, R. (2007): Der schwarze Kontinent ist kein Sozialfall mehr. In: W&E-Hintergrund, Januar 2007.
- Save the Children et. al. (2005): Beyond the Rhetoric. Measuring Revenue Transparency: Home Government Requirements for Disclosure in the Oil and Gas Industries, UK.
- Scheen, T. (2006): Umworbene Desaster. FAZ im Mai 2006.
- UNCTAD (2006): World's Investment Report.
- Wurthmann, G. (2006): Ways of Using the African Oil Boom for Sustainable Development. Economic Research Working Paper No. 84 (March 2006). African Development Bank.

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

Um zur Umsetzung der international vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) und dem daran anknüpfenden »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung beizutragen, hat der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« im Herbst 2001 gestartet. Das Projekt zielt in erster Linie darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

Das Projekt besteht im Wesentlichen aus den folgenden Komponenten:

1) Die Projektwebseite »<http://www.2015.venro.org>« liefert sowohl grundlegende als auch aktuelle Informationen zu den MDGs.

2) Der monatlich erscheinenden Newsletter »2015 aktuell« berichtet in knapper Form über Neuigkeiten in der internationalen Debatte rund um die MDGs und über Aktivitäten seitens der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) zum Thema MDGs. Der Newsletter kann über die beiden Projekt-Webseiten abonniert werden.

3) Unter dem Titel »2015 in der Praxis« werden in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Düsseldorf auf der Webseite »<http://www.prsp-watch.de>« Länderprofile bereitgestellt, die v.a. über die zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Erstellung, Umsetzung und Überwachung von Armutsminderungsstrategiepapieren (PRSPs) informieren.

4) Die Publikations- und Veranstaltungsreihe »2015 im Gespräch« diskutiert grundsätzliche sowie aktuelle Themen, die für die fristgerechte Verwirklichung der MDGs von Interesse sind. Die bisherigen Titel der Reihe lauten:

- Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen«
- Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung«
- Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung«
- Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«
- Nr. 5: »Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?«
- Nr. 6: »Armutsbekämpfung und Krisenprävention«

- Nr. 7: »Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte«
- Nr. 8: »Verdoppelung der Hilfe – Halbierung der Armut. Die Internationale Finanzfazilität – Neue Zauberformel der Entwicklungsfinanzierung?«
- Nr. 9: »Die Millenniumsziele in Reichweite? Eine Bewertung des entwicklungspolitischen Ertrags des Entscheidungsjahrs 2005«
- Nr. 10: »Welche Konditionalitäten braucht die Entwicklungszusammenarbeit?«
- Nr. 11: »Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung des Südens?«

5) Unter dem Titel »2015 auf dem Campus« wird eine unregelmäßig erscheinende Reihe von Arbeitspapieren veröffentlicht, die kurze empirische Studien in den Themenfeldern MDGs, Armutsbekämpfung und PRSPs auf Grundlage sehr guter Studienabschlussarbeiten beinhaltet. Gleichzeitig findet einmal im Jahr eine Veranstaltung zu den Projektthemen in Kooperation mit wechselnden Hochschulen statt.

Alle erschienenen Publikationen können auf der Website »<http://www.2015.venro.org>« herunter geladen werden sowie kostenlos in gedruckter Form dort oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Die 2015-Papiere Nr. 2–7 sind auch in einer englischen Übersetzung erhältlich.

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert.

Das Projekt ist in Berlin angesiedelt und wird durch Claus Körting (Projektleiter) und Merle Bilinski (Projektreferentin) betreut.

Adresse:

VENRO Büro-Berlin
Projekt »Perspektive 2015«
Chausseestr. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70/-71

Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org

Internet: www.2015.venro.org und www.prsp-watch.de

action medeor e.V.– Deutsches Medikamenten Hilfswerk
 ADRA – Adventistische Entwicklungs- und Katastrophenhilfe e.V.
 Ärzte der Welt e.V.
 Ärzte ohne Grenzen e.V. *)
 Akademie Klausenhof
 Aktion Canchanabury
 Andheri-Hilfe Bonn e.V.
 Arbeiter Samariter Bund Deutschland e.V.
 AWO International e.V.
 Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt Landesnetzwerke e.V. (agl) – Koordination
 Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (aej)
 Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V. (AGEH)
 Arbeitsgemeinschaft Entwicklungs-Ethnologie e.V.
 AT-Verband *)

Behinderung und Entwicklungs-zusammenarbeit e.V. *)
 Brot für die Welt
 Bündnis Entwicklungspolitischer Initiativen e. V.
 Bund der Deutschen Katholischen Jugend
 Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e.V.

Care International Deutschland e.V.
 Casa Alianza Kinderhilfe Guatemala
 CCF Kinderhilfswerk e.V.
 Christliche Initiative Romero e.V.
 Christoffel-Blindenmission e.V.

DEAB – Dachverband Entwicklungspolitik Baden-Württemberg e.V.
 DESWOS – Deutsche Entwicklungshilfe für soziales Wohnungs- und Siedlungswesen e.V.
 Deutsche Kommission Justitia et Pax
 Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe e.V.
 Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
 Deutsche Welthungerhilfe e.V.
 Deutscher Caritasverband – Caritas International
 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
 Deutsches Blindenhilfswerk e.V.
 Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e.V. *)
 Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat *)
 DGB-Bildungswerk e.V. – Nord-Süd-Netz
 Die Lichtbrücke e.V.
 Dritte-Welt-JournalistInnen-Netz e.V.

Eine Welt Netzwerk Hamburg e.V.
 Eine Welt Netz NRW
 EIRENE – Internationaler Christlicher Friedensdienst e.V.
 Evangelische Akademien in Deutschland e.V.
 Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.

FIAN Deutschland e.V.

Gemeinschaft Sant' Egidio e.V.
 Germanwatch e.V. Nord-Süd-Initiative

HelpAge Deutschland e.V.
 Handicap International
 Hildesheimer Blindenmission e.V. *)
 Hilfswerk der deutschen Lions e.V.

Indienhilfe e.V. Herrsching
 INKOTA – Ökumenisches Netzwerk e.V.
 Internationaler Hilfsfonds e.V.
 Internationaler Ländlicher Entwicklungsdienst (ILD)
 Internationaler Verband Westfälischer Kinderdörfer e.V.

Johanniter-Unfall-Hilfe e.V.– Johanniter International
 Jugend Dritte Welt e.V.

Kairos Europa – Unterwegs zu einem Europa für Gerechtigkeit e.V.
 Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
 KATE – Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung
 Kindernothilfe e.V.

Lateinamerika-Zentrum e.V.

Malteser International
 Marie-Schlei-Verein e.V.
 materra – Stiftung Frau und Gesundheit e.V.
 medica mondiale e.V.
 medico international e.V.
 Misereor Bischöfliches Hilfswerk e.V.
 Missionszentrale der Franziskaner e.V. *)

Nationaler Geistiger Rat der Bahà'i in Deutschland e.V.
 NETZ – Partnerschaft für Entwicklung und Gerechtigkeit e.V.

ÖEIW – Ökumenische Initiative Eine Welt
 OIKOS Eine Welt e.V.
 ORT Deutschland e.V.
 Oxfam Deutschland e.V.

Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Partnerschaft für eine Welt
 Plan International Deutschland e.V.

Rhein-Donau-Stiftung e.V. *)
 Rotary Deutschland Gemeindienst e.V.

Senegalhilfe-Verein e.V.
 SES – Senior Experten Service
 SID – Society for International Development
 Solidaritätsdienst-international e.V.
 Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes e.V.
 Stiftung Entwicklung und Frieden
 Stiftung Nord-Süd-Brücken
 Susila Dharma – Soziale Dienste e.V.

Terra Tech – Förderprojekte Dritte Welt e.V.
 terre des hommes Bundesrepublik Deutschland e.V.
 Tierärzte ohne Grenzen e.V. *)
 TransFair – Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der »Dritten Welt« e.V.

VEN – Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen e.V.
 VENROB – Verbund entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen Brandenburgs

Weltfriedensdienst e.V.
 WELTHAUS Bielefeld e.V.
 Weltladen-Dachverband e.V.
 Weltnotwerk der KAB Deutschlands
 Werkhof e.V.
 Werkstatt Ökonomie
 World University Service (WUS)
 Deutsches Komitee e.V.
 World Vision Deutschland e.V.
 W. P. Schmitz Stiftung

Zukunftsstiftung Entwicklungshilfe der Gemeinnützigen Treuhandstelle e.V.

*) Gastmitglied

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0
Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

VENRO Projektbüro Berlin
Chausseestr. 128/129
10115 Berlin

Telefon: 030/28 04 66-70
Fax: 030/28 04 66-72

E-Mail: berlin@venro.org
Internet: www.2015.venro.org
und www.prsp-watch.de

Mit finanzieller Unterstützung des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Redaktion Merle Bilinski (V.i. S. d. P.)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die
persönliche Meinung des Verfassers/der Verfasserin
wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion dar.

Fotos

Umschlag: Eljee Bergwerff (www.eljee.nl)
Inhalt: Dr. Gerhard Gad (S. 6), Ferdinand Reus/Flickr (S. 9/S.17),
Jonathan Talbot/Flickr (S. 13), Barry Williams/Flickr (S. 21), Simon Difazio/Flickr (S. 28),
Vaishali De Sarkar/Flickr (S. 33)

Satz & Layout Just in Print, Bonn

Druck Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn und Berlin, Oktober 2007

Diese Publikation wurde auf 100 % Recyclingpapier gedruckt

VENRO ist der Bundesverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NRO). Ihm gehören mehr als 100 deutsche NRO an, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind. Über Landesnetzwerke sind außerdem rund 2000 lokale entwicklungspolitische Initiativen und NRO vertreten.

Der Verband verfolgt das Ziel, den Einsatz der NRO für die Bekämpfung der Armut, die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstärken. VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen NRO gegenüber der Politik,
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik,
- übernimmt Anwaltschaft für die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen und
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen.

VENRO –

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.,
www.venro.org

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
53113 Bonn

Telefon: 02 28/9 46 77-0

Fax: 02 28/9 46 77-99

E-Mail: sekretariat@venro.org