

Giesecke, Helmut

Article — Digitized Version

Schutz von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Giesecke, Helmut (1958) : Schutz von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 38, Iss. 12, pp. 684-686

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132729>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Schutz von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern

Vor wenigen Wochen kehrte Bundeswirtschaftsminister Professor Erhard von einer ausgedehnten Reise durch die Entwicklungsländer Süd- und Südostasiens zurück. Die Besuche galten vor allem dem Studium der Entwicklungsprobleme an Ort und Stelle. Es besteht wohl kein Zweifel mehr darüber, daß sich auch und gerade die Bundesrepublik noch stärker als bisher an den verschiedenen Hilfs- und Entwicklungsmaßnahmen für die in der östlichen Hemisphäre liegenden Entwicklungsländer einschalten muß, aber die Wahl der für uns geeigneten Form bereitet einiges Kopfzerbrechen.

Hätten die einzelnen Regierungen wohl doch mit dieser oder jener Form der Kreditzusage gerechnet, so sahen sie sich durchweg getäuscht; denn die Konzeption der vom Bundeswirtschaftsminister vertretenen Wirtschaftspolitik gipfelt darin, daß der deutsche Entwicklungsbeitrag in erster Linie von der Privatwirtschaft bestritten werden und ein weiterer Teil durch internationale Institutionen gewährt werden müsse. Anleihen von Regierung an Regierung — die Kreditform, der die Entwicklungsländer gegenwärtig besonders zugeneigt sind — sollten auf Ausnahmen beschränkt bleiben. Außer der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption kommt hierin die Auffassung zum Ausdruck, daß die privaten Unternehmen an erster Stelle berufen sind, mit dem Kapital technisches Wissen und organisatorisches Können nach Asien zu tragen.

Um nun die westdeutsche Industrie stärker zu Investitionen in den asiatischen Ländern zu bewegen, müßte das Investitionsklima für Auslandskapital verbessert werden. Der Bundeswirtschaftsminister ist der Auffassung, daß es in erster Linie die Furcht vor Enteignung oder vor anderen Eingriffen in die freie Betätigung der Auslandsfirmen sei, die die deutsche Industrie davon zurückhält, sich in wichtigen Zukunftsmärkten stärker mit eigenem Kapital zu engagieren. Für die Vermutung spricht viel, und man kann es gerade der deutschen Industrie nicht verübeln, wenn sie besonders vorsichtig ist. Sie hat nach zwei Kriegen erfahren müssen, daß selbst jene Staaten, die sich am lautesten für das Privateigentum und seine Unantastbarkeit einsetzten, dieser Maxime selbst nicht folgten.

Wenn man nun den Regierungen der Entwicklungsländer nahelegt, die Anlagebedingungen für Auslandskapital zu verbessern, und wenn man davon ausgeht, daß damit nicht die generellen Erwerbs- und Gewinnchancen gemeint sind, so müssen zunächst einige grundsätzliche Fragen geklärt werden!

Bilaterale Abkommen statt internationaler Konvention

Professor Erhard schlug bilaterale Verpflichtungserklärungen der kapitalbedürftigen Länder vor und stieß damit auf Verständnis und Bereitschaft. Diese Empfehlung wurde von allen Beteiligten offensichtlich als Teil eines Systems gesehen, dessen Zweck es ist, den privaten Kapitalverkehr auf die bisher benachteiligten Entwicklungsländer zu ziehen. Zu diesem System gehören beispielsweise auch die Überlegungen, die Enteignungs- und Beschränkungsrisiken versicherungsmäßig in der Bundesrepublik zu decken und eine zentrale Informations- und Beratungsstelle für potentielle Investoren einzurichten.

Das gezeigte Verständnis und die Bereitschaft zu zweiseitigen Garantieabkommen stehen nun im auffälligen Gegensatz zu der Zurückhaltung — in einigen Fällen kam es sogar zur offenen Ablehnung —, die die Entwicklungsländer für den Vorschlag einer allgemeinen, internationalen Konvention über den Schutz von Auslandsvermögen übten.

Die Verfechter einer solchen Magna Charta für internationale Investitionen versprechen sich von ihr einen besseren Schutz, als ihnen zweiseitige Abkommen zu bieten vermögen. Hinter der Forderung nach ausreichendem Vermögensschutz würde eine Gemeinschaft von Staaten stehen, die erst die Basis für wirksame Abwehrmaßnahmen abgibt. Ein auf diese Weise verbesserter Schutz würde zu stärkeren Kapitalanlagen anreizen und müßte daher im Interesse der Entwicklungsländer liegen.

Wir wollen uns hier nicht mit diesen Überlegungen beschäftigen, sondern lediglich vermerken, daß die Entwicklungsländer bislang keine größere Sympathie für diese Vorschläge erkennen ließen. Sie wurden dazu auch nicht gerade ermuntert, da die weitaus größte Gläubigernation der Welt, die USA, schon seit einiger Zeit den bilateralen Weg der Freundschafts- und Schutzverträge geht und durchaus nicht der lauteste Trommler auf dem Wege zur internationalen Konvention ist. Das ist einmal mit einer in diesen Fragen sehr geschäftsnahen Außenhandelspolitik — über deren Zweckmäßigkeit man durchaus geteilter Meinung sein kann — zu erklären, zum anderen mit der unvergleichlich stärkeren Position, in der sich die USA als Wirtschaftsmacht allen anderen Ländern gegenüber befinden.

Wie wird das private Auslandskapital angesehen?

Bevor wir uns aber über die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit solcher bilateraler oder multilateraler Garantieabkommen ein Urteil bilden können, müssen wir untersuchen, was an Motiven hinter den befürchteten Enteignungen und anderweitigen Vermögensstörungen steht und wieweit man solche Erscheinungen mit den genannten Rechtsvereinbarungen überhaupt steuern kann. Zumindest die Vergangenheit hat gezeigt, daß die Entwicklungen darüber hinweggegangen sind. Nun könnte das an mangelnden Schutzvorschriften und deren Durchsetzungsfähigkeit gelegen haben; es muß nicht gegen den Versuch selbst, eine wirksame Völkerrechtsordnung zu schaffen, sprechen. Wir wollen aber auch die Zweischneidigkeit dieses Weges klarstellen.

Wie betrachtet man nun die privaten Auslandsinvestitionen in den Entwicklungsländern? Im allgemeinen wird von chauvinistischen Ressentiments gegen private Unternehmungen praktisch aller ausländischen Wirtschaftsmächte gesprochen. Ihre Auslandsniederlassungen im eigenen Lande werden zumindest von den nationalistischen Kreisen zu Symbolen oder zumindest zu Relikten der wirtschaftlichen Vorherrschaft gestempelt. Alle gutgemeinten Aktionen der betreffenden Betriebe erscheinen unter diesem Blickwinkel als Täuschungsmanöver. In jedem der Entwicklungsländer — soweit sie einmal unter fremder Herrschaft gestanden haben — ist diese Haltung auch in der breiten Masse zumindest latent vorhanden. Sie ist

ausgesprochen gefühlbetont und läßt sich von rationalen Argumenten, die wahrlich genügend vorhanden sind, nur zeitweise überlagern. Oft ist es auch nur ein völliges Desinteresse an der Tätigkeit ausländischer Unternehmen.

In der Gefühlsbetonung bei der Ablehnung des Auslandskapitals liegt aber zugleich die größte Gefahr. Die Massen werden mit den modernen Propagandamitteln aufgewiegelt, und das grundsätzlich konstruktive Unabhängigkeitsgefühl dieser erst jungen Nationen wird gegen die Tätigkeit von Auslandsunternehmen — gegen die „Ausbeutung“ — gerichtet. Diese nationalbetonte Radikalisierung ist natürlich eines der geeignetsten Mittel im ideologischen und praktischen Kampf der Kommunisten um die Entwicklungsländer.

Die Regierungen der Entwicklungsländer — wie auch die einheimischen Wirtschaftskreise, soweit sie nicht gerade dem Konkurrenzdruck der Auslandsfilialen ausgesetzt sind, schätzen im allgemeinen die Leistungen des privaten Auslandskapitals bei der wirtschaftlichen Entwicklung hoch ein. Lieber würden aber auch sie es sehen, wenn man die kompletten Fabrikeinrichtungen mit den dazugehörigen Ingenieuren und Technikern bekommen könnte, ohne die damit zwangsläufig verbundene ausländische Machtposition in einer Branche dulden zu müssen. Die entwickelten Zwischenformen, die diesen Einfluß bis zu einem gewissen Grade ausschalten, lassen aber alle den entscheidenden Antriebsmotor, die Privatinitiative, vermissen. Auf sie glaubt man gerade in den Entwicklungsländern nicht verzichten zu können; sie ist dort oft noch seltener als investitionsberechtigtes Kapital.

Die rationalen Argumente gegen die privaten Auslandsinvestitionen werden in ihrem Gewicht gegenüber den Vorteilen unterschiedlich beurteilt. Es gibt da einen Katalog von Überlegungen, der je nach Land mehr oder weniger zutrifft. Sehr stark empfunden wird allgemein die Gefahr der ausländischen Monopolisierung einer Branche. Auf Grund der technischen und kapitalmäßigen Überlegenheit fällt es den ausländischen Firmen meist nicht schwer, das Inlandskapital aus seinen Positionen unter Verlusten herauszudrängen, was nicht gerade zu einer Begeisterung inländischer Kapitalkreise beiträgt.

Grundsätzlich glaubt man, daß das Auslandskapital die kapitalintensiven Anlagefelder bevorzugt und man so nur einen vergleichsweise geringen Einkommenseffekt hat. Die Gewinne seien wesentlich höher als beispielsweise die Zinsen öffentlicher Anleihen. Man befürchtet, daß Gewinn- und auch Kapitalabzüge sehr häufig gerade in Schwächeperioden erfolgen und dann die ohnehin prekäre Zahlungsbilanzsituation noch verschärfen. Die Errichtung von Auslandsfilialen führe auch so schon zu einem größeren Importsog, als es bei rein nationalen Gründungen der Fall sei. Allein die Tatsache, daß nur lohnende Branchen auf ausländische Investoren rechnen könnten, lasse die Gefahr einer disproportionierten industriellen Entwicklung entstehen. Der Regierung und dem bescheidenen Inlandskapital blieben im Extrem nur noch infrastrukturelle und wenig attraktive Aufgaben.

Dennoch schätzen die Regierungen der Entwicklungsländer den Industrialisierungsbeitrag der Auslandsfirmen durchweg hoch ein. Es liegt in ihrem Interesse, funktionsfähige Auslandsbetriebe zu haben, die zumindest in dem Sinne befruchtend auf die eigenen Industrien wirken, als sie den erstrebenswerten Stand

an Technik und Organisation vorführen und letztlich auch die Erfolge eines privaten Kapitaleinsatzes demonstrieren. Andererseits müssen die Regierungen in einem nur schwer vorstellbaren Maße auf die nationale Empfindlichkeit der breiten Masse Rücksicht nehmen. Oft schon führte eine weiche Haltung gegenüber dem Auslandskapital zu gefährlichen Unruhen.

Die Gefahr der „kalten“ Enteignung

In fast allen Ländern, in denen man sich für privates Auslandskapital interessiert, gibt es heute mehr oder weniger umfangreiche Gesetze, die die Niederlassung und Gestaltung der Auslandsfirmen regeln. Dagegen findet man Schutzvorschriften, die über allgemeine Erklärungen — üblicherweise die Gleichbehandlungsklausel des nationalen und ausländischen Kapitals — hinausgehen, sehr viel seltener. Aber auch diese Normen müssen als völlig unzureichend empfunden werden, denn im entscheidenden Falle versagen sie. Längst haben sich raffinierte Techniken der sogenannten kalten Enteignung herausgebildet, die nur schwer nachzuweisen und schon gar nicht etwa vor einem Revolutionsgericht zu brandmarken sind.

Heute haben die Regierungen der Entwicklungsländer ein umfangreiches Instrumentarium zur Hand, daß mit praktisch gleichem Effekt, aber erheblich geräuschloser funktioniert als eine Enteignung. Dazu gehören die Mittel der Kredit-, Fiskal-, Import- und Steuerpolitik genauso wie etwa die Lohn- und Sozialpolitik der Betriebsgewerkschaften.

Das Vorhandensein solcher Mittel läßt den Wert nationaler wie internationaler Schutznormen fragwürdig werden. Tatsächlich widersetzt sich diese Materie weitgehend einer konkret anwendbaren Regelung, woran übrigens schon mehrere Konferenzen scheiterten. Denkt man nun daran, daß für die internationale Regelung des Sicherheitsproblems vor allem die verbesserte Durchsetzungsmöglichkeit der Gegenmaßnahmen sprach, so erscheint das jetzt doppelt problematisch. Welche Rechtsnormen müssen als verletzt gelten, um die Gegenmaßnahmen auszulösen? Und denkt man überhaupt daran, daß konkrete Sicherheitsnormen — selbst wenn sie möglich wären — die Souveränität der Regierungen in den Augen ihres in nationalen Dingen überaus empfindlichen Volkes stark herabsetzen müßten? Die innerpolitische Basis würde geschwächt, und schon bei geringem Anlaß wären Entwicklungen möglich, die den Interessen der Kapitalgeberländer genau entgegenliefen. Es ist dann wohl keine Frage mehr, ob sich die nächste Regierung noch irgendwie gebunden fühlen sollte.

Wenn wir diesen Gedankengängen folgen und sie mit der politischen Realität konfrontieren, erklärt sich, warum die Versuche um die wirklich praktikable Gesamtlösung stecken blieben. Aber auch um den realen Wert zweiseitiger Sicherheitsabkommen steht es nicht viel besser. Wenn hier die Unmittelbarkeit der freundschaftlichen Beziehungen von Land zu Land in die Waagschale geworfen wird, so spricht das für den überwiegend deklaratorischen Charakter der Erklärungen. Wir behaupten, daß dementsprechend beide Lösungen a priori gleich gute oder gleich schlechte Chancen haben.

Ein anderer Weg zur Sicherheit

Angesichts der nur schwer vorstellbaren Dynamik, mit der sich die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in den Entwicklungsländern vollzieht, müssen etwaige Schutzmaßnahmen für das Auslandskapital erheblich elastischer sein. Juristische Formeln, die

über das Rahmenhafte hinaus auch den konkreten Einzeltatbestand regeln wollen, sind viel zu starr und werden schon aus diesem Grunde vom Entwicklungsland als ein Fremdkörper empfunden.

Hier stellt sich die Frage, ob das marktwirtschaftliche Prinzip, unter dem doch die investitionsbereiten Auslandsfirmen stehen, nicht eine Anpassungsform finden läßt, die in konstruktiver Weise die Bedürfnisse der Entwicklungsländer und ihrer Regierungen berücksichtigt. Tatsächlich weisen die beträchtlichen Beiträge, die jährlich von nordamerikanischen Firmen in den Entwicklungsländern ohne besonderen juristischen Schutz investiert werden, in diese Richtung. Der sehr starke Expansionsgeist läßt die US-Firmen häufig schon bald nach stattgefundenen Enteignungen oder ähnlichen Erscheinungen weiter investieren oder ihre Gewinne weiter im Lande belassen.

Dabei zeigen aber die neuen Gründungen ein bemerkenswertes „streamlining“ in der Weise, daß von der Gestaltung des Unternehmens an bis zur Tages- und Geschäftspolitik mit starkem Einfühlungsvermögen auf die Umwelt Rücksicht genommen wird. Hier scheint eine Möglichkeit für die Auslandsfilialen zu liegen, sich selbst weitgehend abzusichern. Leider steht der im Auslandsgeschäft sehr harte Konkurrenzkampf einem wünschenswerten Erfahrungsaustausch darüber entgegen. Der Vorschlag des Bundeswirtschaftsministers, beim Bundesministerium für Wirtschaft eine Informations- und Beratungsstelle für Entwicklungsinvestitionen einzurichten, zeigt aber bereits einen Weg. Es versteht sich von selbst, daß die Position internationaler Großfirmen anders zu werten ist als diejenige der Mittel- und Kleinunternehmen.

Unseres Erachtens genügt nicht allein die sorgfältige Vermeidung aller Formen der offenen Brückierung, um sein eigenes Geschäft in einem Entwicklungsland bestmöglich abzusichern, sondern es ist auch die Innehaltung gewisser Geschäftsprinzipien erforderlich. Da diese genauestens auf die besonderen Umweltsbedingungen des Gastlandes abgestimmt sein müssen, können sie häufig erst an Ort und Stelle entwickelt werden.

Als Erfahrungssatz darf aufgestellt werden, daß es weniger riskant ist, mehrere Auslandsniederlassungen in verschiedenen Entwicklungsländern zu haben als nur eine. Das gilt einmal im Hinblick auf die günstigere Verteilung des Investitionsrisikos auf mehrere Länder, zum anderen aber auch — und sicherlich mit gleichem Recht — hinsichtlich der größeren Erfahrungsbreite. Wir glauben nämlich, daß eine wirklich gute Geschäftsführung in einem Entwicklungsland angesichts der so völlig anderen Arbeitsbedingungen von Erfahrungen geradezu lebt.

Was ist echte Kooperation?

Jedes Unternehmen, das in einem Entwicklungsland eine größere Niederlassung errichten will, steht vor der Frage der gemischten Kapitalinhaberschaft. Viele Länder schreiben für verschiedene Wirtschaftszweige die 50%ige Beteiligung eigenen nationalen Kapitals vor. Diese Frage und die damit verknüpfte Partnerschaft auch in der Geschäftsführung sind gewissermaßen die Gretchenfrage für die „echte“ Zusammenarbeit, jedenfalls vom Entwicklungsland her gesehen. Zu diesem Komplex läßt sich hier nur sagen, daß die Entscheidung des mittleren und kleineren Unternehmens wohl anders aussehen kann als die des international bekannten Großbetriebs. Da man es weder im Markt noch im Betrieb mit den gewohnten,

überwiegend rational reagierenden Menschen zu tun hat, kann die verantwortliche Mitarbeit eines Einheimischen vor allem befruchtend wirken. Wie weit man ihn aber in die Fertigungsgeheimnisse einweiht oder gar in die neueren Entwicklungsprojekte, die im heimatlichen Stammhaus durchgeführt werden, ist wieder eine andere Frage. Allein das Wissen um die völlige Abhängigkeit der Auslandsfiliale vom Stammbetrieb in Dingen der Weiterentwicklung kann jedoch einen beträchtlichen Schutz bedeuten.

Ein anderer Punkt, der leicht zum Ansatzpunkt der ausländerfeindlichen Agitation wird, ist die Preispolitik der Auslandsfiliale. Sehr häufig führen Zollschutz und die Tatsache, erster Produzent einer bestimmten Ware zu sein, zu hundertprozentigen Monopolstellungen. Ein Mißbrauch dieser Stellung — wann er beginnt, ist schwer zu definieren, aber um so eher zu erfüllen — ist sehr gefährlich. Zweifellos wird es als rücksichtsloser Mißbrauch und reiner Imperialismus empfunden, wenn das ohnehin so selten industriefreudige nationale Kapital aus der Branche herausgedrängt wird.

Die Regierung beobachtet sehr kritisch den Importbedarf der ausländischen Produktionsniederlassung. Sie hat ein verständliches Interesse daran, daß so viel als möglich Rohstoffe, Vorerzeugnisse und Zubehörteile aus der bereits bestehenden nationalen Produktion verwendet wird und damit Devisen gespart werden. Mit der Ausnahme der Seele des Erzeugnisses — das kann beim Kühlschrank das Aggregat, bei den Pharmazeutika die Geheimschubstanz sein — sollte soweit als vertretbar auf eigenen Import verzichtet und die Materialien des Gastlandes eingesetzt werden.

Eine weitere Frage ist, ob man sich mit der Erreichung eines bescheidenen Qualitätsstandards der Erzeugnisse zufrieden geben soll, der unter Zollschutz für den Binnenmarkt völlig ausreicht, oder ob man größere Investitionen in Ausbildung der Arbeiter und Anschaffung von teuren Maschinen vornehmen soll, um etwa exportfähige Qualitäten zu erzeugen. Wir wollen hier nur darauf hinweisen, daß der Export über die Exportorganisation der heimatlichen Stammfirma nicht nur leichter aufgenommen wird, sondern daß dadurch auch die Bande zwischen Mutter- und Tochterbetrieb enger gestaltet und nicht ohne erheblichen Schaden gelöst werden können.

Besondere Sorgfalt erfordert natürlich das Verhalten der Geschäftsleitung in allen Arbeiterfragen. Häufig werden Arbeiter in Anspruch genommen werden, die bislang lediglich in der Landwirtschaft gearbeitet haben. Man wird weder auf irgendwelche handwerklichen Fähigkeiten noch auf einen Mindestgrad an Disziplin rechnen dürfen. Die Lohnhöhe und die Differenzierung der Löhne wird häufig noch nicht verstanden. Hohe Löhne können die Arbeitsmoral — so weit dieses Wort überhaupt paßt — leicht stören. Sie sind ein Grund für das häufige Fernbleiben vom Arbeitsplatz. Alle diese Schwächen sollten keinesfalls mit Strafen belegt werden. Es sind gute Erfahrungen mit der Zahlung von Prämien für regelmäßigen Arbeitsantritt gemacht worden.

Ein solcherart gekennzeichnetes Verhalten der Auslandsfirmen und die dahinter stehende Haltung könnten als Entwicklungskonzeption des Privatkapitals aufgefaßt werden. In ihrem Zentrum stünde die eindeutige Erklärung zum Privateigentum, das sich aber zur aktiven Mitarbeit bei einem Problem bereift findet, das für die industrialisierten Länder des Westens zu einer Sache des Überlebens geworden ist.