



Finanzierung globaler Entwicklung: Können Internationale Investitionsabkommen ausländische Direktinvestitionen erhöhen?

Zusammenfassung

Die Serie „Finanzierung globaler Entwicklung“ analysiert wichtige finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen zur Realisierung der neuen Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und diskutiert Bausteine für einen neuen globalen Rahmen der Entwicklungsfinanzierung.

Ausländische Direktinvestitionen (ADI) sind für viele Entwicklungsländer eine wichtige externe Finanzierungsquelle. Den Zugang von Entwicklungsländern zu globalen ADI-Zuflüssen zu verbessern zählt daher zu den Hauptzielen der Staatengemeinschaft, wie auf den Konferenzen der Vereinten Nationen über Entwicklungsfinanzierung 2002 in Monterrey und 2008 in Doha deutlich wurde. Die Schlussdokumente der Konferenzen unterstreichen die Notwendigkeit, ein „stabiles und berechenbares Investitionsklima“ zu schaffen. Als Politikinstrumente, die ADI-Zuflüsse effektiv steigern können, werden internationale Investitionsabkommen (*International Investment Agreements – IIA*) genannt. Tatsächlich haben viele Entwicklungsländer IIA unterzeichnet, um ADI anzulocken und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

Jedoch wird diese traditionelle Begründung für IIA zunehmend infrage gestellt. Immer mehr politisch Verantwortliche, Wissenschaftler und nichtstaatliche Organisationen argumentieren, IIA hätten insgesamt nicht zu höheren ADI-Zuflüssen geführt. Sie befürchten zudem, dass IIA die Möglichkeiten der Gastländer zur Regulierung von ADI und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung zu sehr einschränken.

Diese Skepsis war auch tonangebend für den Abschlusstext der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba im

Juli. Darin wird betont, dass sich ADI positiv auf Entwicklung auswirken können, aber nur, wenn ausländische Investoren Sozial- und Umweltstandards einhalten und IIA nicht den nationalen Spielraum für eine entwicklungsorientierte Politik einengen.

Eine Gesamtbetrachtung der empirischen Belege für die Auswirkungen von IIA auf ADI-Flüsse ergibt, dass diese Zweifel berechtigt sind. Einigen Studien zufolge wirken sich IIA positiv auf ADI aus. Allerdings sind diese Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren, da die Messung der Wirkungen wie auch alternativer Belege methodisch schwierig ist. Überdies zeigt sich, dass der Vertragsinhalt wichtig ist und nicht alle IIA den gleichen Effekt auf ADI-Flüsse haben. So wirken sich Verträge, die den Marktzugang von Investoren liberalisieren positiv auf ADI aus, besonders wenn sie Teil präferentieller Handels- und Investitionsabkommen (*Preferential Trade and Investment Agreements – PTIA*) sind. Die umstrittenen Investor-Staat-Schiedsklauseln (*Investor-State Dispute Settlement – ISDS*) dagegen haben keine signifikant positiven Auswirkungen auf ADI.

Daher sollten politisch Verantwortliche in Entwicklungsländern, die ausländische Investoren anlocken möchten, das tatsächliche Design von IIA genau im Blick behalten. Die empirischen Belege deuten darauf hin, dass sie einen gewissen Spielraum haben, IIA und nationale Politikziele kompatibler zu gestalten, wenn sie die Investitionsschutzstandards umformulieren. Im Anschluss an die Addis Abeba Konferenz sollte die Staatengemeinschaft Vorschläge entwickeln, wie Entwicklungsländer bei der Reform ihrer IIA unterstützt werden können.

Ursprünge, Motive und Design von IIA

IIA wurden von westeuropäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Sie sollten helfen ein spezifisches Problem zu lösen: die politische Unsicherheit, der sich westliche Unternehmen in Entwicklungsländern gegenübersehen. In vielen dieser Länder begannen die Regierungen, ausländische Unternehmen zu enteignen und den freien Kapitaltransfer einzuschränken. Die frühen Investitionsabkommen enthielten Bestimmungen, die garantierten, dass ausländische Investoren vom Gastland gerecht und billig behandelt, im Falle direkter oder indirekter Enteignung entschädigt und nicht daran gehindert wurden, investitionsrelevantes Kapital ins Ausland zu transferieren. Die Mehrzahl der mehr als 3.000 abgeschlossenen IIA sind nach diesem klassischen Muster konzipiert (siehe Kasten 1). Viele von ihnen enthalten zudem Vorschriften, die Gastländer verpflichten, Investitionsverträge zwischen Investor und Gastland anzuerkennen. Seit Ende der 1980er Jahre sehen IIA generell ISDS-Klauseln vor. Wichtig ist ferner, dass klassische IIA ausländische Investitionen erst dann schützen, wenn das Gastland sie zugelassen hat. Mit anderen Worten: den Marktzugang für ausländische Investoren liberalisieren nur die wenigsten IIA.

Diese Klauseln, die vor dem Hintergrund der weitverbreiteten Enteignungen und Benachteiligung ausländischer Investoren in Entwicklungsländern in den 1950er bis 1970er Jahren entwickelt wurden, sind auch heute Kernelemente von Investitionsabkommen. In der Phase des Washington Consensus, als „Liberalisierung“ das Mantra der Zeit war, waren IIA unter Entwicklungsländern sehr beliebt. Seit den späten 1980er Jahren haben Politiker in Lateinamerika, Afrika, Osteuropa und Asien massenhaft IIA unterzeichnet, um ausländische Investitionen anzulocken (siehe Abbildung 1). Diese Strategie galt damals als relativ sicher, da der negative Einfluss von IIA auf die Politikgestaltung der Gastländer vernachlässigbar schien.

Das änderte sich, als ausländische Investoren entdeckten, dass sie ihre Eigentumsrechte gegenüber Gastländern mittels IIA äußerst wirksam durchsetzen können. Der erste ISDS-Fall wurde 1987 initiiert, doch die Mehrzahl der Fälle kam erst nach der Jahrtausendwende im Kontext der Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (North American Free Trade Agreement – NAFTA) vor Gericht. Laut der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD) liegt die Zahl bekannter Schlichtungen von Investitionsstreitigkeiten bei 608. Allein 2014 wurden 42 neue Fälle registriert. Dieser sprunghafte Anstieg hat die meisten Länder überrascht, da sie das tatsächliche Risiko, von ausländischen Investoren verklagt zu werden, bei der Unterzeichnung von IIA in der Vergangenheit unterschätzt haben (Poulsen, 2015). In der Folge ist die Zahl neu abgeschlossener Investitionsabkommen seit Anfang 2000 deutlich zurückgegangen. Gleichzeitig werden Investitionsregeln vermehrt im Rahmen von PTIA verhandelt. Zudem enthalten viele moderne PTIA Bestimmungen, die den Marktzugang ausländischer Investoren liberalisieren und Leistungsanfor-

Kasten 1: Zentrale Bestimmungen von IIA

Investitionsschutz

- Gerechte und billige Behandlung
- Entschädigung für (indirekte) Enteignung
- Inländer- und Meistbegünstigungsbehandlung
- Freier Transfer von Kapital

Investitionsliberalisierung

- Freier Marktzugang
- Verbot von Leistungsanforderungen

Streitbeilegung

- Investor-Staat-Schiedsverfahren für Investitionen

Quelle: Autor

derungen wie einen bestimmten lokalen Wertschöpfungsanteil und erzwungenen Technologietransfer untersagen.

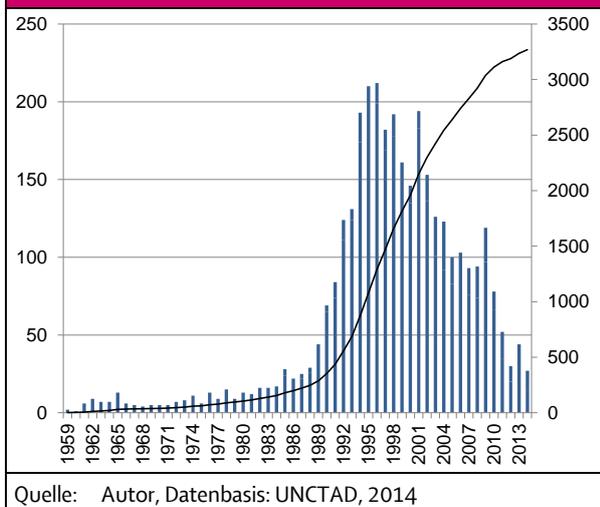
Was wissen wir über die Effekte von IIA auf ausländische Investitionen?

Wie sich IIA auf ADI-Flüsse auswirken, wird erst seit Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre systematisch untersucht. Das ist insofern erstaunlich, als viele, wenn nicht alle Entwicklungsländer, die seit Ende der 1950er Jahre IIA unterzeichnet haben, dies in der Hoffnung auf zusätzliche ADI taten. Demnach wurden viele der mehr als 3.000 IIA aufgrund einer vermuteten Wirkung zwischen IIA und ADI und ohne ausreichende empirische Belege für diese Hypothese abgeschlossen.

Die vorliegenden empirischen Studien über die Effekte von IIA auf ADI-Flüsse sind wenig aufschlussreich. Die meisten ökonometrischen Untersuchungen finden zwar positive Effekte von IIA auf ADI-Flüsse. Andere dagegen erkennen keine oder sogar negative Auswirkungen. Da es schwer ist, die Auswirkungen von IIA auf ADI-Flüsse empirisch zu messen, ist diese Mehrdeutigkeit nicht überraschend. Die Ursachen hierfür liegen in den verwendeten Methoden und den verfügbaren Daten. Viele ökonometrische Modelle reagieren empfindlich auf Änderungen der Schätztechnik: Im Fall der IIA-Effekte auf ADI führen selbst kleinste Änderungen zu völlig anderen Ergebnissen. Ein anderes methodisches Problem, die sogenannte Endogenität, stellt die Rolle der IIA bei der Förderung von ADI infrage: So ist es möglich, dass hohe ADI-Zuflüsse zum Abschluss von IIA führen (umgekehrte Kausalität) und die Zunahme von ADI auf unsichtbare Variablen statt auf IIA zurückzuführen ist. Beispielsweise vernachlässigen empirische Untersuchungen der Effekte von IIA bisweilen die Einführung liberaler Wirtschaftspolitiken, die oft mit der Unterzeichnung von IIA einhergehen, und ihre Auswirkungen auf ADI.

Hinzu kommt, dass die Daten, mit denen die Effekte von IIA auf ADI gemessen werden, lückenhaft sind. Das Hauptproblem ökonometrischer Schätzungen ist der Umstand, dass oft keine umfassenden bilateralen ADI-Daten vorliegen. Und sind

Abbildung 1: Jährlich unterzeichnete IIA (kumuliert), 1959–2014



welche verfügbar, geben sie in der Regel keinen Aufschluss über die verschiedenen Motive der Investoren, die Wege des Markteintritts und die Zielsektoren. In jedem Fall können die Effekte von IIA je nach den spezifischen Merkmalen von Investitionsvorhaben variieren. Die hoch aggregierten verfügbaren ADI-Daten berücksichtigen das nicht.

Zu den größten Schwächen vieler empirischer Untersuchungen zählt, dass sie IIA als Blackbox behandeln und übersehen, dass deren Inhalte variieren können (Berger et al., 2013). Ein wichtiger Unterschied liegt beispielsweise in der Verbindlichkeit der ISDS-Klausel. Ohne umfassende ISDS-Klauseln ist es für ausländische Investoren schwer, ihre vertraglich vereinbarten und gesetzlich verankerten Rechte durchzusetzen. Interessanterweise deuten aktuelle Studien darauf hin, dass wirksame ISDS-Mechanismen, verglichen mit Verträgen ohne eine solche Klausel, ADI nicht zusätzlich erhöhen.

Außer ISDS-Vorschriften werden auch die Effekte von Bestimmungen untersucht, die Marktzugangsbarrieren für ausländische Investoren abbauen. Im Gegensatz zur Ineffektivität von Investor-Staat-Schiedsverfahren zeigen aktuelle Studien, dass Bestimmungen, die Investoren in der Phase des Markteintritts Inländerbehandlung garantieren, einen signifikant positiven Effekt auf ADI-Zuflüsse haben, vorausgesetzt, die Bestimmungen sind Teil von PTIA. Dieser Effekt verschwindet allerdings, wenn Marktzugangsklauseln in reinen Investitionsabkommen enthalten sind. Diese Ergebnisse lassen vermuten, dass ausländische Investoren Investitionsregeln in Handelsabkommen, die stärker im Fokus der Öffentlichkeit stehen, eher berücksichtigen als IIA, die oft im Verborgenen ausgehandelt werden.

Da es schwer ist, die Effekte von IIA auf ADI-Zuflüsse empirisch zu erfassen, sollten aus den ökonometrischen Analysen nur mit Vorsicht politische Schlüsse gezogen werden. Wichtige alternative empirische Belege für den Einfluss von IIA auf ADI sind z. B. Umfragen über die Investitionsentscheidungen multinationaler Konzerne (Yackee, 2010). Das Fazit dieser Umfragen lautet: In den Entscheidungen der Unter-

nehmen über das Volumen und den Ort von Investitionen im Ausland spielen IIA bestenfalls eine Nebenrolle. Die Wirksamkeit von IIA kann auch mit Blick auf umfangreiche bilateralen ADI-Flüsse bezweifelt werden, die nicht durch Investitionsabkommen geschützt werden. Das offenkundigste Beispiel ist Brasilien, ein Hauptziel globaler ADI-Zuflüsse, das jedoch kein einziges gültiges IIA hat. Auch ausländische Investitionen US-amerikanischer Konzerne in China, und übrigens auch schnell steigende chinesische Investitionen in den USA, florieren ohne den Schutz eines IIA.

Der Literaturüberblick zeigt, dass IIA kein Allheilmittel für Entwicklungsländer sind, die ausländische Investoren anlocken wollen. Zwar können sich IIA positiv auf ADI-Zuflüsse auswirken. Doch die empirischen Belege machen deutlich, dass die politisch Verantwortlichen in Entwicklungsländern IIA mit der gebotenen Vorsicht unterzeichnen sollten, vor allem, da Rechtsstreitigkeiten über diese Verträge hohe Kosten verursachen können. Außerdem sind IIA nur eine von mehreren rechtlichen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Determinanten von Investitionsentscheidungen multinationaler Konzerne (UNCTAD, 2009). Und sie sind auch nicht das einzige Instrument, das Politikern in Entwicklungsländern zur Verfügung steht. Der nationale Rechtsrahmen ist äußerst wichtig, und IIA sind nur eines von mehreren Rechtsinstrumenten, um das Vertrauen ausländischer Investoren zu erhöhen. Zudem können Gastlandregierungen und ausländische Investoren Investitionsverträge für spezifische Investitionsvorhaben aushandeln.

Welche Politikoptionen haben Entwicklungsländer?

Die mehrdeutigen empirischen Belege für die Auswirkungen von IIA auf ADI weisen darauf hin, dass Entwicklungsländer einen gewissen Handlungsspielraum haben, wenn es um die Reform von Investitionsabkommen geht. Im Prinzip haben Entwicklungsländer drei Möglichkeiten: *nichts tun*, „NAFTA-isierung“ oder Kündigung.

Die erste Option, nämlich *nichts zu tun*, bedeutet, dass Entwicklungsländer ihre gewohnte Vertragspraxis beibehalten, was vielfach heißt, IIA mit weitgehenden Bestimmungen zu schließen und Investoren erheblichen Rechtsschutz einzuräumen. Angesichts steigender ISDS-Fallzahlen und mehrdeutiger Belege für die Auswirkungen von IIA auf ADI-Flüsse kann das nicht als gangbarer Weg für Entwicklungsländer betrachtet werden.

Die zweite Option, eine „NAFTA-isierung“, meint die Einführung einer neuen Vertragssprache, die als Reaktion auf vielbeachtete ISDS-Fälle in Nordamerika entwickelt wurde. Dort haben die USA, Kanada und Mexiko einige wichtige Bestimmungen umformuliert, um einen Ausgleich zu schaffen zwischen dem Schutz ausländischer Investitionen und den Möglichkeiten der Gastländer, ADI im öffentlichen Interesse zu regulieren. Eine Reihe wichtiger Kapitalexporthoren wie China und die Europäische Union haben den NAFTA-Ansatz übernommen. Das zeigt, dass Entwicklungsländer einen gewissen Spielraum haben, in neu verhandelten IIA ausgelegene Bestimmungen durchzusetzen, ohne ausländische

Investoren zu verprellen. De facto haben einige Länder wie Indien oder die Mitglieder der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika bereits neue Vertragsmuster vorgelegt, die sogar weiter gehen als das NAFTA-Konzept.

Gleichzeitig nehmen die USA und Kanada, gefolgt von Volkswirtschaften wie Japan und der EU, Bestimmungen in Ihre Abkommen auf, die den Marktzugang ausländischer Investoren liberalisieren. Die Aufnahme dieser Marktzugangspflichten in die jüngsten IIA und PTIA stellt für viele Entwicklungsländer eine Herausforderung dar. Wie oben erläutert, scheinen diese Klauseln im Rahmen von PTIA Investitionen in Entwicklungsländer zu mobilisieren. Allerdings verzichten Gastländer, wenn sie der Aufnahme von Marktzugangsklauseln und Regeln für Leistungsanforderungen zustimmen, auf umfangreiche Rechte, ausländische Investitionen zu regulieren.

Deshalb ist die "NAFTA-isierung" internationaler Investitionsregeln für Entwicklungsländer ein zweischneidiges Schwert: Die Vorteile ausgewogener Bestimmungen für bestehende Investitionen auf der einen Seite und reduzierte politische Handlungsspielräume, den Eintritt ausländischer Investoren und die Nutzung von Leistungsanforderungen zu regulieren auf der anderen Seite, müssen gegeneinander abgewogen werden. Daher sollten Entwicklungsländer mit Blick auf nationale Entwicklungsstrategien genau überlegen, welche Sektoren sie in den Verhandlungen um Investitionsabkommen öffnen.

Wenige Entwicklungsländer wie Bolivien, Ecuador und Südafrika haben bisher IIA gekündigt. Das Beispiel Südafrika

zeigt, dass der Beschluss eines Gastlandes, IIA einseitig zu kündigen, zu ernstern Spannungen mit kapitalexportierenden Ländern führen und, zumindest kurzfristig, sein Investitionsklima eintrüben kann. Ein vergleichsweise attraktives Ziel für Investoren wie Südafrika wird auch weiterhin ausländische Investitionen anlocken, doch kleine und weniger erfolgreiche Ökonomien könnte eine einseitige Kündigung von IIA härter treffen. Für diese Länder birgt die einseitige Kündigung von Abkommen das Risiko, ausländische Investoren zu verprellen, vor allem dann, wenn nationale Investitionsgesetze restriktiver sind als die Bestimmungen in den IIA. Zudem ist ein solcher Ausstieg aus dem internationalen Investitionsregime nicht unmittelbar möglich, da die meisten IIA Investoren auch nach der Kündigung Rechtsschutz für weitere 10–20 Jahre gewähren.

Fazit

Die Forderungen der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba IIA künftig so zu gestalten, dass der politische Handlungsspielraum von Gastländern nicht eingengt wird, sollten mit Leben gefüllt werden. Nötig ist eine Debatte, welche Art von IIA und welche Klauseln ADI-Zuflüsse am wirksamsten fördern. Zudem brauchen Entwicklungsländer Unterstützung bei der Reform ihres bestehenden IIA-Netzwerks – oft nutzen ausländische Investoren die ältesten Verträge, um gegen Gastländer zu prozessieren. Die Staatengemeinschaft sollte überdies Reformen des multilateralen Schlichtungsregimes vorantreiben, das ein internationales Investitionsgericht und einen Berufungsmechanismus vorsehen sollte.

Literatur

- Berger, A., Busse, M., Nunnenkamp, P., & Roy, M. (2013). Do trade and investment agreements lead to more FDI? Accounting for key provisions inside the Black Box. *International Economics and Economic Policy*, 10(2), 247-275.
- Poulsen, L. (2015). *Bounded rationality and economic diplomacy: The politics of investment treaties in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2009). *The role of international investment agreements in attracting foreign direct investment to developing countries*. New York and Geneva: Author.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2014). *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An action plan*. New York und Genf: Autor.
- Yackee, J. (2010). Do bilateral investment treaties promote foreign direct investment? Some hints from alternative sources of evidence. *Virginia Journal of International Law*, 51(2), 397-441.



Axel Berger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung V: Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)