

Giesecke, Helmut

Article — Digitized Version

## Betrachtungen zum Entwicklungsbeitrag überseeischer Privatinvestitionen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Giesecke, Helmut (1963) : Betrachtungen zum Entwicklungsbeitrag überseeischer Privatinvestitionen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 43, Iss. 1, pp. 13-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133274>

**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.*

# ABHANDLUNGEN

## Betrachtungen zum Entwicklungsbeitrag überseeischer Privatinvestitionen

Dr. Helmut Giesecke, Hamburg

*Bei der Auseinandersetzung über das weltpolitische Gleichgewicht und das Gleichgewicht unter den Partnerstaaten der EWG wird die Frage der Entwicklungshilfe eine entscheidende Rolle spielen. Wichtig ist zweifellos die Form der Gewährung dieser Hilfe, wichtiger wahrscheinlich als die Größe der Hilfe. Zugegebenermaßen wird die Größe der Hilfe durch den Einbezug der privaten Entwicklungshilfe stark bestimmt. Es ist aber die Frage, ob wir die Entwicklungshilfe nach dem betriebswirtschaftlichen Standpunkt beurteilen dürfen. Wir setzen uns so zu stark dem Verdacht eines Neokolonialismus aus. Eine große Anzahl der Probleme der Entwicklungshilfe ist noch ungelöst. Aus dieser Anzahl grundsätzlicher Fragen versucht der Autor der folgenden Abhandlung, die Problematik industrieller Privatinvestitionen in Übersee unter verschiedenen Aspekten kritisch zu beleuchten.*

Verhältnismäßig spät hat sich die Bundesregierung entschlossen, die Initiative der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern und besonders die privaten Investitionen und langfristige Kredite dorthin in ihre Entwicklungshilfepolitik einzubeziehen.<sup>1)</sup> Nachdem man die privatwirtschaftliche Tätigkeit in den Entwicklungsländern — wohl entsprechend der allgemeinen wirtschaftspolitischen Konzeption — weitgehend sich selbst überlassen hatte, betonte man fortan ihren positiven Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und räumt ihr nunmehr den Vorzug bei der Entwicklungshilfe ein.<sup>2)</sup> Die inzwischen verfügten Maßnahmen zur Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern stellen einen ersten Schritt in zum Teil unbekanntes Gelände dar und werden in Kürze zusammengefaßt und ergänzt werden.

Die nunmehr auch offizielle Einbeziehung der privaten Wirtschaftstätigkeit in die Entwicklungspolitik fällt zeitlich mit einer Neuorientierung der westlichen Entwicklungshilfe zusammen. Die im vergangenen Jahrzehnt gesammelten Erfahrungen auf diesem Gebiet haben in den westlichen Industriestaaten — und auch in einigen Entwicklungsländern — zu einer Ernüchterung nicht nur der breiten Öffentlichkeit, sondern auch bei den maßgeblichen Stellen geführt. Die Gründe für das Mißlingen der einen oder anderen Hilfsaktion sieht man auf beiden Seiten: Weder waren alle Hilfeleistungen sinnvoll konzipiert oder mit der notwendi-

gen Einfühlung dargebracht, noch waren auf der Empfängerseite immer die Voraussetzungen für eine zweckgerechte Verwendung gegeben.

Wenn man jetzt der privaten Wirtschaftstätigkeit in den Entwicklungsländern zunehmende Bedeutung beimißt, so erwartet man vom privaten Investor sowohl eine auf Erfahrung basierende und ausschließlich nach sachlichen Gesichtspunkten durchgeführte Projektprüfung, wie auch eine Projektdurchführung und fort-dauernde Betreuung, die auf die Vorstellungen im Gastland Rücksicht nimmt, ohne deshalb das Wachstum der Anlage aus den Augen zu verlieren. Da all dies im ureigensten Interesse des Investors liegt, erscheinen Fehlplanung und Zweckentfremdung der eingesetzten Mittel weitgehend ausgeschlossen. Schon seit längerer Zeit ist man in den westlichen Industrieländern der Überzeugung, daß gerade die Verbindung von unternehmerischer Initiative, haftendem Kapital und technisch-wirtschaftlichem Können, wie sie bei Produktionsgründungen in den Entwicklungsländern besonders augenfällig wird, für die Industrialisierung Vorteile hat, die keine andere Form der Entwicklungshilfe bietet. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit ergänzt sowohl die ihrer Bedeutung nach mehr und mehr in den Vordergrund tretende Erziehungs-, Ausbildungs- und Beratungshilfe als auch die staatliche Kapitalhilfe. Nach allgemeiner Auffassung wirkt die Initiative privater Investoren stimulierend auf die einheimischen Wirtschaftskreise in den Entwicklungsländern und mobilisiert auf diese Weise inländisches Kapital für produktive Zwecke, das sonst in weniger produktive Anlagebereiche wie Grundstücke und Schmuck oder auch auf ausländische Dollarkonten floß. Weiter gelten der westliche Geschäftsstil, der ausgeprägte

<sup>1)</sup> In der Regierungserklärung vom 29. 11. 1961, die von Vizekanzler Prof. E r h a r d abgegeben wurde, heißt es: „Zur Ergänzung der öffentlichen Leistungen (in der Entwicklungshilfe) bemühen wir uns, die Initiative der Wirtschaft zu fördern. Von privatwirtschaftlichen Investitionen erwarten wir auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe eine besonders große Wirkung.“

<sup>2)</sup> Vgl. die Ausführungen des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit am 16. 11. 1962 vor dem Bundestag.

Sinn für Produktivität und Sparsamkeit sowie die soziale Verantwortung des Unternehmers aus dem Westen als Vorbild für die einheimischen Unternehmertypen, deren Beitrag für die Wirtschaftsentwicklung ihres Landes von den eigenen Landsleuten mitunter recht skeptisch beurteilt wird.

Die Einbeziehung der privaten Wirtschaftstätigkeit in die staatliche Entwicklungshilfepolitik erklärt sich vor allem auch aus der Erwartung, den Fluß von Auslandsinvestitionen in die Entwicklungsländer mit Hilfe staatlicher Förderungsmaßnahmen beträchtlich steigern und in gewissen Grenzen auch lenken zu können. Auf diese Weise hofft man, bei geringer Belastung des Budgets einen relativ großen Entwicklungseffekt herbeiführen zu können.

Da das langfristige Engagement der eigenen Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern in der gegenwärtigen Entwicklungshilfekonzeption der westlichen Länder eine bedeutende Rolle spielt und die deutsche Bundesregierung offensichtlich zu einer massiven Förderung der privaten Auslandsinvestitionen neigt, sollen nachfolgend einige Betrachtungen die dieser Haltung zugrunde liegenden Auffassungen kritisch durchleuchten und auch die Voraussetzungen analysieren, unter denen sich die privatwirtschaftliche Initiative zum Vorteil der Anlageländer in die Entwicklungsländer „kommandieren“ läßt.

#### WANN SIND INDUSTRIELLE AUSLANDSANLAGEN ENTWICKLUNGSWIRKSAM?

##### Einstellung der Entwicklungsländer zur Auslandshilfe

Es ist bekannt, daß die Anlage privaten Auslandskapitals von keinem Entwicklungsland vorbehaltlos begrüßt wird. Jedes überhaupt für eine Anlage in Frage kommende Land hat einen mehr oder weniger engen Rahmen für die Betätigung privaten ausländischen Kapitals abgesteckt. Der vorgesehene Anlage- und Bewegungsspielraum richtet sich nach den bisherigen Erfahrungen mit Fremdkapital und unter Berücksichtigung objektiver Merkmale nach dem wirtschaftspolitischen Kurs der jeweiligen Regierung bzw. der einflußreichsten Gruppen. Zu diesen Merkmalen zählen vor allem der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung und das Vorhandensein einiger spezifischer Entwicklungsfaktoren wie einer, wenn auch zahlenmäßig geringen, Unternehmerschaft, einer ausreichenden Administration, anlagebereitem Kapital, einiger Arbeiterreserven, einer ausreichenden Infrastruktur, aber auch zum Beispiel die Fähigkeit der Volkswirtschaft, die mit der Auslandsinvestition eingegangenen Devisenverpflichtungen einlösen zu können. Man würde aber der in den meisten Entwicklungsländern anzutreffenden Einstellung gegenüber den Privatinvestitionen nicht gerecht werden, wenn man außer den genannten „objektivierten“ Faktoren nicht auch eine von Zeit zu Zeit deutlich werdende Auflehnung gegen das Auslandskapital in Rechnung stellte. Die Fragen

der Behandlung von Ausländerkapital sind eng verknüpft mit dem neuralgischen Bereich der neu gewonnenen Souveränität; gutgemeinte Hinweise auf die vielfältigen Vorzüge einer industriellen Zusammenarbeit gehen an diesem emotionalen Komplex vorbei.

#### Privatinvestitionen in Abhängigkeit politischer Entscheidungen

Bevor wir nun in eine Analyse der einzelnen Argumente gegen die privaten Auslandsinvestitionen eintreten und die Frage stellen, ob und welche privaten Auslandsinvestitionen die Entwicklungsländer oder einzelne Entwicklungsländer gutheißen, sei auf die Vorgänge in vier Ländern im vergangenen Jahr hingewiesen, die sich auf dem Hintergrund der Diskussion um Auslandsinvestitionen abspielten:

1. Im bisher für Auslandsinvestitionen attraktivsten Entwicklungsland Brasilien hat die Initiative der Arbeiterpartei trotz starken Widerstandes aus Wirtschaftskreisen zu einem rigorosen Gesetz über den Gewinntransfer geführt. Vielleicht erweist sich nicht so sehr die Vorschrift über die Begrenzung des Dividententransfers und der jährlichen Repatriierung auf jeweils 10% des Auslandskapitalanteils als gravierender Teil (dem Vernehmen nach sollen diese Sätze bislang nur selten erreicht worden sein), sondern zwei andere Punkte: Als Basis für die Transfergenehmigung wird nur die Auslandskapitalkomponente berücksichtigt, nicht aber der reinvestierte Gewinn. Dieser wird damit gegenüber einer neuen Investition diskriminiert. Da dieser Betrag praktisch eingefroren wird, wird das Unternehmen gezwungen, das zulässige Transferlimit voll auszunutzen.

Glaubte man zunächst, daß die Annahme des Gesetzes auf unglückliche Konstellationen in Senat und Bundeskammer zurückzuführen sei, so wurde man durch die jüngst erlassene Durchführungsbestimmung eines Besseren belehrt: Altinvestitionen werden zum Nominalwert — also zum alten, inzwischen mehrfach abgewerteten Cruzeiro-Kurs — eingetragen und verlieren im entsprechenden Maße Transferrechte. Zur gleichen Zeit betont Präsident Goulart, daß Brasilien Auslandsinvestitionen mehr denn je benötigt.

2. In Ghana hat man sich auf dem Kongreß der Staatspartei praktisch gegen die im Westen als positiver Entwicklungsbeitrag empfundene Form der kapitalmäßigen Zusammenarbeit ausgesprochen. Man läßt die Steuervergünstigungen für ausländische Investitionen aus der Zeit der aktiven Investitionsförderung fortbestehen, will aber nur in Ausnahmefällen neue Auslandsanlagen genehmigen, und zwar nur für ausländische Großbetriebe.
3. Wirtschaftsminister Dr. Kheissouni von der VAR erklärte kürzlich, daß sein Land private Auslandsinvestitionen grundsätzlich nicht mehr aufnehmen wolle. Die privaten Auslandsinteressen waren bereits im Zuge der vorjährigen Nationalisierungsmaßnahmen schwer geschädigt worden.
4. In Burma hat der Revolutionsrat vor wenigen Wochen die bisherige Politik einer Garantie gegen Verstaatlichung von 10 bis 20 Jahren für Auslandsinvestitionen aufgegeben. Brigadier Aung Gyi wies darauf hin, daß das 1959 erlassene Gesetz über die Förderung von Auslandsinvestitionen enttäuscht hätte (es hat nur zu vier Gemeinschaftsgründungen geführt, die noch dazu als nicht erfolg-

reich gelten). Damit wird der ohnehin spärliche Zufluß von privatem Auslandskapital nach Burma vermutlich ganz aufhören.

Diese beispielhaft genannten Beschränkungen ausländischer Wirtschaftstätigkeit haben verschiedene Gründe und stehen in keinem Zusammenhang miteinander. Sie beziehen sich auf recht unterschiedliche Anlagen des Auslandskapitals in den einzelnen Nationalwirtschaften und zeigen sich in mannigfaltiger administrativer Form. Die Länder haben jedoch neben ihrer neuerlichen Zurückhaltung gegenüber dem Auslandskapital einen gewissen industriellen Entwicklungsstand (mit Ausnahme Burmas) gemeinsam. Sie verfügen über eine relativ stabile Regierung und Verwaltung (wobei man die erneute Wachablösung in Rangoon nicht überbewertet) und haben die Vorzüge und Nachteile privater Auslandsinvestitionen aus eigener Anschauung kennengelernt. Es stellt sich also die Frage, ob und inwieweit die in den erwähnten Beispielen zum Ausdruck kommende Tendenz symptomatisch für eine zunehmende Zurückhaltung der Entwicklungsländer gegenüber dem Auslandskapital ist. Es erscheint uns auch bedeutungsvoll, zu klären, inwieweit hinter den Entscheidungen vielleicht Zweifel an dem Beitrag der Auslandsinvestitionen für die industrielle Entwicklung stehen. Da die genannten Staaten durch ihr Beispiel in gewissen Grenzen die Politik nachbarlicher Staaten beeinflussen könnten — was immer dann leicht möglich ist, wenn es um eine Demonstration der wirtschaftlichen Souveränität geht —, kommt diesen Fragen einige Bedeutung zu.

Zunächst sei vermerkt, daß ebenfalls im abgelaufenen Jahr zumindest zwei Länder ihr Verhalten gegenüber den privaten Auslandsinvestitionen aufgelockert haben: Indien zeigte eine spürbar realistischere Haltung bei der Genehmigung von ausländischen Majoritäten, die bis dahin nur in Ausnahmefällen und unter Inkaufnahme anderweitiger Nachteile gewährt wurden, und Guinea erließ nach Jahren der grundsätzlichen Ablehnung von Auslandskapital ein günstig aufgenommenes Gesetz über die Förderung von privaten Auslandsinvestitionen.

Gerade die Entwicklung in Indien, dessen Devisensituation sich seit Beginn des dritten Fünfjahresplanes kritisch zugespitzt hat und künftig auch durch Rüstungsausgaben belastet werden wird, spricht dagegen, daß das Auslandskapital seine Rolle in den aufgeklärten Entwicklungsländern nach und nach ausgespielt hat. Als positiv ist auch die gleichmäßige Politik in zahlreichen anderen Ländern zu bewerten, für die die Probleme, die das Auslandskapital mit sich bringt, nicht nur Gegenstand akademischer Diskussion, sondern der Tagespolitik sind. Dennoch werden in den oben genannten Beispielen die Grenzen und auch gewisse Schwächen des Auslandskapitals sichtbar: Glaubt ein Staat, die Auslandsinvestitionen aus Gründen einer sozialistischen Wirtschaftsverfassung oder doch wegen des Vorrangs, den man den Staatsfirmen in den für

Auslandskapital gemeinhin attraktiven Anlagebereichen einräumt, fernhalten zu müssen — wie es in Ghana und Burma und im gewissen Umfange auch in der Vereinigten Arabischen Republik der Fall ist —, so bleibt für die dennoch interessierten Unternehmungen nur abzuwarten, wie konsequent und wie dauerhaft eine solche Entwicklungspolitik durchgeführt wird. Immer wieder bestätigt sich, daß eine starre Dogmatik der Entwicklungsdynamik im Wege steht und sich wohl oft in den Reden der Politiker, selten aber in der Verwaltungspraxis der Entwicklungsländer findet. In Fragen der Ausländerpolitik gibt es aber zweifellos Tabus, deren Nichtachtung für die Regierung folgenschwer sein kann.

Obwohl das neue Investitionsgesetz in Brasilien von der Arbeiterpartei vorbereitet und durchgebracht worden ist, kann man nicht von einer ideologischen Entscheidung sprechen. Soweit man sehen kann, sind andere Argumente im Spiel: Sorge vor Überfremdung der eigenen Wirtschaft, Sättigung in einigen Wirtschaftszweigen, zunehmende Belastung der ohnehin schwachen Währungslage durch steigende Gewinnüberweisungen. Diese Probleme sind auch in anderen Entwicklungsländern im Gespräch, haben aber bislang nicht zu einer derartigen Positionsveränderung für das Auslandskapital geführt, die sich in dem Lande, das bisher den Löwenanteil aller ausländischen Kapitalanlagen in den Entwicklungsländern auf sich ziehen konnte, natürlich besonders rigoros ausnimmt.

#### Wirtschaftliche Überfremdung — ein Angstkomplex der Entwicklungsländer

Die Sorge vor der Überfremdung der eigenen Wirtschaft oder wenigstens einiger Wirtschaftszweige ist so alt wie Auslandsinvestitionen überhaupt.<sup>3)</sup> Gehört es zur Existenzvoraussetzung jeder ausländischen Industrieanlage, daß sie einen Vorsprung vor der einheimischen Konkurrenz — sei sie produkt- oder kapitalmäßiger Natur — haben muß, so wiegt diese Einsicht in einem Entwicklungsland schwerer als in den Industrieländern, weil die Aussicht darauf, daß die heimische Industrie eines Tages gleichziehen könne, unter den Bedingungen einer freien Wirtschaftsentfaltung — gelinde gesagt — nicht gerade gesichert erscheint. Außerdem gibt es in den für Privatkapital interessanten Branchen nur wenige Märkte, die schnell genug wachsen, um einer aufkommenden Konkurrenz gute Möglichkeiten zu bieten. Auch ist bekannt, daß ausländische Tochtergesellschaften gegebenenfalls bemüht sind, die Wirtschaftskraft ihres Stammhauses einzusetzen, wenn es gilt, ein junges Konkurrenzunternehmen aus dem Markte hinauszudrängen. Wenn jemand überhaupt eine Chance haben will, muß er sich auf gleiche Ressourcen an Kapital und Erfahrung

<sup>3)</sup> Als Beispiel sei auf den Fall der First Bank of the United States — der ersten Bank des Federal-Systems — in Philadelphia hingewiesen, der ihre zwanzigjährige Arbeitslizenz 1811 nicht verlängert wurde. Neben drei anderen Gründen hat verlaublich, daß ein Großteil des Kapitals Ausländern gehörte. Obwohl diese kein Stimmrecht hatten, wurde eine Kontrolle über die Wirtschaft des Landes befürchtet. Vgl. L. V. Chandler: „The Economics of Money and Banking“, New York, London, 1948, S. 211.

stützen können; das aber können wiederum nur ausländische Firmen. Im übrigen kann eine Entwicklungswirtschaft die volkswirtschaftlichen Verluste, die durch Konkurrenzkämpfe entstehen und sich nicht zwangsläufig auf den Absatz-, sondern gerade auch auf den Beschaffungsmärkten und in den Bemühungen um Importe zeigen, am wenigsten verschmerzen. Die Befolgung einer Politik eingeschränkter Produktions- und Kapazitätsgenehmigungen hilft ebenso, die Marktstellung der jeweiligen Produzenten zu zementieren, wie die restriktiver Importmaßnahmen. In einzelnen Entwicklungsländern versucht man, den ärgsten Mißbräuchen monopolistischer Marktstellung auf eben dem Verwaltungs- und Verordnungswege entgegenzuwirken. Das aber geht zum Teil über die Kräfte der vorhandenen Verwaltung und lohnt sich ohnehin im Hinblick auf die vielfältigen Ausweichmöglichkeiten kaum; es sei denn, man würde zur totalen Wirtschaftskontrolle übergehen.

#### Das Heilmittel des „joint venture“

Als Ausweg bietet sich das „joint venture“ an, die gemeinschaftliche Projektbeteiligung von Ausländern und Inländern. Bei dieser Form erscheint die Gefahr der Überfremdung im milderen Licht, weil nicht nur ein Teil des Firmengewinns, sondern auch ein Teil des Entscheidungszentrums im Inlande verbleibt. Die kapitalmäßig untermauerte Zusammenarbeit bringt alle eingangs erwähnten Vorteile der privaten Auslandsinvestitionen zur vollen Entfaltung. Ein bedauerlicher Fehler ist es jedoch, daß das „joint venture“ so wenig als Anlageform gewählt wird. Seine positive Einschätzung bei den Entwicklungsländern findet sichtbaren Ausdruck in der Gesetzgebung vieler Länder, die die kapitalmäßige Zusammenarbeit (evtl. auch die personelle Zusammensetzung innerhalb der Führungsorgane) zwingend oder empfehlend vorschreibt. Als ultima ratio erscheint das „joint venture“ allerdings auch nicht. Gewisse Gefahren sieht man in den Entwicklungsländern darin, daß die einheimischen Wirtschaftskreise zwar aktiviert werden, aber nicht ausschließlich im Sinne der nationalen Entwicklungspolitik. So erscheinen sie oft weit davon entfernt, ein nationales Gegengewicht zu den (vermeintlichen) ausländischen Interessen ihrer Partner zu sein. Manche von ihnen benutzen die enge Verbindung nach Übersee für den Aufbau von Dollar-Konten. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß Ghana gerade die im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe aussichtsreiche Zusammenarbeit mit ausländischen Firmen unterbinden will.

Der aufmerksame Beobachter weiß, daß hinter all diesen Befürchtungen Fakten ebenso stehen wie Vermutungen und Vorurteile gegen das Verhalten des Auslandskapitals. Er sieht auch — wie auch die Fachleute im Entwicklungsland —, daß sich eine echte Partnerschaft nicht durch Gesetz erzwingen läßt. Alle einschränkenden Investitionsvorschriften wirken letztlich zugunsten mittelmäßiger Unternehmungen:

ein halb-gutes Investitionsklima holt halb-gute Firmen herein, deren Verhalten sich von dem der anderen schon unterscheidet.

Neben der wirtschaftlichen Machtstellung des Auslandskapitals steht seine Bedeutung als innen- und außenpolitischer Faktor. Dabei braucht nicht nur an die aktive Betätigung der Ausländer, wie sie in Katanga sichtbar ist, gedacht werden. Diese Form scheint augenblicklich nur noch bei den Rückzugsgelächten alteingesessener Kolonialgesellschaften, nicht aber im Instrumentarium der Neuinvestitionen eine Rolle zu spielen. Allein das Sicherheitsverlangen des Auslandskapitals — mit dem sich die westlichen Regierungen weitgehend identifizieren — hat seine Rückwirkungen im innenpolitischen Raum. Man hält es in den Entwicklungsländern vielfach für übertrieben oder unangebracht. Das in der westlichen Eigentumsauffassung zum Ausdruck kommende traditionelle Moment paßt nicht recht zu der „dynamischen“ Entwicklungspolitik, die einem vorschwebt. Dazu gibt es noch den konservativen Kräften im eigenen Land Auftrieb und Bundesgenossenschaft.

Die in letzter Zeit vom Westen vorgeschlagenen Investitionsschutzabkommen erscheinen nach allen Erfahrungen privater Investoren nützlich und erforderlich (wiewohl sie ihre Belastungsprobe noch keineswegs bestanden haben), sie berühren jedoch die frischgewonnene Souveränität der jungen Staaten an einer wunden Stelle. Kein Wunder, daß sich Länder mit starken eigenen Auffassungen (bei denen man vielleicht noch am ehesten auf Rechtssicherheit rechnen könnte) nicht oder nur mit Hilfe einiger Tricks zur Unterschrift bereit erklären. Die Zeit, in der das Auslandskapital umfangreiche Privilegien genoß und bisweilen zahlreiche Länder rücksichtslos ausbeutete, liegt eben noch nicht allzu fern.

#### Die Gefahr von Strukturkrisen durch Über- und Unterkapazitäten

Die Sättigung einiger Wirtschaftszweige ist ein weiteres Argument, das für die Verschärfung der Situation in Brasilien, aber auch in anderen Ländern, sprechen mag. Es ist bekannt, daß das Auslandskapital sich nur in langfristig rentabel erscheinenden Branchen engagiert. In dieser Hinsicht konkurriert es — nicht immer zum Besten der jungen, empfindlichen inländischen Kapitalbildung — mit dem wenigen anlagebereiten Inlandskapital. Die sich aus der Marktverfassung erklärenden bisweilen hohen Gewinnmargen führen oft zu untragbaren Überkapazitäten, so daß eine rigorose Kapazitätsbegrenzung und Anlagesperren für ganze Industriezweige vonnöten sind. Man bezweckt damit gleichzeitig eine gewisse Umlenkung der Kapitalien auf rückständige Branchen, verkennt aber dabei die Anlagemotive ausländischer Unternehmungen, die stärker an Absatzmärkte als an oft zwar profitable, aber immerhin riskante Anlagen denken. Die Tendenz zur Überdimensionierung einiger weniger Geschäftszweige und das Brachliegen

lassen anderer, volkswirtschaftlich wichtigerer Zweige, nicht etwa nur im Bereich des Verkehrswesens und der public utilities, führt in den Entwicklungsländern zu einigem Unbehagen, zumal der Entwicklungsabstand zwischen den gut und weniger gut besetzten Zweigen ständig zunimmt und sich die Startbedingungen für die vernachlässigten Industrien verschlechtern. Um die Lücken zu schließen, muß die Regierung potentiellen Investoren allgemein weites Entgegenkommen zeigen.

Zu den Wirtschaftszweigen, die man als „gesättigt“ ansieht oder die man dem nationalen Kapital — wenn nicht sogar Staatsfirmen — vorbehalten möchte, gehören häufig Handel (außer dem spezialisierten Außenhandel vielleicht), Banken und Versicherungen. Geschäftszweige, die unserer Auffassung nach zum pre-investment gehören, ohne dessen Funktionsfähigkeit also noch gar keine Grundlage für industrielle Investitionen vorhanden ist. Man trifft aber in den Entwicklungsländern auf die Auffassung, daß man in diesen Branchen auch ohne ausländische Hilfe erfolgreich arbeiten könnte. Zweifellos möchte man die in diesen Anlagebereichen möglichen oder für möglich erachteten Gewinne nicht außer Landes gehen sehen. Vielleicht aber führt die neuerdings stärker empfundene Notwendigkeit, neue Absatzwege im In- und Auslande für die Industrie- und verarbeiteten Agrarprodukte zu entwickeln und neue und sicherere Finanzierungsmethoden zu finden, zu einer Revision dieses Standpunktes.

#### Probleme der Zahlungsbilanz

Der zweifellos gravierendste Komplex, der auch bei ausgesprochen liberaler Grundhaltung gegen eine unbeschränkte Hereinnahme von privatem Auslandskapital spricht, sind die mit vermehrten Auslandsinvestitionen verbundenen Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz. Solange die Auslandsniederlassungen die Devisen für den Transfer der Dividenden, Zinsen und Royalties und für die von ihnen verursachten Importe nicht dadurch ersparen, daß ihre Erzeugnisse an Stelle bisheriger Importe treten oder aber daß sie sie durch eigene Exporte oder durch die Ermöglichung von Ausfuhren dritter Firmen wieder anschaffen helfen, belasten sie die Währungssituation des Entwicklungslandes. Diese Tatsache ist allgemein bekannt. Man braucht das sich daraus ergebende Postulat auch nicht allzu engherzig auf die einzelne Unternehmung anzuwenden. Mit dem allgemeinen Argument jedoch, die durch vermehrte Auslandsgründungen in Gang gesetzte Dynamik der Wirtschaftsentwicklung würde irgendwann das Devisenaufkommen (ohne währungstechnische Eingriffe) mit der Nachfrage ausgleichen, ist das Problem — wie die Praxis vieler Länder zeigt — nicht gelöst. Zwar wird die in Gang gesetzte Entwicklung in den meisten Fällen die Wirtschaft vervollständigen und — kommerziell gesehen — die Unternehmungen relativ gut verdienen lassen; ob aber die währungsmäßige (äußere) Verschuldungs-

fähigkeit der Entwicklungsländer im gleichen Maße wächst, hängt von anderen Umständen ab: einerseits von der effektiven Importsubstitution, vor allem aber von der Absetzbarkeit der einheimischen Rohstoffe und Industrieerzeugnisse im Auslande und der Bereitwilligkeit der Industrieländer zu vermehrten Importen. Die gegenwärtigen Probleme in diesem Bereich sind aber wie folgt zu kennzeichnen: allgemeiner Preisverfall bei überseeischen Rohstoffen trotz verschiedener Stabilisierungsbemühungen; der erwünschten Angebotsdiversifizierung sind durch Qualität und Gesteuerungskosten, dann aber auch durch Handelspolitik und Kaufverhalten der Industrieländer enge Grenzen gesetzt.

Glaubte man in den Entwicklungsländern, sich bei seinen Exportbemühungen in bezug auf bessere Qualitäten und günstigere Herstellkosten besonders auf die Auslandsunternehmungen stützen zu können, so sah man sich vielfach insofern getäuscht, als zumindest dem Export in die Industrieländer sehr häufig Gebietsschutzklauseln in Zusammenarbeitsverträgen zwischen der ausländischen Mutter- und der inländischen Tochterfirma entgegenstehen. In einigen Fällen haben die Stammfirmen auch den Export in die (Weichwährungs-) Nachbarländer geschützt. Selbst dort, wo derartige Klauseln nicht vorgesehen sind (wo etwa die Genehmigung durch das Anlageland versagt werden würde), darf man nicht gerade auf große Exportanstrengungen hoffen. Natürlich gibt es auch Fälle, in denen die ausländischen Stammfirmen selbst am Export bestimmter Erzeugnisse kein Interesse haben, die grundsätzliche Position des Auslandskapitals muß aber gesehen werden. Zahlreiche Produktionsgründungen in Entwicklungsländern sind einfach erfolgt, um einen aussichtsreichen Markt, der exportmäßig nicht mehr zu halten war, nicht zu verlieren. Man möchte aber den Export des Stammhauses durch konkurrierende Exporte der häufig eher nolens als volens gegründeten Produktionsfiliale nicht noch weiter beschränken. Das mit den Auslandsunternehmungen hereinfließende Erfahrungspotential läßt sich also nicht im gewünschten Maße in Devisen umsetzen.

Diese Feststellung rührt an ein Kernproblem der Entwicklungshilfe: Die Industrieländer helfen bei der Entwicklung der Infrastruktur und bei der Industrialisierung; aber geben sie dem Expansionsdrang der jungen Industrien, der bisweilen schnell über den im allgemeinen nur langsam zunehmenden Inlandsbedarf hinauswächst, und damit der jungen Wirtschaft auch den notwendigen Lebensraum, nämlich die Absatzmöglichkeiten in den Industrieländern?<sup>4)</sup> Der Export in die Nachbarländer bringt abgesehen von der mengenmäßigen Beschränkung meist nicht die drin-

<sup>4)</sup> Der Hinweis auf den bereits erreichten hohen Liberalisierungsstand für gewerbliche Einfuhren seitens der Industrieländer läßt noch einige Fragen offen. Den bisherigen Zwiespalt in der Entwicklungshilfekonzeption der Industrieländer erläutert die Untersuchung von S. M a l i c h : „Industrialisierungshilfe — Und was danach?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, Hamburg, Nr. 3, März 1962, S. 112 ff.

gend benötigte Währung und wird durch die auf die Dauer zu erwartenden Autarkiebestrebungen zu einem unsicheren Moment.

Die Belastung der Zahlungsbilanz durch den Ertrags-transfer von Auslandsinvestitionen wird dann um so drückender empfunden, wenn er in Krisenzeiten erfolgt. Der Vorwurf gegen anti-zyklische Abzüge ist oft erhoben worden, läßt sich jedoch nur schwer nachprüfen. Im industriellen Sektor sprechen jedoch zahlreiche Gründe gegen diese Generalisierung.

Zumindest vorübergehend wird die Zahlungsbilanz durch vermehrte Re-Investitionen der Gewinne gesichert. Allerdings wird nicht übersehen, daß dieses an sich positive Verhalten ausländischer Investoren<sup>5)</sup>, das doch ihre weitgehende Einpassung in die nationale Wirtschaft beweist, auch gewisse Gefahren mit sich bringt: Eine relativ geringe Fremdwährungs-investition wächst im Maße der vorgenommenen Re-Investitionen (unter der Annahme freier Transferierbarkeit für Kapital und Erträge) zu einer zwar latenten, aber beträchtlichen Fremdwährungsverbindlichkeit des Landes heran. Nach einiger Zeit werden dann selbst in Prozenten harmlos klingende Gewinnabziehungen größere Devisenbeträge erfordern, als die ursprüngliche Fremdwährungs-investition betrug.<sup>6)</sup>

Man wird dagegen einwenden, daß die gleichen Währungsbeträge hinausgingen, wenn die Re-Investitionsrate niedrig gehalten würde. Das stimmt, nur ist die Wirkung auf die Zahlungsbilanz eine andere. Dies insbesondere dann, wenn sich die Abzüge mehrerer Auslands-gesellschaften zum Beispiel wegen exogener Faktoren, etwa einer Veränderung der heimatischen Steuersystematik, häufen sollten.

Eine Politik verstärkter Re-Investitionen findet man überall dort, wo man alleiniger „Herr im Hause“ bleiben will. Ganz abgesehen davon, daß das Auslandskapital damit seiner Rolle als Mobilisator des Inlandskapitals nicht gerecht wird, empfindet man diese Haltung nicht gerade als Ausdruck der Kooperation. Demagogisch könnte man von einer wachsenden Machtkonzentration und von Monopolismus sprechen. Daß es gewichtige Gründe für Auslandsfirmen gibt, ihr Kapital hundertprozentig zu halten, dafür aber wichtige Geschäftsführungspositionen an Einheimische abzugeben, ist bekannt. Ob aber die sachlichen Gründe in jedem Falle und auch für die Zeit nach den Anlaufjahren stichhaltig sind, sei dahingestellt. Japaner, Italiener und — mit einigem Abstand — auch Deutsche gehen offenbar nicht ungern — und nicht nur aus Gründen des Kapitalmangels —

Partnerschaften ein. Vielleicht haben diese Überlegungen bei der Abfassung des brasilianischen Investitionsgesetzes, das unter anderem die re-investierten Beträge nicht in die für die Transferrechte entscheidende Basis der Auslandsinvestition hineinnimmt, eine Rolle gespielt.<sup>7)</sup>

Noch ein Wort zur Gewinnhöhe: Bisweilen hört man den Hinweis darauf, daß die beträchtlichen Gewinntransfers oder Re-Investitionen eben solche Gewinne voraussetzen, die doch nur infolge einer auch für das Entwicklungsland erfolgreichen Geschäftstätigkeit erwirtschaftet werden können. Dieses Argument überzeugt nicht in jedem Falle, da die von den Wirtschaftsunternehmen in Entwicklungsländern erzielten Gewinne häufig nicht im gleichen Maße von der produktiven Leistung abhängig sind, wie das in Industrieländern der Fall ist. Jedermann weiß, daß sie oft von anderen Faktoren wie Marktstellung, Beziehungen zur Verwaltung usw. stärker bestimmt werden.

#### Voraussetzungen entwicklungswirksamer Investitionen

Mit den privaten Auslandsinvestitionen kommt der modernste Stand der Technik ins Land. Man ist stolz darauf und lehnt gebrauchte Anlagen ab. Leider ist der Beschäftigungseffekt der durchweg kostspieligen Anlagen im Verhältnis zum Kapitaleinsatz und — was noch schmerzlicher empfunden wird — dem daraus folgenden Ertragnistransfer gering. Dabei ist die Beschäftigung möglichst vieler Menschen nicht nur Ziel, sondern auch Voraussetzung für eine erfolgreiche Industrialisierung.

Die vorstehenden Betrachtungen lassen erkennen, daß das private Auslandskapital in Entwicklungsländern nur unter ganz bestimmten Vorbehalten begrüßt wird. Man weiß zumindest in den aufgeklärten Kreisen um den positiven Beitrag, den es zur Industrialisierung leisten kann. Man weiß aber auch, daß dieser Beitrag nur unter bestimmten Umständen voll wirksam wird und nur mit gewissen Nachteilen erkaufte werden kann. Eine vernünftige Industrialisierungspolitik erfordert sorgfältiges Abwägen bei der Investitionsplanung und -genehmigung und nicht eine Hereinnahme von Auslandskapital um jeden Preis.<sup>8)</sup> Hier liegt die wohlverstandene Aufgabe der Regierung, denn die Selbstreinigungskraft der Wirtschaft ist noch nicht entwickelt. Gleichzeitig sollten die Anlagebedingungen so günstig gestaltet werden, daß

<sup>7)</sup> Die Vorstellung einer fallenden Nutzenkurve und ansteigenden „Schädlichkeits“-Kurve der Auslandsinvestitionen bestimmte offensichtlich auch die Einstellung der von sozialistischen und nationalistischen Akzenten beherrschten Wiener Konferenz über Entwicklungshilfe (Juli 1962), die das Sicherheitsbedürfnis des Privatkapitals anerkennt und wirksame Garantien fordert, andererseits aber die schrittweise Übertragung des Eigentums auf Regierung oder Inländer nach festgelegtem Plan vorsieht. So impraktikabel diese Vorstellung ist, so scheint sie doch dem Wunsch vieler Entwicklungsökonomien am nächsten zu kommen.

<sup>8)</sup> Beispielsweise äußerte sich der indische Wirtschaftswissenschaftler K. N. Raj in einer im Mai der ECAFE vorgelegten Studie kritisch über die Bedingungen, zu denen umfangreiche Auslandsinvestitionen in der Pharmazeutischen Industrie vorgenommen wurden. Er forderte besonders für die Industriezweige, in denen Patent- und Markenrechte eine bedeutende Rolle spielen, ein besseres Prüfungsverfahren. Vgl. Times of India, New Delhi, 19. 5. 62.

<sup>5)</sup> US-Tochtergesellschaften im industriellen und nicht industrialisierten Ausland re-investierten im Durchschnitt der Jahre 1950—1957 etwa die Hälfte aller Gewinne. Vgl. S. Pizer u. F. Cutler: „US. Business Investment in Foreign Countries“, US-Department of Commerce, Office of Business Economics, Washington, 1960, S. 55.

<sup>6)</sup> Beispielsweise transferierte die hundertprozentige Niederlassung der General Motors Corp. in Australien für das sehr erfolgreiche Geschäftsjahr 1958 rund 7,5 Mill. £ an Dividenden — das entspricht 425 % des Stammkapitals — und re-investierte außerdem etwa den gleichen Betrag in Australien. Vgl. „New Commonwealth“, London, August 1959.

auch erstklassige Auslandsfirmen, die in der Regel nicht gerade auf zusätzliche Aufgaben warten, sich aufgerufen fühlen.

#### POLARITÄT ZWISCHEN ENTWICKLUNGSBEITRAG UND INVESTITIONSMOTIVEN

##### Mangelnde Investitionsanreize...

Wie sieht man nun in den Industrieländern die Chancen und Risiken einer industriellen Anlage in den Entwicklungsländern? Welches sind die Anlagemotive, wie stark sind sie, und welches sind die wichtigsten Hemmnisse? Ein Blick auf die Anlagestatistiken der beiden wichtigsten Industrieländer ohne postkoloniale Bindungen, der USA und der Bundesrepublik Deutschland<sup>9)</sup>, zeigt eine bemerkenswerte Konzentration der industriellen Auslandsinvestitionen auf Lateinamerika, vor allem auf die größeren Länder Argentinien, Brasilien, Mexiko, denen erst mit weitem Abstand Indien und die Philippinen folgen.<sup>10)</sup> In allen übrigen Ländern wurde privates Auslandskapital im wesentlichen nur zur Sicherung und Erweiterung der eigenen Rohstoffbasis investiert. Abgesehen davon, daß es sich bei den vergleichsweise geringen Industrieanlagen in den außeramerikanischen Ländern oft um entwicklungspolitisch recht wirksame Investitionen in mittleren bis kleineren Projekten, häufig unter Minoritätsbeteiligung der Ausländer, handelt, zeigt diese Verteilung der verarbeitenden Industrien, die nicht im gleichen Maße wie die Extraktionsindustrien standortgebunden sind, daß bisher nur wenige Entwicklungsländer — und diese auch nur recht begrenzt — für ein langfristiges Engagement attraktiv erscheinen. Diese Tatsache wird noch dadurch bekräftigt, daß ein nicht zu unterschätzender Teil der bisherigen Auslandsanlagen durch eine restriktive Importpolitik der betreffenden Länder erzwungen wurde.

Bevor wir näher auf die Gründe für diese Zurückhaltung eingehen, möchten wir auf die Tatsache hinweisen, daß zahlreiche Unternehmensleitungen in den Industrieländern bisher noch keine Notwendigkeit verspürten, die Frage der Produktionsaufnahme in einem Entwicklungsland zu prüfen. Sie waren mit anderen, vordringlicher erscheinenden Fragen (z. B. Vorbereitung auf den Gemeinsamen Europäischen Markt) befaßt. Hinzu kommt, daß die Markt- und Arbeitsmöglichkeiten in den überseeischen Entwicklungsländern allgemein nicht bekannt sind, dafür aber eher die Meldungen über Unruhen, Enteignun-

gen und Transferschwierigkeiten, kurz, nur die beunruhigende Charakteristik dieser Länder zur Kenntnis genommen wird.<sup>11)</sup>

Die sachlichen Gründe, die der Errichtung von Produktionsanlagen oder Beteiligung an bereits bestehenden Fabrikationseinrichtungen in Entwicklungsländern entgegenstehen, lassen sich wie folgt kennzeichnen: Zahlreiche Länder Asiens und Afrikas befinden sich noch in einem Zustand der wirtschaftlichen Entwicklung, der eine industrielle Betätigung kaum technisch, geschweige denn wirtschaftlich zuläßt. Nur wenige Länder in diesen Räumen weisen die volkswirtschaftliche Mindestausstattung auf, die für das Funktionieren industrieller Betriebe notwendig ist. Die Standortbedingungen sind aber nur für wenige Produktionszweige (etwa Zement-, Textil- und Zuckerindustrie) günstig genug, um Investitionen lohnend erscheinen zu lassen. Die vorhandenen Marktgrößen ermöglichen nur in wenigen Fällen eine rationelle Serienfertigung.<sup>12)</sup> Die geringe Kaufkraft läßt sich noch dazu nur mit großen und teuren Vertriebsaufwendungen ausschöpfen. Entgegen anderen Vermutungen liegen die Produktionskosten der meisten Industrien in den Entwicklungsländern zum Teil beträchtlich über dem als hoch angesehenen Kostenniveau der Industrieländer. Der Vorteil günstiger Rohmaterialkosten kommt nur wenigen Produktionen zugute, er wird leicht durch unvermeidbare Importe von Komplementärgütern aufgewogen. Ebenso wird der Effekt niedriger Löhne oft durch geringe Produktivität, mangelnde Arbeitsdisziplin (Absentismus, Maschinenverschleiß) und ungleichmäßige Arbeitsqualität kompensiert. Bei den an verschiedenen Stellen nachgewiesenen und bisweilen stolz propagierten guten Leistungen liegen fast immer besondere Bedingungen vor. Sie bleiben vorerst die Ausnahme. Weiterhin wirken die allgemein unzureichende Energieversorgung und Transportbedienung kostensteigernd. Man handelt richtig, wenn man auf alle Kalkulationsansätze einen Aufschlag für jedweden Verschleiß und für administrative Reibungsverluste vornimmt.<sup>13)</sup>

<sup>11)</sup> Nach umfangreichen Untersuchungen über die amerikanischen Auslandsinvestitionen kommt R. D. Robinson von der Harvard University zu folgender Auffassung: „Die meisten amerikanischen Geschäftsleitungen lehnen alle ausländischen Anlagegelegenheiten ab, ohne den Verlust an möglichen Erträgen durch Untätigkeit zu bedenken. Ich fand, daß eine derartige Engstirnigkeit ganz generell jede ernsthafte Untersuchung, jedes sorgfältige Erwägen überseeischer Geschäftsmöglichkeiten und jede Analyse des Auslandsmarktes ausschloß.“ Vgl. R. Theobald: „Profit Potential in the Developing Countries“, in: Management Review, New York, November 1961, S. 32.

<sup>12)</sup> In diesem Zusammenhang sei jedoch auf die in allen Erdteilen sichtbare Tendenz zu gemeinsamen Märkten hingewiesen. Allerdings läßt das bisher konkreteste Beispiel in den Entwicklungsländern, die südamerikanische Freihandelszone (ALALC), nicht allzu schnell Früchte solcher Bemühungen erwarten.

<sup>13)</sup> Eine 1961 durchgeführte Untersuchung des National Industrial Conference Board bei den Auslandsniederlassungen von 147 Industrieunternehmen ergab, daß trotz niedrigerer Arbeitskosten die Gesamtkosten wegen der beträchtlich höheren Aufwendungen für Material, Gemeinkosten und allgemeine Verwaltung zum Teil beträchtlich über den US-Produktionskosten lagen. Vgl. Business Week, New York, 23. 9. 1961, S. 50. — E. R. Barlow stellt in seiner Untersuchung „Management of Foreign Manufacturing Subsidiaries“, Boston 1953, S. 44 fest, daß in Mexiko von 17 befragten amerikanischen Industriefirmen 13 höhere Kosten hatten als in den USA. — Zum ähnlichen Ergebnis kommt auch die Untersuchung „How much lower are foreign costs“ in: International Management Digest, New York, Februar 1959, S. 13 ff.

<sup>9)</sup> Die Anlagen der ehemaligen Kolonialländer konzentrieren sich naturgemäß auf die ihnen nahestehenden Gebiete, jedoch spielen hierbei Industrieprojekte eine untergeordnete Rolle.

<sup>10)</sup> Die US-Wirtschaft hatte bis Ende 1961 im Ausland rd. 35 Mrd. \$, davon etwa 12 Mrd., also etwa ein Drittel, in den Entwicklungsländern angelegt. Läßt man den Block der Erdöl-, Minen- und Plantagen-Investitionen außer Ansatz, so verbleiben für die verarbeitenden Industrien, an denen den Entwicklungsländern zweifellos am meisten liegt, nur 1,9 Mrd. \$, wovon allein 1,6 Mrd. auf Lateinamerika entfallen. Vgl. Survey of Current Business, Department of Commerce, Office of Business Economics, Wash., August 1962, S. 22. — Von den rd. 4 Mrd. DM Auslandsanlagen der Bundesrepublik Ende 1961 entfielen ebenfalls rd. 36% auf die Entwicklungsländer, davon aber etwa zwei Drittel auf die entwicklungspolitisch wichtigen verarbeitenden Industrien. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, Tagesnachrichten Nr. 4177 v. 9. 5. 1962 und Direktangabe.



Häufig und nachdrücklich wird auf das mangelnde Investitionsklima vieler Entwicklungsländer hingewiesen, das den potentiellen Investor zurückschrecken bzw. die Anlage besonders riskant werden läßt. Unter diesen Begriff fallen alle jene Anlagebedingungen, die von der gastgebenden Regierung bzw. den Verwaltungen beeinflußt werden können: in erster Linie die Betätigungsfreiheit des Auslandskapitals, dazu gehört der Schutz vor Willkürmaßnahmen, Rechtssicherheit, Freiheit der Gewinnverwendung und der Kapitalrepatriierung, Gleichbehandlung mit nationalem Privatkapital, dann aber auch Besteuerung, staatliche Sozialpolitik, Energie- und Verkehrspolitik, Importregulierung, Kredit- und Währungspolitik, um die wichtigsten zu nennen. Jeder Sachkundige wird sofort erkennen, daß diese Bereiche zwar in die Zuständigkeit der Regierungen fallen, aber selbst der beste Vorsatz — man möchte sagen: ex definitione Entwicklungsländer — sich nicht immer in die Tat umsetzen läßt. Verständlich ist jedoch, daß gerade deutsche Unternehmungen, die nach beiden Weltkriegen wesentliche Teile ihrer Auslandsanlagen verloren haben, in diesem Zusammenhang strenge Maßstäbe anlegen. Jedes andere Verhalten der Unternehmungsleitungen müßte ihnen als Pflichtverletzung ausgelegt werden.

#### ... in Lateinamerika

Aus den obigen Überlegungen erklärt sich auch die sichtbare Vorliebe des Auslandskapitals für Lateinamerika und besonders für dessen größere Länder. Zunächst erscheinen die Wachstumschancen günstiger, dann aber wirkt sich aus, daß die politische und wirtschaftliche Führungsschicht — mit wenigen Ausnahmen — von den Nachfahren europäischer Einwanderer gebildet wird; daß das Rechtswesen und die Wirtschaftsgesinnung bereits in den Ansätzen europäisch geprägt sind und der Christliche Glaube das Fundament für eine breite soziale und wirtschaftliche Entwicklung bietet. Weiterhin erwies sich bislang noch die wirtschaftliche und militärische Anlehnung an die USA (Monroedoktrin, OAS) außenpolitisch wie auch im gewissen Umfang innenpolitisch als ein stabilisierender Faktor. Befürchtungen in Richtung einer etwaigen Gefährdung der Anlagen durch radikale Regierungsmaßnahmen werden unter Hinweis auf die Einsicht der Regierungen und letztlich auch auf die Anzahl und Bedeutung der bereits vertretenen Auslandsfirmen mit ihren vested interests zerstreut. Natürlich ist man auch im Lateinamerika-Geschäft bemüht, seine Kapitalinvestitionen so gering wie möglich zu halten, man läßt sich grundsätzlich aber von ökonomischen Überlegungen leiten.

#### ... in den außeramerikanischen Entwicklungsländern

Anders ist es in den außeramerikanischen Entwicklungsländern: Ihnen gegenüber herrscht Skepsis, Skepsis in bezug auf die Entwicklungsziele der zu meist noch jungen Regierungen, in bezug auf die

Wahl ihrer politischen Mittel und schließlich wohl auch in bezug auf die Dauerhaftigkeit einer freien privatwirtschaftlichen Betätigung. Die Mentalität dieser Menschen ist dem westlichen Industrialisten fremd. Er kann in der Mehrzahl der Fälle das Verhalten seines Geschäftspartners, sei es des Regierungs- und Verwaltungsbeamten, des Rohstofflieferanten oder des Gewerkschaftsführers nicht voll übersehen. Es wird auch noch einige Zeit vergehen, bis er die hinter ihnen wirksamen Überlegungen und Kräfte begreift und zu einem Vertrauen findet, das nun einmal die Grundlage jedes langfristigen Engagements ist.

#### Problematik der Finanzierung und der Arbeitskräfte

Neben den genannten ökonomischen und institutionellen Gründen in den Entwicklungsländern selbst, die die Zahl der Industrie Gründungen gering halten, gibt es betriebswirtschaftliche Probleme, die die Unternehmungen zu lösen haben. Die Auslandsinvestition erfordert nicht zu unterschätzende Kapitalmittel für die Projektuntersuchung<sup>14)</sup> und für die Projektfinanzierung, bei der wiederum zwischen der Erstausrüstung und der unvermeidbaren Folgefinanzierung unterschieden werden kann. Da es sich zum großen Teil um risikobehaftetes Kapital handelt, werden dazu Eigenmittel benötigt bzw. wird das eigene Obligo in Anspruch genommen. Die Finanzkraft vieler Unternehmungen ist aber bereits durch Entwicklungsaufgaben infolge zunehmender Konkurrenz und auch durch die Investitionspriorität von EWG-Projekten bei rückläufiger Selbstfinanzierungsrate voll in Anspruch genommen. Andererseits führt jede fremde Mitbeteiligung am Auslandsprojekt zur teilweisen Aufgabe der Kontrollbefugnisse, die gerade unter den Arbeitsbedingungen im Entwicklungsland wichtig erscheinen.

Wenn auch der Kapitalmangel als Argument infolge der wachsenden nationalen und internationalen Kreditmöglichkeiten an Bedeutung verliert, so macht sich doch der Mangel an qualifizierten Ingenieuren und Technikern, die bereit sind, für einige Jahre unter oft recht zermürbenden Bedingungen zu arbeiten, zunehmend bemerkbar. Besonders für die entwicklungspolitisch so positiv eingeschätzten Mittel- und Kleinunternehmungen bedeutet es ein Opfer, auf einen kompetenten Mitarbeiter längerfristig zu verzichten. Außerdem lehrt die Erfahrung, daß fachlich und charakterlich gute Arbeitskräfte von den widrigen Umständen in den Entwicklungsländern häufig in ihrer Leistung und Moral dermaßen belastet wurden, daß sie nach der Rückkehr nicht mehr zu ihrer alten Leistungsfähigkeit zurückfanden. Der Ausweg, auf zweitklassiges Personal zurückzugreifen, hat sich in vielen Fällen als schlechte Lösung erwiesen.

<sup>14)</sup> Der jetzige US-Staatssekretär für Finanzen C. D. Dillon bezeichnete vor dem Handelspolitischen Unterausschuß des Repräsentantenhauses 1958 die hohen Untersuchungskosten bei Erstinvestitionen als limitierenden Faktor bei Auslandsinvestitionen. Vgl. Hearings before the Subcommittee on Foreign Trade Policy, House of Representatives, 85. Congress, Wash., 1958, S. 9.

**Beweggründe zur Investitionsbereitschaft**

Nach dieser Aufzählung recht negativer Seiten der Entwicklungshilfe stellt sich die Frage, wo denn überhaupt Chancen für die industrielle Betätigung in den Entwicklungsländern sichtbar werden, und welches die Motive derjenigen Unternehmungen sind, die sich dort bereits engagiert haben. Ein amerikanischer Bankier gab folgende Begründung:

„Amerikanische Gesellschaften haben im großen Maße die Produktion im Ausland aufgenommen, um Märkte zu erhalten oder zu gewinnen, die ihnen sonst wegen der Handels- und Zahlungsrestriktionen unzugänglich gewesen wären. In vielen Fällen hätten die Unternehmungsleitungen es vorgezogen, in den USA zu produzieren und das Ausland exportmäßig zu bedienen, aber diese Möglichkeit stand ihnen nicht offen. Entweder sie produzierten im Ausland oder sie verloren ihren Markt.“<sup>15)</sup>

Diese Auffassung, die auch für die Position der exportintensiven Industrien aller Länder zutrifft, spricht für sich selbst. Sie erklärt bereits die Auslandsgründungen vieler internationaler Großfirmen, zu deren Absatzkonzept die Durchdringung aller irgendwie interessanten Märkte — sei es mittels Export oder Eigenproduktion — notwendigerweise gehört. Es bleibt anzumerken, daß Fälle bekannt geworden sind, in denen im Markt gut eingeführte Großunternehmungen in Anbetracht der Anlagebedingungen die Produktionsaufnahme ablehnten und den Markt aufgaben. Die Einführung von Handelsbeschränkungen führt also nicht automatisch zur Investitionsentscheidung, sondern natürlich geht ihr eine Analyse der Anlagebedingungen und -aussichten voraus.

In diesem Zusammenhang sind nun zwei Erscheinungen interessant, weil sie die Grundeinstellung der expansiven Industrien zu den Entwicklungsländern erkennen lassen. Zum Teil sind die weiter oben gekennzeichneten Standortbedingungen durch die Handelsbeschränkungen insofern künstlich verbessert worden, als hinter dem Importschutz eine Preispolitik möglich wird, die selbst eine teure Produktion rentabel werden läßt. Hier mag man einwenden, auf derartige administrative Standortvorteile ließe sich ebenso wenig bauen wie auf vorübergehende Steuervergünstigungen etc.; dem steht aber die Erfahrung gegenüber, daß sich zumindest einige Projekte in den Entwicklungsländern bereits nach wenigen Jahren amortisiert haben. Es liegt nahe, daß eine derartige Standortvergünstigung auch Unternehmungen zur Anlage anreizen kann, die bisher nicht im Auslandsgeschäft tätig waren. Allerdings wird in diesen Fällen die Unerfahrenheit die Investitionsschwelle höher setzen oder aber zur Leichtsinnigkeit führen.

Noch wichtiger scheint das zweite Motiv zu sein, das auch dort wirkt, wo die gegenwärtigen Anlagebedingungen keine unmittelbaren Gewinne versprechen, aber die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen positiv beurteilt werden. Man

sichert sich seinen Marktanteil vor der Konkurrenz und läßt sich das etwas kosten. Dieses betont marktstrategische Verhalten wird mehr und mehr spürbar, nachdem die psychologische Investitionsschwelle einiger Entwicklungsländer überschritten ist. Dahinter kann man Faktoren wie zunehmender Kostendruck und Marktsättigung im Stammland sehen, aber auch die systematische Expansion, die die Wachstumsrate der Unternehmung sichern soll.

Neben diesen wichtigsten Motiven für die industrielle Anlage in einem Entwicklungsland<sup>16)</sup> treten andere Gründe an Bedeutung zurück; bisweilen wirken sie subsidiär. Die Verlagerung von letzten Bearbeitungsstufen, etwa Montage, Konfektionierung, Tablettierung, ins Ausland führt zu ausgedehnten Exportlieferungen an erforderlichen Vorfabrikaten. Diese Lieferungen sind häufig wertmäßig interessanter als der frühere Fertigwarelexport, da mit der Produktionsaufnahme in einem Lande der Markt regelmäßig besser erschlossen wird. Die Investition führt praktisch zu einem langfristigen Abnahmevertrag mit all seinen kostenmäßigen Folgen für die Produktion im Heimatland. Bei wirtschaftlicher Identität der Partner ergibt sich außerdem die Möglichkeit von Ertragsverlagerungen via Preisstellung der Halbfabrikate, die in Zeiten erschwerten Dividendentransfers u. U. eine bedeutende Rolle spielt. Fraglich ist nur die Dauer dieser Verbindung; denn die Entwicklungsländer steuern systematisch die vollständige Inlandsproduktion an.

Weiterhin kann die Auslandsproduktion über Lizenz- und Beratungsgebühren dazu beitragen, die beträchtlichen einheimischen Entwicklungskosten günstiger zu verteilen. Diese Forderungen erweisen sich noch dazu bei Devisenknappheit häufig härter als Dividendenforderungen.

Nach der Darlegung der Motive, die zur industriellen Anlage im Entwicklungsland führen, sowie der wichtigsten Hemmnisse, bleibt im Rahmen dieser Analyse nur ein kurzer Hinweis auf die risikoarmen Anlageformen, deren sich die Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern zunehmend bedient: Gemeint sind die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit mit inländischen Partnern, wobei nicht allein das eigene Kapitalrisiko vermindert wird, sondern bei sorgfältiger Wahl der ausländische Partner wegen seiner Landeskenntnis und seiner Verbindungen, aber auch im Umgang mit Arbeitern und Angestellten zu einem nicht zu unterschätzenden Aktivum wird. Seine verantwortliche Mitarbeit kann (gerade in einem Entwicklungslande) nicht ohne weiteres durch inländische Angestellte ersetzt werden. Leider aber bedeuten alle Formen der kapitalmäßigen Zusammenarbeit (Majorität, 50/50 und Minorität) und besonders die in letzter

<sup>15)</sup> A. Maffry, „Direct versus Portfolio Investment“, in: The American Economic Review, Wash., Mai 1954, S. 620.

<sup>16)</sup> I. T. Wender glaubte vor dem Handelspolitischen Unterausschuß den Anteil amerikanischer Industrieinvestitionen im Ausland, der aus Gründen der Marktsicherung vorgenommen wurde, auf Grund seiner Studien auf über 90 % schätzen zu können. Vgl. Hearings, a. a. O. S. 223.

Zeit mehr und mehr anzutreffenden Beratungs- und Lizenzverträge<sup>17)</sup> einen graduellen Verzicht auf Kontrollrechte. Gerade die Arbeit in den Entwicklungsländern mit all ihren Erschwernissen erfordert aber in den Augen der Mehrzahl der Unternehmungen eine eindeutige Kontrolle durch die Stammunternehmung.

Alle bisherigen Untersuchungen ergaben, daß praktisch alle Industriezweige gleich gut oder gleich schlecht für die Zusammenarbeit geeignet sind. Zumindest nach einer Anlaufzeit erscheinen die entgegengesetzten Argumente als Vorwand. Zweifellos aber schafft das Zusammengehen in einem „joint venture“ eine Reihe von Problemen, die nachfolgend nur stichwortartig genannt werden sollen: die Preisfestsetzung für Beratungsdienste, Nutzung von Patenten, Lieferung der Vorerzeugnisse aus der heimatischen Stammfabrikation, Bezahlung ausländischer Techniker, die Vereinbarung eines Gebietsschutzes bei Exporten, und vor allem die Dividenden- bzw. Reinvestitions politik des Unternehmens. Die Regelung dieser Fragen wie auch die Auseinandersetzung in den besonders in den Entwicklungsländern unvermeidbaren Interessenkonflikten und Reibungen setzt auf beiden Seiten Verständnis und Achtung für Beweggründe und Position der anderen Seite voraus. Für Überlegenheitsgefühl ist ebenso wenig Platz wie für übersteigertes Prestige. Fraglos ist die Manövrierfähigkeit in einer Partnerschaft geringer als bei einer Tochtergesellschaft.

#### Die Notwendigkeit langfristiger und umfassender Planung

Wir möchten unsere Beobachtungen wie folgt zusammenfassen: Die Entwicklungsländer bieten dem ausländischen Industriekapital nur wenig lohnende Anlagemöglichkeiten. Nur wenige Länder weisen wirtschaftliche Standortvorteile, günstige Absatzbedingungen sowie hinreichende institutionelle Sicherheit für private Industriebetriebe auf. Die bisher vorgenommenen Industrieinvestitionen bleiben im Vergleich mit der zwischen den Industrieländern anzutreffenden Kapitalverflechtung weit zurück und konzentrieren sich noch dazu auf wenige Gebiete. Ein großer Teil der bisherigen Engagements wurde durch handelspolitische Maßnahmen der Entwicklungsländer erzwungen. Neuerdings spielt jedoch das Denken in langfristigen Zeiträumen über interessante Absatzmärkte eine zunehmende Rolle. Die sich anbietenden risikomindernden Formen der Zusammenarbeit haben sich noch nicht so durchgesetzt, daß sie den Investitionstrend wesentlich beeinflussen. Im ganzen scheint die Investitionsbereitschaft auch durch die Priorität anderer Projekte (Entwicklungsinvestitionen, Anpassungen an den Gemeinsamen Markt) und durch Personal mangel geschwächt, letzteres trifft besonders für die mittleren und kleineren Unternehmungen zu.

<sup>17)</sup> W. G. Friedmann u. G. Kalmanoff weisen darauf hin, daß es sich etwa bei einem Drittel aller „joint ventures“ bereits um nicht-kapitalmäßige Zusammenarbeitsformen handelt. Vgl. „Joint International Business Ventures“, New York, 1961, S. 31.

#### INVESTITIONSFÖRDERUNG, ABER WIE

Als Ergebnis unserer bisherigen Untersuchung übernehmen wir, daß es für das nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen operierende Industriekapital in den Entwicklungsländern bisher wenige Anreize gab, die zu einem langfristigen Engagement mit Produktionsanlagen führten. Nachdem Industrieinvestitionen durch handelspolitische Maßnahmen einzelner Länder mehr oder weniger erzwungen worden sind, der Entwicklungsstand der meisten Entwicklungsländer gegenwärtig aber keine Verstärkung derartiger Tendenzen erwarten läßt, kann mit einer Zunahme industrieller Auslandsinvestitionen — ceteris paribus — maximal in dem Maße gerechnet werden, wie die Industrialisierung in den Anlageländern fortschreitet. Gewisse Impulse darüber hinaus glaubt man jedoch von einer durchgreifenden Verbesserung des Investitionsklimas in einigen Ländern erwarten zu können. Der Beitrag der industriellen Auslandsinvestitionen zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Anlageländern erfolgte mit einigen Vorbehalten. Er scheint nur dann überwiegend positiv, wenn die Investition in das jeweilige Entwicklungsstadium hineinpaßt und verschiedene negative Seiten vermieden werden.

#### Die Klärung grundsätzlicher Fragen

Die von verschiedenen westlichen Regierungen gewünschte Förderung privater Auslandsinvestitionen möchte die sichtbare Spannung zwischen dem Anlageninteresse der Industrien (soweit man davon überhaupt sprechen kann) einerseits und dem der Entwicklungsländer andererseits überbrücken. Diese Aufgabenstellung, der besonders auch die Bundesregierung ihre volle Aufmerksamkeit widmet, verlangt die Beantwortung einer Anzahl grundsätzlicher und auch technischer Fragen, die die Außergewöhnlichkeit einer solchen Förderung — für die ja Steuermittel verwendet werden müssen — erkennbar werden läßt. Vorweg sei eine prinzipielle Bemerkung erlaubt: Die Glaubwürdigkeit des Willens einer Regierung zur Entwicklungshilfe wird auf die Dauer nicht am Umfange ihrer aktiven Investitionsförderung gemessen, sondern an ihrer Bereitschaft, den so geförderten Industrien in der kritischen Zeit Lebensraum durch Öffnung aller Einfuhrschleusen und kommerzielle Handelshilfen zu verschaffen. Es ist bekanntlich einfacher, mit Steuermitteln pauschale Anreize zu geben, als irgendwelchen Interessengruppen Opfer zuzumuten.

#### Förderungsziel, -lage und -maßnahmen

Zunächst stellt sich die Frage nach dem exakten Förderungsziel. Nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen kann die Förderung nicht eine mehr oder weniger unqualifizierte Vermehrung unseres Volumens an Auslandsinvestitionen beabsichtigen (die Betonung liegt bei „unqualifizierte“; das Volumen richtet sich vor allem nach der Stärke der eingesetzten Mittel). Das Problem der Qualität hinausgehender Industrieinvestitionen hat jedoch mehrere Dimensionen: Die Entwicklungswirksamkeit (deren Merkmale wir

im ersten Teil angedeutet hatten), die Eignung der einzelnen Unternehmungen, wobei wir an Erfahrungen, Kapitalausstattung, Mitarbeiter und letztlich auch an das Erzeugungsprogramm denken, und als dritte Dimension die Auswirkungen auf die eigene Branche und darüber hinaus auf die gesamte Volkswirtschaft.

Zu diesen Qualifizierungsmerkmalen möchten wir folgendes anmerken: Wenn sich auch die „Entwicklungswirksamkeit“ einer privaten Anlage in einem Entwicklungslande noch volkswirtschaftlich-theoretisch einigermaßen bestimmen läßt, so erscheint es am praktischen Fall bedeutend schwieriger. Unseres Wissens gibt es noch keinen praktikablen Maßstab für die „Entwicklungswirksamkeit“. Allgemein anerkannt ist aber wohl, daß beispielsweise nicht alle Erdölinvestitionen entwicklungswirksam im weiter oben gekennzeichneten Sinne sind (obwohl die Erdölwirtschaft bedeutende Mittel dafür aufwendet, um das Gegenteil zu beweisen). Hier stellt sich die Frage, ob denn nicht die Auffassungen der Regierung des Gastlandes, wie sie etwa in ihren Investitionsgesetzen, Wirtschaftsplänen oder aber in den Werbeschriften der Entwicklungsgesellschaften und Investitionszentren zum Ausdruck kommen, in dieser Hinsicht die beste Entscheidungsgrundlage bieten. Dazu muß gesagt werden, daß nur solche Anlagefelder förderungswert erscheinen, die langfristig einigermaßen günstige Standortvoraussetzungen haben. Wir glauben, daß alle die Bereiche nicht dazu gehören, die ihre Existenz nur einem übertriebenen Autarkiestreben der Entwicklungsländer verdanken. Zumindest auf lange Sicht sollten die geförderten Anlagen international konkurrenzfähig werden und auf einen ausreichenden Binnenmarkt rechnen können. Eine gewisse Diskrepanz in den Auffassungen wird sich ohnehin an dem Punkt ergeben, welche Wirtschaftszweige denn durch vermehrte Auslandsinvestitionen gefördert werden sollen. Wir hatten bereits darauf hingewiesen, daß man in den Entwicklungsländern vielfach nur industrielle Investitionen herbeiwünscht.

Die Bestrebungen zur Bildung Gemeinsamer Märkte sollte soweit wie möglich berücksichtigt werden. Wenn sie bereits im Aufbau begriffen sind, erscheint eine enge Zusammenarbeit mit den Integrationsbehörden angeraten.

Zur Eignung der hinausgehenden Unternehmung sei hier nur soviel gesagt: Die erfolgversprechende Arbeit in einem Entwicklungsland setzt neben beträchtlichem Kapital-, Zeit- und Energieaufwand vor allem reichliche Erfahrung voraus. Wohl nirgends wird soviel Lehrgeld gezahlt wie in den Entwicklungsländern; nirgends sind auch die geschäftlichen Risiken höher. Wird heute die stärkere Beteiligung der mittleren und kleineren Industrien in den Entwicklungsländern als Keimzelle des Unternehmertums gefordert, so erscheint die Gefahr von ernsthaften Schäden groß. Diese Industrien pflügen — wenn überhaupt — über den Handel zu exportieren und verfügen in der Regel nicht über die Handels- und Marktkenntnisse großer

Unternehmungen, die sich überwiegend auf eigene Überseevertretungen stützen können. Auch konnte beobachtet werden, daß für die möglichst reibungslose Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern — an die man wohl im Zusammenhang mit den mittleren und kleineren Unternehmungen denkt — die stark in Zuständigkeitsbereichen denkenden Angestellten von Großunternehmungen besser geeignet erscheinen als die mittelständischen Unternehmer oder ihre bisweilen scharf weisungsgebundenen Vertreter. Resultiert die Forderung nach stärkerer Beteiligung kleinerer und mittlerer Industrien aus der Auffassung, den Entwicklungsländern würde am besten mit kleinen und mittleren Anlagen geholfen, so gibt es kaum überzeugende Argumente, daß diese Anlagen nicht auch ebenso gut von Großunternehmungen erstellt und betrieben werden könnten. Etwaige industrie-soziologische Motive jedoch müßten an Ort und Stelle erst gründlich geprüft werden. Zweifellos gibt es in den Entwicklungsländern bereits erfolgreich arbeitende Niederlassungen mittlerer Unternehmungen. Eine pauschale Förderung in diesem Bereich könnte aber ernste Schäden anrichten.

#### Rückwirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen

Die Prüfung etwaiger Rückwirkungen auf die eigene Volkswirtschaft und speziell auf die betreffenden Branchen erscheint als Selbstverständlichkeit. Ebenso, daß hier keine von konjunkturellen Überlegungen überschatteten Entscheidungen getroffen werden. Es liegt nahe, die sich mit der Industrialisierung in den Entwicklungsländern anbahnenden Strukturverschiebungen in Richtung auf eine neue internationale Arbeitsteilung bereits dergestalt antizipieren zu wollen, daß solchen Industrien, die zukünftig günstigere Standorte in den Entwicklungsländern finden, die Übersiedlung durch die Investitionsförderung erleichtert wird. Dieses im Grundsatz richtige Konzept wird in der Praxis allerdings noch auf einige Schwierigkeiten stoßen.

Neben den qualitativen Dimensionen der Investitionsförderung lassen aber auch die quantitativen Überlegungen einige Fragen offen: In der Diskussion ist darauf hingewiesen worden, daß sich mit geringen Budgetmitteln größere Investitionsbeträge mobilisieren lassen. Der Beweis dazu ist jedoch noch zu erbringen.<sup>18)</sup> Die Inanspruchnahme der einzelnen Förderungsmöglichkeiten allein dürfte noch keiner sein. Die bisherigen — als unzureichend empfundenen — Maßnahmen haben noch nicht im erwarteten Maße stimulierend gewirkt.<sup>19)</sup>

<sup>18)</sup> In den Unterausschüßsitzungen des Repräsentantenhauses im Frühjahr 1961 wurde beispielsweise von seiten des US-Handelsministeriums darauf hingewiesen, daß der Effekt der vorgesehenen Steueränderungen in keiner Weise vorhergesagt werden kann. Vgl. J. F. Gaston, S. S. Hoffmann: „Controversy over Foreign Investments“, in: Business Record, New York, Februar 1962, S. 37.

<sup>19)</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Bericht über eine 1961 in allen Industrieländern durchgeführte Untersuchung der Weltbank und der Internationalen Handelskammer. Vgl. „Multilateral Investment Insurance“, Staff Report, International Bank for Reconstruction and Development“, Wash., März 1962.

Sind die Incentives der Investitionsförderung für die unternehmerischen Investitionsentscheidungen auch zunächst noch marginal, so besteht doch die große Gefahr, daß bei einer Überbetonung und großzügigen Erweiterung der Förderung dieser Charakter verlorengeht. Dann scheint nicht mehr gesichert, daß sich die Unternehmer in erster Linie vom Interesse am Investitionsprojekt leiten lassen, sondern vom Interesse an finanziellen Unterstützungen und steuerlichen Vergünstigungen. Eine solche Verstärkung in Richtung auf einen Investitionsdruck (wie er wohl nicht zu befürchten ist) würde auch Rückwirkungen auf das Verhalten der Entwicklungsländer, zum Beispiel in Entlohnungsfragen, aber auch auf die Projektdurchführung der Investoren selbst mit sich bringen.

Der im Zusammenhang mit der Investitionsförderung gebrauchte Hinweis darauf, daß die deutsche Industrie auf dem Gebiete der Auslandsinvestitionen noch einiges nachzuholen hat und etwa 5% des jährlichen Exportwertes als angemessenes Investitionsvolumen zu betrachten wäre, trifft insofern nicht ganz zu, als sich das kaum allein oder auch nur überwiegend auf Investitionen in den Entwicklungsländern beziehen kann.

Im Hintergrund aller unserer Fragen steht eine grundsätzliche Überlegung: Wenn eine Förderung ausländischer Privatinvestitionen ihrem Entwicklungszweck möglichst nahe kommen soll und Schäden in der eigenen Volkswirtschaft vermeiden will, darf sie nicht pauschal sein, sondern muß selektiv vorgenommen werden. Das bedeutet aber nicht nur Anreiz, sondern vor allem auch Lenkung für das private Unternehmertum. Wir wollen hier von den prinzipiellen Fragen, wie sich die Lenkung zu den rein privatwirtschaftlichen Investitionsmotiven verhält, absehen; Anreiz und Lenkung erlegen jedoch der Regierung ganz bestimmte Verpflichtungen gegenüber der investierenden Wirtschaft auf, die über die gewährte Förderung hinausgehen. So möchten die investierenden Kreise auf eine ihre Anlageninteressen berücksichtigende Handels- und Außenpolitik dem Anlagelande gegenüber rechnen können.<sup>20)</sup> Derartige Vorstellungen werden von verschiedener Seite als zu weitgehend abgelehnt werden. Die moralische Berechtigung dazu ergibt sich aber aus dem beträchtlichen Risiko, die ein (von staatlicher Seite aufgerufener) Unternehmer mit der Auslandsinvestition eingeht, und aus dem vollen Einsatz, den er leisten muß, wenn seine Anlage produktiv arbeiten soll.

#### Die Forderung nach Selektivität in den Förderungsmaßnahmen

Die geforderte Selektivität der Investitionsförderungsmaßnahmen stellt ihre eigenen Probleme: Die Ausarbeitung von Beurteilungsmaßstäben, nach denen die Maßnahmen ausgerichtet werden sollen; dann aber

<sup>20)</sup> In dieses Bild paßt z. B. kaum die kürzlich der US-Regierung gegebene Vollmacht (so begrüßenswert sie sein mag), die Wirtschaftshilfe auch an solche Länder fortzusetzen, die in den letzten Jahren US-Eigentum entschädigungslos enteignet haben.

auch die verwaltungsmäßige Durchführung der Maßnahmen. Selbst wenn absolute Maßstäbe, die wohl kaum generell für jedes Land, sondern bestenfalls für Länderkategorien anwendbar wären, noch nicht erarbeitet sind, müßten vorläufige Orientierungsmittel gefunden werden, die ihrerseits nicht schablonenhaft angewandt werden sollten.<sup>21)</sup> Auf die Dauer erscheint auch auf diesem Gebiete eine internationale Zusammenarbeit der Industrieländer, etwa im Rahmen der Entwicklungshilfebehörde der OECD (DAC), wünschenswert, die zu einer Abstimmung der Beurteilungsmaßstäbe ausgeweitet werden könnte. Abgesehen davon, daß damit der darauf basierten Investitionslenkung auch das geringste Odium des Imperialismus genommen (vielleicht jedoch auf die koordinierende Stelle übertragen) würde, hätten die Anlageländer wenig Gelegenheit, einzelne Industrieländer im Hinblick auf die Anlagerichtung gegeneinander auszuspielen.

Die administrative Durchführung selektiver Förderungsmaßnahmen wird ebenfalls Schwierigkeiten bereiten, zumal wenn sie ohne Aufblähung der Verwaltung und möglichst unbürokratisch geschehen soll. Allerdings muß hier berücksichtigt werden, daß sich einige bereits verwendete Förderungskategorien (wie Investitionsschutzversicherung, Gewährung von ERP-Krediten über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Zusammenarbeit mit der neu gegründeten Entwicklungsgesellschaft sowie der Abschluß von Investitionsförderungsabkommen) für eine selektive Politik ausgesprochen eignen. Da die Selektivität der Mittel nach unserer Auffassung für den erwarteten Entwicklungserfolg zwingend notwendig erscheint, umgekehrt jedoch jede Förderung von nicht-förderungswerten Investitionen die Glaubwürdigkeit der staatlichen Entwicklungspolitik in Frage stellen kann und eine Vergeudung von Steuermitteln darstellt, dürften administrative Überlegungen nicht ausschlaggebend sein. Dies um so weniger, als man das Ausmaß der Inanspruchnahme zukünftiger Förderungsmaßnahmen noch nicht kennt.

#### Institutionelle Voraussetzungen

Damit wenden wir uns mit wenigen Bemerkungen der Förderungsmethodik zu. Die Wahl der einzelnen Förderungsmaßnahmen orientiert sich zweckmäßig an den Tatbeständen, deren Einfluß auf die Investitionsentscheidung bereits weiter oben gekennzeichnet wurde. Dazu gehören die wirtschaftlichen Anlagebedingungen in den Industrieländern, der mit „Investitionsklima“ umrissene institutionelle Rahmen sowie die Investitionsfähigkeit der Industrien. Der Vollständigkeit halber muß noch hinzugefügt werden, daß auch die institutionellen Möglichkeiten innerhalb der Industrieländer eine Rolle spielen können, so z. B. die sich bisher ergebende steuerliche Benachteiligung von Auslandsinvestitionen gegenüber inländischen Investi-

<sup>21)</sup> Als Grundlage dafür bieten sich zahlreiche Länderstudien der verschiedensten Institutionen, wie z. B. der Weltbank, des Wirtschafts- und Sozialrates sowie der Regional-Organisationen der UNO, der OECD, aber auch der verschiedenen nationalen Institute an.

tionen im deutschen Steuerrecht<sup>22)</sup> und beispielsweise auch die devisa-rechtliche Erschwerung britischer Auslandsinvestitionen im Nicht-Sterlinggebiet. Darüber hinaus verdient auch die mangelnde Information über Anlagemöglichkeiten als hemmender Faktor genannt zu werden, besonders die mangelnde Information über die zweckmäßigste Gestaltung der Auslandsanlage wie partnerschaftliche Zusammenarbeit, Beteiligungsverhältnisse, Patent- und Markenschutz usw. und über praktische Erfahrungen bei der Auslandsarbeit.

Beginnen wir mit dem letzten Punkt, der die umfassendsten Förderungsmaßnahmen erfordert: Eine bessere Aufklärung über die organisatorischen, rechtlichen und personalpolitischen Aspekte der Arbeit in den verschiedenen interessanten Entwicklungsländern erscheint ebenso vonnöten wie ein verstärkter zwischenbetrieblicher Erfahrungsaustausch, der aber in diesem Bereich erfahrungsgemäß sehr schwer zustande kommt.<sup>23)</sup> Hier liegt vor allem ein Arbeitsfeld für die Ländervereine und die zwischenstaatlichen und regionalen Handelskammern. Aufklärungsarbeit auf einzelnen Sektoren darf man auch von den Banken, dem Exporthandel (der gerade für die Investitionsberatung der kleineren und mittleren Unternehmungen mobilisiert werden kann) und der staatlichen Beteiligungsgesellschaft erwarten.

Die Förderungsmaßnahmen, die am ehesten geeignet sind, die relativ ungünstigen wirtschaftlichen Anlagebedingungen in den Entwicklungsländern zu kompensieren, müssen überwiegend in der Ertragsförderung durch steuerliche Maßnahmen oder auch etwa in dem kostensenkenden Effekt der vergünstigten Kreditversorgung gesehen werden. Die Wirkung steuerlicher Maßnahmen, die die verschiedenste Gestalt annehmen können und damit zu einem unterschiedlichen Anreiz führen, wird allgemein als wirkungsvollstes Instrument der Investitionsförderung betrachtet. Allerdings bringt die Wirkungsmechanik unerwünschte Folgen mit sich, die sich kaum vermeiden lassen, es sei denn durch weitere Anreize.<sup>24)</sup> Auch scheinen sich steuerliche Maßnahmen für eine wirkungsvolle Selektivität nicht gerade zu eignen. Darin kann aber ein weiterer Grund für ihre Beliebtheit liegen. Denn die administrative Anwendung der Selektivität erfordert fast immer eine relativ weitgehende Offenlegung der Investitionspläne nebst einer Erläuterung von Einzelfragen im Zusammenhang mit der Investitionsentscheidung, und dies im Bereich des Auslandsgeschäfts, in dem sich die Unternehmungen bei allen Informationen der größten Zurückhaltung befleißigen. Bleibt noch hinzuzufügen, daß über die Wirkung einer eigentlichen

steuerlichen Förderung privater Auslandsinvestitionen erst nach Abbau oder Kompensation der bestehenden diskriminierenden Vorschriften ein Urteil abgegeben werden kann.

#### Die entscheidende Bedeutung des „Investitionsklimas“

Die Verbesserung des in zahlreichen Entwicklungsländern noch ungünstigen Investitionsklimas ist eine häufig gehörte Forderung. Wir wollen hier nicht auf die Problematik eingehen, vor die sich die Regierungen in den Entwicklungsländern in diesem Zusammenhang häufig gestellt sehen, sondern nur einige Anmerkungen zum mutmaßlichen Effekt einer solchen Klimaverbesserung auf die westlichen Industriekreise und zur Möglichkeit der Einflußnahme der Kapitalgeberländer machen. Die Konkretisierung des Begriffs Investitionsklima liegt für den potentiellen Investor in einigen recht greifbaren Risiken, die gemeinhin zur Abgrenzung gegen die oben genannten wirtschaftlichen Anlagebedingungen und den darin begründeten Risiken als politische Risiken bezeichnet werden. Ohne hier weiter auf den Katalog dieser Risiken eingehen zu wollen, sei bemerkt, daß diese Risiken nicht nur in jedem Lande unterschiedlich zu beurteilen sind, sondern auch die verschiedenen Investitionen unterschiedlich belasten. Gewisse Risiken werden also vom anlagensuchenden Finanzkapital anders als von Industrieunternehmungen beurteilt, von Unternehmen mit überseeischer Lizenzfabrikation und enger „know-how“-Bindung anders als von einer hundertprozentig abhängigen Tochtergesellschaft. Je mehr Anpassungsformen an die Art und Dauerhaftigkeit der Risiken die Wirtschaftspraxis entwickelt und je mehr Unternehmungen davon Gebrauch machen können, desto unterschiedlicher muß die Bedeutung des hemmenden Faktors „Investitionsklima“ für die einzelne Investitionsentscheidung gesehen werden.<sup>25)</sup>

Das schränkt keineswegs die Bedeutung der vielfältigen Bemühungen um eine Anerkennung völkerrechtlicher Grundsätze und vor allem um einen Code der fairen Behandlung des Auslandskapitals ein. Ein solcher international anerkannter Code erscheint vom wirtschaftspraktischen Standpunkt aus — und besonders aus der Sicht von Industrie und Handel — zumindest ebenso wichtig wie die Bemühungen um andere Lösungen des Sicherheitskomplexes, in deren Zentrum die Leistung eines angemessenen Schadens-

<sup>22)</sup> Dies kommt auch in folgenden Beobachtungen zum Ausdruck: Im Erfahrungsbericht über Auslandsinvestitionen und Beratungsexport der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg vom September 1962 heißt es u. a. „Bei der Untersuchung deutscher Investitionen in den Entwicklungsländern staunt man oft darüber, wie wenig sich die Firmen durch die politischen Risiken aber auch durch die politisch bedingten Chancen in ihren Entscheidungen beeinflussen lassen.“ — In der bereits genannten Untersuchung von H. J. Robinson wird darauf hingewiesen, daß von 33 nordamerikanischen Gesellschaften, deren Eigentum in Kuba enteignet wurde, nur 16 die politische Sicherheit an die erste Stelle vor die Forderung nach wirtschaftlicher Stabilität stellten. Vgl. a. a. O. S. 17. — In den genannten Uterauschussitzungen des US-Repräsentantenhauses 1958 zog der Investitionsberater P. R. Porter die Bedeutung des Investitionsklimas mit dem Hinweis auf Griechenland in Zweifel, das ein ausgezeichnetes Investitionsklima, aber nur wenige Auslandsinvestitionen aufweise. Vgl. Hearings, a. a. O. S. 405.

<sup>23)</sup> Siehe dazu die Ausführungen von G. Grassmann: „Steuerliche Maßnahmen zur Förderung der privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern“, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, Heidelberg, Heft 10, Oktober 1960, S. 257.

<sup>24)</sup> Begrüßenswerte Ausnahmen bilden die bisher bekanntgewordenen Erfahrungsaustauschgruppen innerhalb des VDMA und der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg.

<sup>25)</sup> So schmälern beispielsweise Einkommensteuervergünstigungen die Reinvestitionsneigung, zumal wenn die Dauerhaftigkeit der Maßnahmen nicht gesichert erscheint.

ersatzes im Enteignungsfall steht. Angesichts der Rolle, die die überseeische Handels- oder Produktionsniederlassung heute im Rahmen einer dynamischen Expansions- und Absatzpolitik spielt, bedeutet ein wie auch immer angemessener Schadensersatz — gleichsam als Kern der juristischen Ordnungsmäßigkeit — bestenfalls ein Pflaster auf die Wunde.

Die Bemühungen der Kapitalgeberländer um eine Verbesserung des Investitionsklimas in den Entwicklungsländern konzentrieren sich bislang auf den Abschluß von Freundschafts- und im engeren Sinne von Investitionsförderungsverträgen. Dazu sei angemerkt, daß diese Instrumente, so skeptisch man ihre Tragfähigkeit im Einzelfalle beurteilen mag, im Rahmen der wachsenden bilateralen und multilateralen Verträge mit den Entwicklungsländern gesehen werden müssen und Vertragsverletzungen mehr und mehr nachteilige Folgen für das Anlageland nach sich ziehen. Mit der Übernahme der in diesen Verträgen vorgesehenen Verpflichtungen scheinen uns aber besonders die Regierungen junger Staaten überfordert, da sie weder die Tragweite der eingegangenen Verpflichtungen noch die Entwicklungslinien ihrer Wirtschaft auch nur ungefähr übersehen können. Auf dieser Linie liegt auch die Tendenz, vom Abschluß eines solchen Vertrags einen nunmehr frei fließenden Strom an Auslandsinvestitionen zu erwarten.

Die Investitionsförderungsverträge eignen sich besonders als Lenkungsinstrument im oben entwickelten Sinne; vorerst stehen allerdings noch die Fragen der Rechtssicherheit im Vordergrund. Im Hinblick auf diese Zwecksetzung jedoch muß diese Form der Vertragspolitik ein Torso bleiben, wenn sie nicht durch eine Wirtschafts- und Handelspolitik ergänzt wird, die den Entwicklungsländern auf längere Sicht die Erfüllung ihrer in diesen Verträgen übernommenen Verpflichtungen ermöglicht bzw. erleichtert. Eine solche Politik hätte auch zweifellos die beste Hebelwirkung. Auch hier scheint der Hinweis darauf angebracht, daß einem international abgestimmten Vorgehen der wichtigsten Kapitalgeberländer besserer Erfolg beschieden sein würde als der isolierten Politik eines Staates.

Der Verbesserung der Investitionsfähigkeit schließlich dienen die verschiedenen Kreditvergünstigungen<sup>20)</sup> und auf dem ebenso wichtigen personellen Gebiet die bisher noch allzu wenigen Ausbildungs- und Bildungstätigkeiten für die Auslandstätigkeit. Gerade im Hinblick auf eine bessere Vorbereitung auf die verantwortungsvolle Tätigkeit in Übersee bleibt noch vieles für Staat und Wirtschaft zu tun; denn in diesem Sektor haben alle anderen Industrieländer aus bekannten Gründen einen wichtigen Vorsprung.

#### Die Aufgaben einer wirksamen Entwicklungspolitik

Aus unserer Untersuchung lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Die Einbeziehung der privaten Auslandsinvestitionen in die Entwicklungspolitik und ihre staatliche Förderung auferlegt dem Staat gewisse Verpflichtungen gegenüber den Anlageländern, gegenüber der investierenden Wirtschaft und auch gegenüber der eigenen Volkswirtschaft. Zweck der Förderungsmaßnahmen kann nicht eine pauschale Vermehrung des Kapitalexports sein, sondern eine Verstärkung jener Privatanlagen, die einen positiven Entwicklungsbeitrag leisten. Eine derartige Entwicklungshilfe muß langfristig auf handelspolitischem und strukturpolitischem Gebiet seine Entsprechung finden.

Eine verbesserte Selektivität kennzeichnet die Neuorientierung der westlichen Entwicklungshilfepolitik; auf sie sollte im Bereich der staatlichen Investitionsförderung unter keinen Umständen verzichtet werden. Um Nachteile zu vermeiden, die sich aus einer unterschiedlichen Investitionsförderung in den einzelnen Industrieländern ergeben könnten, erscheint eine Abstimmung im internationalen Rahmen schon im frühen Stadium, etwa bei der Ausarbeitung von Maßstäben für die Entwicklungswirksamkeit, zweckmäßig. Damit würde beispielsweise auch vermieden, daß ausländische Wirtschaftskreise ihre Übersee-Investitionen über das Land mit der jeweils am stärksten ausgebauten Investitionsförderung lenken würden.

<sup>20)</sup> In der Bundesrepublik z. Z. aus ERP-Mitteln gewährte Finanz- oder Lieferkredite, ferner die Beteiligungen der Entwicklungsgesellschaft, dann aber auch vergünstigte Kredite internationaler Kredit- und Beteiligungsinstitute.