

Yalcin, Erdal; Karl, Joachim; Benz, Sebastian; Teti, Feodora

Article

Der UNCTAD World Investment Report 2015: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Yalcin, Erdal; Karl, Joachim; Benz, Sebastian; Teti, Feodora (2015) : Der UNCTAD World Investment Report 2015: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 20, pp. 48-56

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165661>

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.

Der UNCTAD World Investment Report 2015: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen

48

Erdal Yalcin, Joachim Karl, Sebastian Benz und Feodora Teti*

Ausländische Direktinvestitionen begünstigen die wirtschaftliche Entwicklung nicht nur in Schwellen- und Entwicklungsländern, sondern ebenso in Industrienationen. Aufgrund der anhaltend hohen Unsicherheit in der globalen Konjunktur haben sich grenzüberschreitende Investitionsaktivitäten deutlich verlangsamt. Wie kann in diesen herausfordernden Zeiten ein nachhaltiges Investitionsklima erreicht werden? Was sind die gegenwärtigen Herausforderungen für international agierende Unternehmen? Welche Möglichkeiten haben Regierungen, um bessere Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen zu schaffen? Antworten auf diese Fragen und einen ausführlichen Einblick in die neuesten Entwicklungen bei weltweiten Direktinvestitionen bietet der jährlich erscheinende World Investment Report der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD). Die wesentlichen Ergebnisse des aktuell publizierten World Investment Report 2015 werden in diesem Artikel zusammengefasst.

Ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) stellen Vermögensanlagen im Ausland dar, die durch internationale Investoren bzw. multinationale Unternehmen getätigt werden. Neben Exporten sind FDI der zweitwichtigste Faktor für die globale ökonomische Integration. Direktinvestitionen durch Unternehmen führen zu langfristigen Verflechtungen zwischen Volkswirtschaften und begünstigen das wirtschaftliche Wachstum sowohl im Ziel- als auch im Ursprungsland der Investoren.

Ein Großteil der realen ausländischen Investitionen wird immer noch durch multinationale Unternehmungen (MNU) aus Industriestaaten getätigt. Die durch MNU ausgeführten FDI können in zwei Kategorien eingeteilt werden. Von horizontalen FDI spricht man, wenn multinationale Unternehmungen neue Tochtergesellschaften in ausländischen Märkten gründen bzw. sich mehrheitlich in örtliche Firmen einkaufen, um ihre Produkte im Absatzland zu produzieren und zu verkaufen. Hierdurch können Handelskosten (Zölle, Transport) umgangen und gleichzeitig die Kaufkraft in Zielländern gestärkt werden. Diese Form der FDI ist als Substitut für Güterexporte anzusehen.

Vertikale FDI beziehen sich hingegen auf Investitionen, die eine Auslagerung von Produktionsprozessen durch MNU darstellen, um (Zwischen-)Güter kosten-

günstiger herzustellen und dann im Heimatland oder einem Drittland zu verkaufen. Diese Form der FDI führt zu höheren Exporten und wird daher als Komplement zum Güterhandel gesehen. Einhergehend mit der grenzüberschreitenden Vernetzung von Produktionsstrukturen, die insbesondere durch multinationale Unternehmen vorangetrieben wird, sind vertikale FDI von zunehmender Bedeutung.

Während globale FDI-Flüsse bis zur letzten großen Finanzmarktkrise durch starke Wachstumsraten gekennzeichnet waren, ist in den letzten Jahren in vielen Ländern eine Stagnation oder sogar ein Rückgang in den FDI-Zuflüssen zu beobachten. Ein wesentlicher Grund für diesen Trend ist die weiterhin große ökonomische Unsicherheit in der Weltkonjunktur, die durch verschiedene regionale politische und wirtschaftliche Aspekte begünstigt wird. Weltweit variieren die länderspezifischen Risikofaktoren deutlich, und entsprechend ist auch eine große Heterogenität in der Entwicklung der FDI-Ströme zwischen den einzelnen Regionen zu beobachten.

Nationale Regierungen sind bestrebt, die Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern. Hierbei spielen bilaterale Investitionsförderverträge und sonstige Investitionsschutzverträge eine zunehmend wichtige Rolle, um grenzüberschreitende Investitionen zu attrahieren, indem institutionelle bzw. politische Risiken zum Teil kompensiert werden. Während die Gesamtzahl der jährlich neu geschlossenen Investitionsabkommen seit mehr als einem Jahrzehnt rück-

* Dr. Erdal Yalcin ist Deputy Director des ifo Zentrums für Außenwirtschaft. Dr. Joachim Karl Chief der Policy Research Section bei der UNCTAD, Dr. Sebastian Benz Economist bei der OECD, Paris, und Feodora Teti Doktorandin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

läufig ist, lässt sich aktuell eine zunehmende Dynamik bei der Verhandlung von megaregionalen Verträgen (Beispiel TTIP) sowie bei der Modernisierung bestehender Abkommen feststellen. Zudem setzt die zunehmende öffentliche Kritik an bilateralen Investitionsschutzverträgen die Politik unter Druck, Anpassungen in bestehenden und geplanten Investitionsabkommen umzusetzen.

In jüngster Zeit hat sich auch eine stärkere politische Sensibilisierung für das Problem der internationalen Steuervermeidung durch FDI herausgebildet. Während ausländische Direktinvestitionen primär durch horizontale bzw. vertikale FDI motiviert sind, ergeben sich bei global positionierten Unternehmen Möglichkeiten, Steuern zu vermeiden, indem steuerrechtliche Unterschiede zwischen Ländern systematisch genutzt werden. Diese legale Steuervermeidung stellt nicht nur für Schwellen- und Entwicklungsländer, sondern auch für Industrienationen eine zunehmende Herausforderung dar.

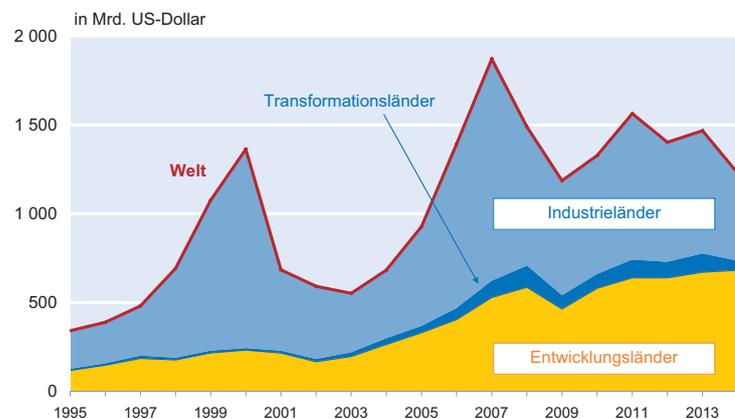
Basierend auf dem jüngsten World Investment Report (2015), fasst dieser Beitrag zum einen die neuesten Entwicklungen bei weltweiten ausländischen Direktinvestitionen statistisch zusammen und präsentiert ferner aktuell diskutierte Herausforderungen und Entwicklungen bei internationalen Investitions- und Steuerabkommen aus Sicht der UNCTAD.

Aktuelle Trends: Entwicklungsländer weiter auf dem Vormarsch

Die weltweiten Direktinvestitionen beliefen sich im Jahr 2014 auf 1,23 Billionen US-Dollar, was einem Rückgang von 16% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Sorgen um die Stabilität der Weltwirtschaft, geopolitische Spannungen sowie politische Unsicherheiten generell sind Treiber dieser Entwicklung. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise waren die Direktinvestitionen zwischen 2007 und 2009 von einem Rekordwert von über 2 Billionen US-Dollar um 39% eingebrochen. Seitdem erholten sich diese, auch wenn das Vorkrisenniveau bislang nicht mehr erreicht werden konnte.

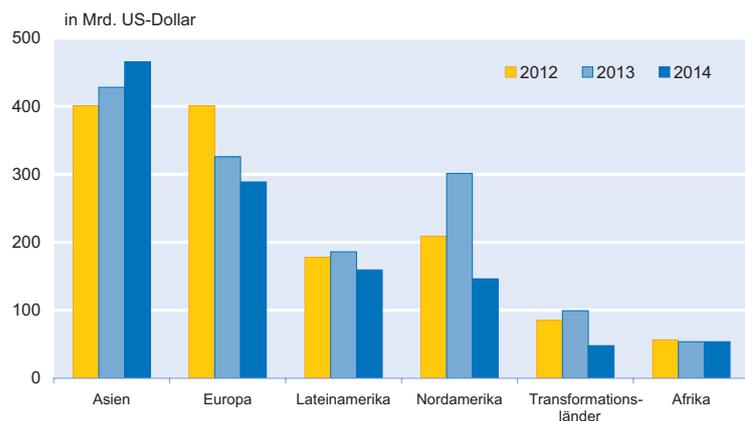
Nachdem die Gruppe der Entwicklungsländer 2012 erstmals mehr Direktinvestitionen empfing als die Industriestaaten, setzte sich dieser Trend auch im vergangenen Jahr fort. Zuflüsse in die Entwicklungsländer in Höhe von 681 Mrd. US-Dollar sind gleichbedeutend mit einem Anteil an den

Abb. 1
Weltweite FDI-Zuflüsse nach Ländergruppen, 1995–2014



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

Abb. 2
Direktinvestitionen nach Ländergruppen, 2012–2014



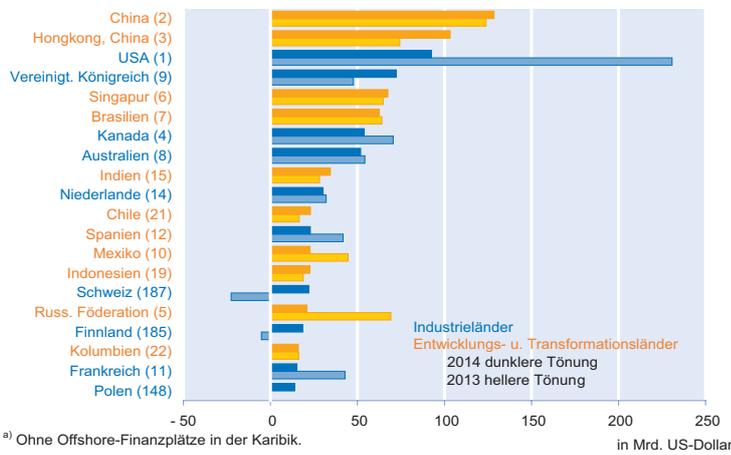
Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

weltweiten Direktinvestitionen von 55%, was einem Anstieg um ca. 1,5 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Große Zuflüsse nach Asien stehen Abflüsse in Lateinamerika sowie eine weitgehend unveränderte Situation in Afrika gegenüber. Der Anteil der Industriestaaten fiel wie bereits im letzten Jahr weiter und erreicht nur noch einen Wert von 41%.

Der World Investment Report 2015 der UNCTAD prognostiziert für die kommenden Jahre ein Wachstum der globalen Direktinvestitionen. So könnten die Investitionsströme 2015 auf 1,37 Billionen, 2016 auf 1,48 Billionen und 2017 auf 1,72 Billionen US-Dollar ansteigen. Auch wenn die Direktinvestitionen in Entwicklungsländern künftig weiter auf einem hohen Niveau bleiben und sogar mäßig ansteigen könnten, wird diese Dynamik hauptsächlich durch Investitionen in entwickelten Ländern getrieben, deren Wirtschaft sich weiter erholen dürfte. Im Zusammenspiel mit einem durch expansive Geldpolitik sowie Maßnahmen zur Liberalisierung und Förderung von Investitionen verbesserten Investitionsklima in den Industrieländern könnte es zu einer Trendumkehr be-

Abb. 3

Top-20-Empfängerländer 2014^{a)} mit Vorjahresvergleich



^{a)} Ohne Offshore-Finanzplätze in der Karibik.
Quelle: UNCTAD, WIR 2014.

zätzlich der Komposition ausländischer Direktinvestitionen kommen. Für 2017 ist prognostiziert, dass die entwickelten Länder 49% der weltweiten FDI-Flüsse auf sich vereinen werden, vorausgesetzt, dass es zu keinen neuen tiefgreifenden der globalen Krisen kommt.

Abbildung 2 zeigt, dass es auch innerhalb der Gruppe der Industriestaaten Unterschiede gibt. Bis 2014 scheint Nordamerika weniger stark vom Rückgang der FDI-Zuflüsse betroffen gewesen zu sein als Europa. Die Ursache hierfür kann unter anderem auf die anhaltende Schuldenkrise in der EU zurückgeführt werden. Im vergangenen Jahr hingegen halbierten sich die Direktinvestitionen in Nordamerika auf 146 Mrd. US-Dollar, in Europa sanken sie nur um 11% und liegen nun bei 289 Mrd. US-Dollar. Großbritannien erhielt die meisten Zuflüsse; das größte Wachstum konnte in Finnland und der Schweiz verzeichnet werden. Die große Schwankung in Nordamerika ist zu großen Teilen einer außergewöhnlich großen Desinvestition in den USA (Ausstieg der britischen Vodafone beim US-Telekommunikationsanbieter Verizon) geschuldet, was den Anteil der USA an den weltweiten Direktinvestitionszuflüssen auf 12% reduziert hat (im Vergleich zu 21% im Jahr 2013). Nichtsdestotrotz sind die USA noch immer das größte Empfängerland aus der Gruppe der Industrieländer (vgl. Abb. 3).

Zunehmende Bedeutung Asiens, Afrika unverändert

Zuflüsse nach Asien bleiben weiterhin auf einem hohen Niveau. Seit 2010 konnte jedes Jahr ein Wert von 400 Mrd. US-Dollar übertroffen werden. Etwa ein Drittel dieser Summe wird in China investiert, das in diesem Jahr erstmalig mit Hongkong-China die USA überholte und nun weltweit die meisten Direktin-

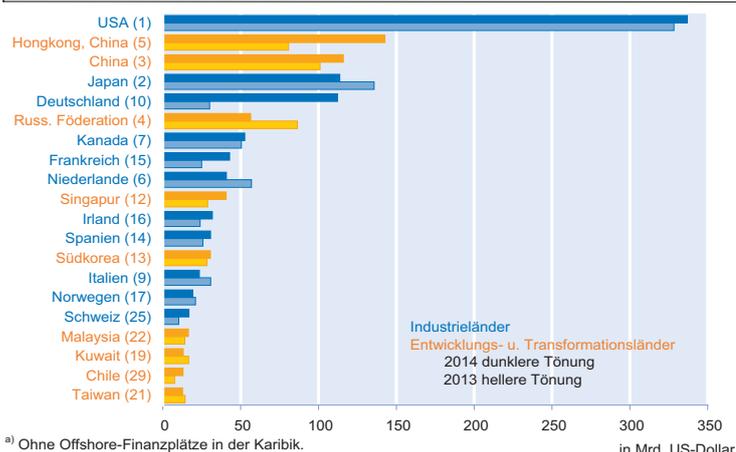
vestitionen attrahiert. Diese Neuordnung spiegelt zum einen die große Desinvestition in den USA wider, zum anderen aber die wachsende Bedeutung des gesamten asiatischen Raums. Auch in Indien nahmen die Direktinvestitionen zu, insbesondere relevant sind diese in der Automobilbranche.

Im Gegensatz zu dieser dynamischen Entwicklung veränderte sich die Lage in Afrika kaum, zudem verharren die Zuflüsse, die sich auf 54 Mrd. US-Dollar belaufen, noch immer auf einem sehr niedrigen Niveau; das Vorkrisenniveau konnte bisher nicht erreicht werden (59 Mrd. US-Dollar im Jahr 2008). Nordafrika und Westafrika büßten an Attraktivität als Investitionsstandort wegen der instabilen politischen Lage einerseits und dem Ebola-Ausbruch andererseits ein. In Ostafrika wirken sich hingegen das geringe Lohnniveau und die günstige Energieversorgung positiv auf die FDI-Flüsse aus, insbesondere in der Textilindustrie. Das Land mit den meisten Direktinvestitionen (10,8 Mrd. US-Dollar) bleibt Südafrika, trotz eines Rückgangs von 31%.

Nach kontinuierlichen Zuwächsen in den vorangegangenen vier Jahren sanken die Direktinvestitionen in Lateinamerika und der Karibik 2014 erstmalig um 14% auf 159 Mrd. US-Dollar. Vor allem die niedrigen Rohstoffpreise lösten diesen Rückgang aus. Am stärksten betroffen waren Zentralamerika und die Karibik, auch wenn die gesamte Region litt. Um solche starken negativen Ausschläge in Zukunft zu vermeiden, empfiehlt die UNCTAD, die FDI-Flüsse stärker zu diversifizieren und insbesondere in Sektoren zu lenken, die nachhaltige Entwicklung fördern, wie z.B. in die Infrastruktur oder das Bildungswesen.

Abb. 4

Top-20-Herkunftsländer 2014^{a)} mit Vorjahresvergleich



^{a)} Ohne Offshore-Finanzplätze in der Karibik.
Quelle: UNCTAD, WIR 2014.

Die gegenwärtigen Krise im Zusammenhang mit der Ukraine und den resultierenden Sanktionen durch den Westen sowie der gesunkene Ölpreis schwächten das Vertrauen der ausländischen Investoren in den Standort Russland. So sanken die Direktinvestitionen auf 21 Mrd. US-Dollar, und Russland rutschte in der Rangliste der Empfänger ausländischer Direktinvestitionen vom 5. auf den 16. Platz ab (vgl. Abb. 3). Da Russland eines der größten Länder in der Gruppe der Transformationsstaaten¹ darstellt, ist diese negative Entwicklung auch im Wesentlichen die Erklärung für die Verringerung der FDI-Zuflüsse für diese Gruppe von Staaten um 52%. Der deutliche Kapitalabzug russischer Investoren führte in der Ukraine zu einem Rückgang um 91% auf 410 Mio. US-Dollar, was dem niedrigsten Stand seit 15 Jahren entspricht.

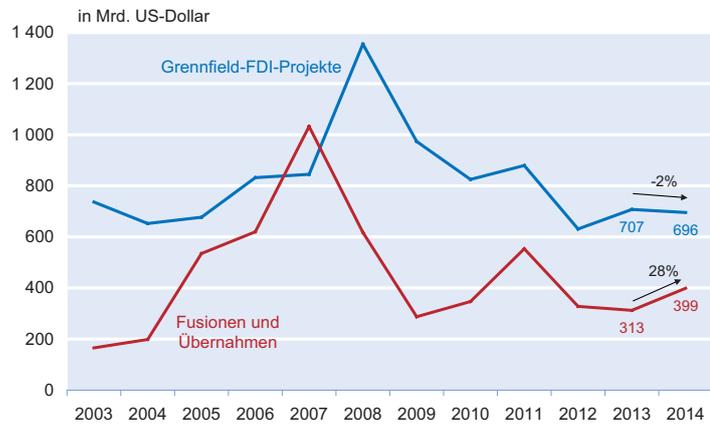
Nun zu den Entwicklungen bei den weltweiten Abflüssen von Direktinvestitionen: Asien ist nicht nur hinsichtlich des Empfangs von ausländischen Direktinvestitionen, sondern auch hinsichtlich des Tätigens von Investitionen im Ausland durch erstaunliche Dynamik gekennzeichnet. 2014 tätigten die asiatischen Entwicklungsländer mit 432 Mrd. US-Dollar erstmalig mehr ausländische Direktinvestitionen als jede andere Region der Welt. Schlusslicht in dieser Rangliste ist unverändert Afrika. Dieser Trend geht hauptsächlich von Hongkong-China und China aus, die auch in der Rangliste der Herkunftsländer einige Plätze gut gemacht haben und jetzt Platz 2 und 3 hinter den USA einnehmen, die unangefochten an erster Stelle stehen (vgl. Abb. 4). Mit 337 Mrd. US-Dollar investieren amerikanische Unternehmen allerdings deutlich mehr als China und Hongkong-China zusammen (259 Mrd. US-Dollar).

Vor allem für die Transformationsländer und in erster Linie Russland ist China ein wichtiger Partner. Vier der fünf wertmäßig größten Greenfield-Projekte wurden von chinesischen Unternehmen getätigt. Russland, das noch im Vorjahr als eines der Länder mit der größten Wachstumsrate bei den getätigten Investitionen auffiel, investierte im Jahr 2014 deutlich weniger: Die Finanzsanktionen des Westens, die niedrigen Rohstoffpreise sowie die Abwertung des russischen Rubels machten es für russische Investoren schwieriger, im Ausland aktiv zu werden.

Der Wert der von Unternehmen in Europa getätigten Direktinvestitionen beläuft sich auf 316 Mrd. US-Dollar und ist somit nahezu unverändert gegenüber dem Vorjahr – aller-

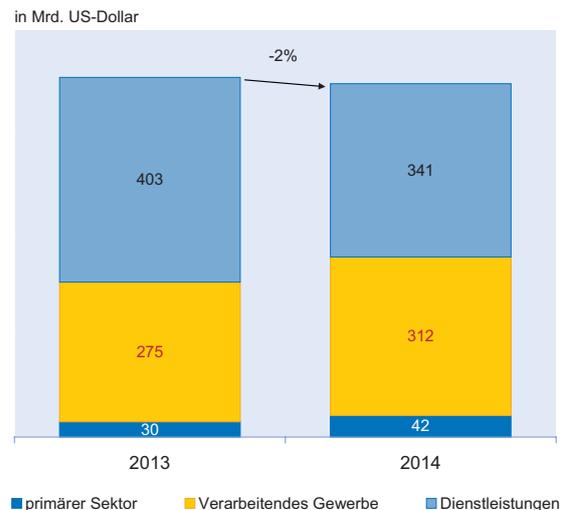
¹ Als Transformationsländer bezeichnet man Länder, die sich im Übergang von einer Zentralverwaltungswirtschaft zu einem marktwirtschaftlichen System befinden.

Abb. 5
Wertentwicklung von grenzübergreifenden Fusionen und Übernahmen sowie Greenfield-Projekten weltweit



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

Abb. 6
Greenfield-FDI-Projekte nach Industriesektoren, 2013–2014



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

dings ergeben sich große Unterschiede zwischen den Ländern. Insbesondere wegen des oben bereits erwähnten Verkaufs des US-Geschäfts durch Vodafone ging die Investitionstätigkeit Großbritanniens zurück, nämlich um 60 Mrd. US-Dollar. Auch in den Niederlanden und Luxemburg gaben die Investitionen deutlich nach. In Frankreich indes erhöhten sich die getätigten Direktinvestitionen auf 43 Mrd. US-Dollar, Deutschland konnte seine Investitionen fast vervierfachen. Mit 112 Mrd. US-Dollar ist Deutschland nun das wichtigste europäische FDI-Herkunftsland und liegt bei einer globalen Betrachtung knapp hinter Japan.

Die Investitionstätigkeit zwischen Entwicklungsländern hat sich in den letzten Jahren intensiviert: Die Bestände der ausländischen Direktinvestitionen sind um zwei Drittel von 1,7 Bill. US-Dollar 2009 auf 2,9 Billionen US-Dollar ange-

stiegen. Die wichtigsten Empfänger sowie Investoren waren Länder aus Ostasien und Südostasien. Die ärmsten Regionen sind bisher nur geringfügig an FDI-Flüssen zwischen Entwicklungsländern beteiligt, aber ihr Anteil wächst stetig. FDI-Flüsse zwischen Entwicklungsländern kommen vor allem dadurch zustande, dass multinationalen Unternehmen Lohnunterschiede ausnutzen möchten oder durch Auslandsinvestitionen die Erschließung eines neuen Markts erleichtern wollen. Außerdem kann es auch der politische Wille sein, die benachbarte Region zu stärken. Beispielsweise ist Singapur bestrebt, die politischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich multinationale Unternehmen vor allem in den unmittelbaren Nachbarstaaten ansiedeln. Auch historische und kulturelle Verbindungen, die durch räumliche Nähe meist stärker ausgeprägt sind, können förderlich für Investitionen sein.

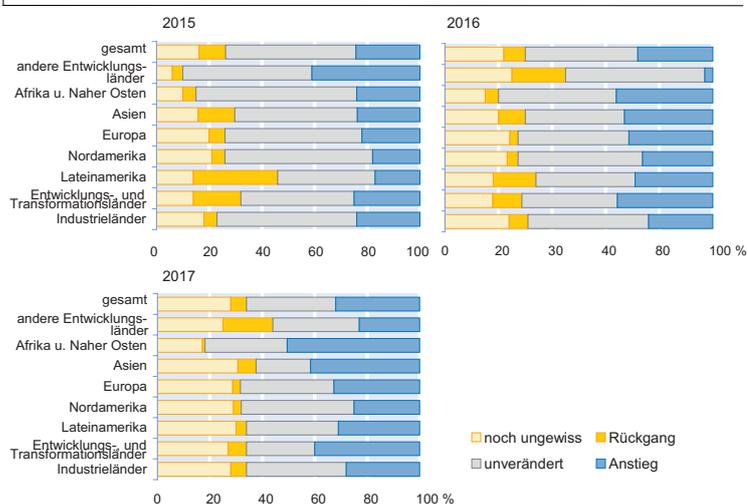
Starker Anstieg grenzüberschreitender Fusionen und Übernahmen

Ausländische Direktinvestitionen lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen. Greenfield-Projekte sind Gründungen von neuen Firmen und Tochtergesellschaften im Ausland. Sie sind für die Wertschöpfung und eine nachhaltige Entwicklung eines Landes, insbesondere von Entwicklungsländern, von großer Bedeutung. Im Gegensatz dazu haben grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen (Mergers and Acquisitions; M&A) oftmals geringere Auswirkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung, da zunächst bestehende Produktionskapazitäten übernommen werden.

Das Volumen von Greenfield-Investitionen schrumpfte im vergangenen Jahr um 2% und beläuft sich auf 696 Mrd. US-Dollar, während M&A-Projekte mit 28% kräftig zulegen konnten. Der große Anstieg der M&A-Projekte ist hauptsächlich durch die Verfügbarkeit billiger Kredite sowie Bargeldreserven multinationaler Unternehmen zu erklären, die diese vor allem in große Projekte mit einem Volumen von mehr als 1 Mrd. US-Dollar investierten. Wegen der besonderen Bedeutung von Greenfield-FDI für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ist diese Entwicklung mit einer gewissen Sorge zu betrachten.

Abbildung 6 veranschaulicht, dass Greenfield-Projekte im Dienstleistungssektor und im Verarbeitenden Gewerbe den größten Anteil an den gesamten Greenfield-FDI-Zuflüssen ausmachen. Im Vorjahresvergleich sank der Anteil der Projekte im Dienstleistungssektor um etwa 15%, im Verarbeitenden Gewerbe nahm er hingegen um 13% zu. Der Anstieg

Abb. 7
Geplante FDI-Ausgaben für 2015–2017



Quelle: UNCATD, McKinsey.

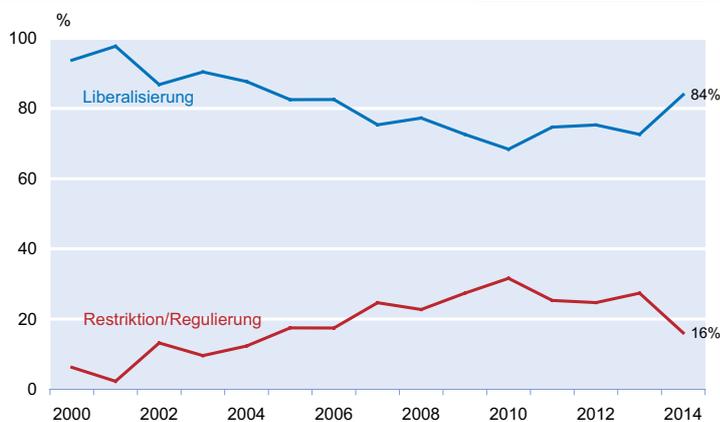
im primären Sektor im Vergleich zu 2013 ist hauptsächlich von einem Aufschwung in der Rohstoffbranche in den Entwicklungsländern getrieben, der vor allem in Afrika stattfand: der Gesamtwert der Greenfield-FDI-Projekte im Bergbau, Mineralgewinnung und Erdöl/-gas erhöhte sich hier von 4 Mrd. US-Dollar auf 22 Mrd. US-Dollar innerhalb des vergangenen Jahres.

Investitionsklima weiterhin positiv

Die jährliche Umfrage im Rahmen des World Investment Prospects Survey (WIPS) zeigt, dass multinationale Unternehmen im Großen und Ganzen mit einer positiven Entwicklung des Investitionsklimas für 2015 und vor allem für die zwei darauffolgenden Jahre rechnen. Relativ gute Wachstumsperspektiven für Nordamerika, die BRICS-Länder und andere Entwicklungsländer sowie der wohl auch in Zukunft anhaltende Trend der Auslandsverlagerung sind Grund für diese Erwartung. Wie in Abbildung 7 dargestellt, wollen im Jahr 2017 nur 6% der Unternehmen ihre Investitionen verringern, während 32% diese zu erhöhen beabsichtigen. Bedenken wurden lediglich über eine erneute Zuspitzung der Schuldenkrise in Europa und den Folgen der Austeritätspolitik geäußert, die das erwartete gute Investitionsklima möglicherweise eintrüben könnten.

Investitionsfördergesellschaften (IFGs) sehen weiterhin mehr Potenzial für Direktinvestitionen im Dienstleistungssektor als im Verarbeitenden Gewerbe. Dabei weisen die Einschätzungen der Gesellschaften je nach Region ein differenziertes Bild auf. IFGs, die in Entwicklungsländern ansässig sind, sehen vor allem in der Agrarindustrie, Telekommunikation, Tourismus, Baugewerbe und Rohstoffindustrie Wachstumsschancen; in den Industriestaaten wird hingegen erwartet,

Abb. 8
Weniger restriktive Politikmaßnahmen 2014



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

dass die Direktinvestitionen vor allem im Bereich der Business Services, Maschinenbau sowie im Transport- und Telekommunikationssektor ansteigen werden.

Zunehmende Dominanz von Investitionsförderung und -liberalisierung

Im Jahr 2014 registrierte die UNCTAD in mindestens 37 Ländern insgesamt 63 Gesetzesänderungen, die FDI betreffen. Wie Abbildung 8 zeigt, sind die nationalen Politikstrategien hinsichtlich ausländischer Investitionen weiterhin mehrheitlich auf Investitionsförderung und -liberalisierung ausgerichtet: 84% der Gesetzesänderungen lassen sich dieser Kategorie zuordnen. Gleichzeitig nahm der Anteil der Politikmaßnahmen von restriktiver oder regulatorischer Natur von 27% auf 16% ab und kehrte somit den Trend der letzten Dekade vorerst um.

Zu den einschlägigen Gesetzesänderungen gehören beispielsweise Maßnahmen zu Privatisierungen, die Senkung von Steuern auf Firmengewinne oder die Gründung von Sonderwirtschaftszonen (SEZs). Wie schon 2013 fanden vor allem etliche Privatisierungen in Entwicklungs- und Schwellenländern statt. Neue Restriktionen wurden vor allem in Sektoren eingeführt, in denen nationale Sicherheitsbedenken eine Rolle spielen (z.B. Transportwesen, Energieversorgung und Verteidigung). Die Investitionspolitikmaßnahmen, die insbesondere nachhaltige Entwicklung fördern, sind noch immer recht gering (etwa 8%). Die meisten dieser Maßnahmen zielten auf Privatisierung in Sektoren mit besonderer Wichtigkeit für nachhaltige Entwicklung wie Infrastruktur, Gesundheit, Bildungswesen

oder Klimawandel ab. Um Investitionen in diese bedeutenden Wirtschaftszweige zu lenken, empfiehlt die UNCTAD einen Abbau übermäßiger regulatorischer Hemmnisse und spezielle Förderungsmaßnahmen, beispielsweise durch Erleichterung von Investitionen in diesen Sektoren.

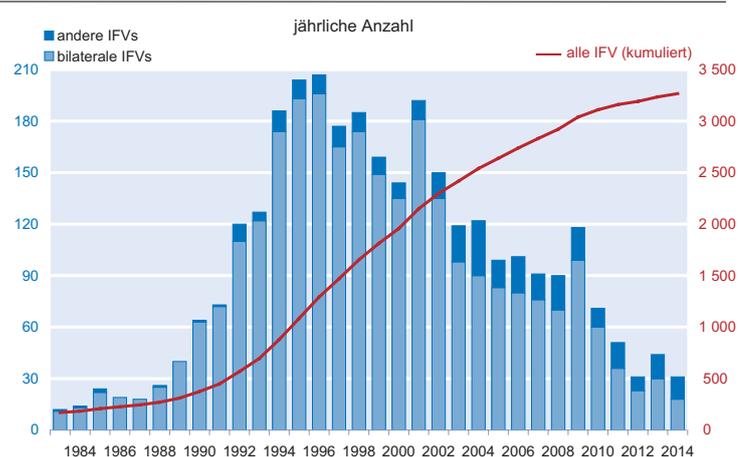
Reformbedarf bei Investitionsförderverträgen (IFVs)

Eine weitere Möglichkeit, die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen zu erhöhen, sind bilaterale Investitionsförderverträge (IFVs) oder andere internationale Investitionsschutzverträge. Das erste bilaterale Investitions-

schutzabkommen kam zwischen Deutschland und Pakistan 1959 zustande. Diese Art von Abkommen wurde zu einem der Hauptinstrumente, um wirtschaftliche Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern anzuregen. Die damaligen Hauptbedenken kreisten um mögliche Enteignung sowie Verstaatlichung in den Empfängerländern, weswegen hauptsächlich diese Themen in den Verträgen geregelt wurden, andere Aspekte des Investitionsschutzes jedoch relativ gering ausgeprägt waren. Erst 1965 wurde mit der Gründung des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten eine Institution geschaffen, die internationale Streitfälle zwischen ausländischen Investoren und Gaststaat (Investment-State Dispute Settlement: ISDS) regelt.

Ab 1965 und bis zum Ende des letzten Jahrhunderts stieg die Zahl der IFVs rapide an: Ende der 1980er Jahre gab es erst knapp 400 IFVs (vgl. Abb. 9). Der Kreis der beteiligten Länder beschränkte sich im Kern auf entwickelte Länder aus Europa und Entwicklungsländer, in deren Wachstums-

Abb. 9
Trends bei bilateralen und anderen IFVs seit 1983



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

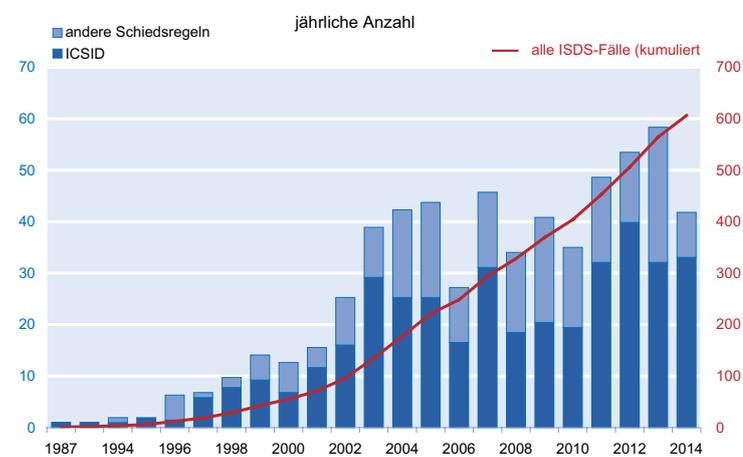
strategie ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Säule darstellten. Einige Länder wie die Sowjetunion, China, Indien oder auch Brasilien waren nicht involviert. 1968 wurde das erste Abkommen geschlossen, das Investoren eine Schiedsklage ermöglicht, danach gewann das ISDS-System immer mehr an Bedeutung, bis es in den 1990er Jahren zu einem festen Bestandteil in bilateralen IFVs wurde. Außerdem kam es zu etlichen multilateralen Versuchen, ein multilaterales Investitionsschutzabkommen zu verabschieden, was aber wegen der großen Komplexität der Materie und großen Interessensunterschieden zwischen den Beteiligten bis heute nicht gelang.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der resultierenden politischen Neuordnung kam es zu einer Globalisierungswelle, bei der sich viele Entwicklungsländer für ausländische Direktinvestitionen öffneten. Investoren aus entwickelten Ländern nutzen dabei vermehrt die geringeren Produktionskosten sowie einen erleichterten Marktzugang zu ihrem Vorteil. In Folge dieser Entwicklung stieg die Anzahl der neu abgeschlossenen bilateralen IFVs zwischen 1990 und 2007 sprunghaft an wie Abbildung 9 zeigt. Im Durchschnitt wurden drei neue Abkommen pro Woche abgeschlossen, die Anzahl der bilateralen IFVs vervielfachte sich zwischen 1989 und 2000 von 381 auf 2067. Auch kam es zu einem deutlichen Anstieg der ISDS-Fälle, insbesondere in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts (vgl. Abb. 10).

Mit der globalen Banken- und Finanzkrise 2008 wurde die Wichtigkeit stabiler regulatorischer Rahmenbedingungen deutlich. Danach lag der Fokus in der Entwicklung der IFVs nicht auf dem Abschluss weiterer Abkommen, sondern stattdessen vermehrt auf der Implementierung eines Regelwerkes, das öffentliche Interessen wie die Einhaltung von Standards stärker in den Vordergrund stellt. Öffentlicher Druck der Bevölkerung verstärkte diese Entwicklung noch. Wie Abbildung 9 zeigt, hat die Zahl der jährlich neu abgeschlossenen bilateralen IFVs abgenommen, während regionale Abkommen und Freihandelsabkommen mit einer Investitionskomponente relativ an Bedeutung gewonnen haben. Insgesamt kamen im Jahr 2014 weltweit 31 neue Verträge hinzu; damit sind heute 3 271 Abkommen in Kraft, wobei es sich etwa bei der Hälfte dieser neuen Verträge um bilaterale IFVs handelt. Außerdem ist eine erhebliche Zahl weiterer Verträge derzeit in der Verhandlungsphase.

Wachsende Unzufriedenheit mit dem bestehenden IFV-System und die resultierende Reformbereitschaft begründen sich in negativen Erfahrungen, die über die Jahre gemacht wurden. Insbesondere das ISDS-System birgt gewisse

Abb. 10
Anzahl der ISDS-Fälle seit 1987



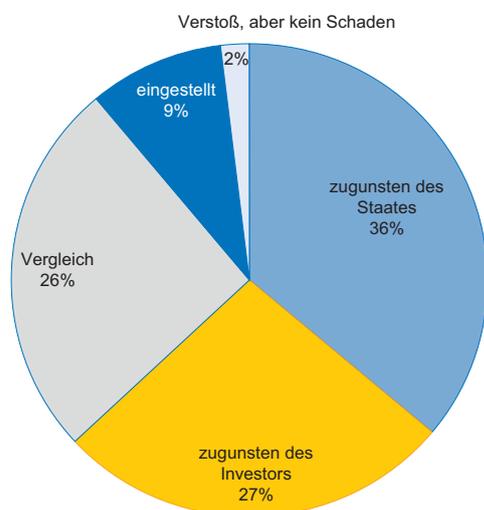
Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

Sprengkraft. Die internationalen Streitfälle zwischen ausländischen Investoren und Gaststaat nahmen, wie Abbildung 10 zeigt, seit 1987 deutlich zu. Ende 2014 belief sich die Gesamtzahl der Streitfälle auf 608, fast doppelt so viel wie noch im Jahr 2008. Im vergangenen Jahr wurden jedoch erstmalig seit vier Jahren weniger ISDS-Streitfälle verzeichnet als im Vorjahr (42 neue ISDS-Fälle im Jahr 2014, 59 im Jahr 2013). Neben den bekannten Fällen gibt es eine unbekannte Dunkelziffer, da je nach Rechtsgrundlage gegebenenfalls keine Veröffentlichungspflicht besteht. Der Großteil der bekannten Fälle wurde am Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitfragen (ICSID) vorgebracht; die am zweithäufigsten genutzten Schiedsregeln sind die der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht – UNCITRAL (vgl. Abb. 10).

Die meisten Fälle wurden gegen Entwicklungs- und Schwellenländer vorgebracht: bisher kam der klagende Investor in 80% der Fälle aus einem Industrieland. Im Dienstleistungssektor kam es zu den meisten Streitfällen, im Verarbeitenden Gewerbe zu den wenigsten. Auch in einigen Industrien, die als wichtig für nachhaltige Entwicklung erachtet werden (z.B. Infrastruktur oder Klimaschutz), kam es zu etlichen Streitfällen. Meist ist die Nichteinhaltung oder Verletzung von individuellen Investitionsverträgen oder Konzessionen sowie der Entzug oder die Verweigerung von Lizenzen oder Genehmigungen der Grund für die Streitigkeit.

Die geforderte Schadenssumme beträgt im Durchschnitt 1,1 Mrd. US-Dollar, wobei die Zahlen wegen der hohen Dunkelziffer möglicherweise ungenau sind (nur für 447 Fälle sind Informationen verfügbar). Die höchste Summe, die ein Gericht jemals einem Investor zugesprochen hat, betrug 50 Mrd. US-Dollar. Bis Ende 2014 wurden 405 ISDS-Fälle abgeschlossen, die zu 36% zugunsten des Staates ausgingen; in 27% der Fälle gewann hingegen der klagende Investor. In 26% der Streitigkeiten einigten sich die Parteien, und

Abb. 11
Ergebnisse der ISDS-Fälle



Quelle: UNCTAD, WIR 2015.

in 9% wurde das Verfahren eingestellt. In den verbleibenden 2% wurde zwar eine Vertragsverletzung festgestellt, allerdings kam es nicht zu einer monetären Entschädigung (vgl. Abb. 11). Beinahe die Hälfte der 144 Fälle, die zugunsten der Staaten ausfielen, waren Klageabweisungen aufgrund mangelnder Zuständigkeit.

Die Erfahrung mit dem bestehenden Regelwerk hat gezeigt, dass Länder sorgfältig darauf achten müssen, inwieweit sie ihre staatliche Souveränität zur Rechtsetzung und Regulierung im Rahmen von IFVs einschränken wollen. Das ISDS-System ist in seiner heutigen Form reformbedürftig, da sich Staaten einem großen rechtlichen sowie finanziellen Risiko aussetzen, ohne dass dies notwendigerweise zusätzliche FDI-Flüsse generiert. Außerdem muss ein verantwortliches Verhalten der Investoren sichergestellt werden, um negative Auswirkungen der ausländischen Direktinvestitionen auf beispielsweise die Umwelt, Gesundheit oder Arbeits- und Menschenrechte zu verhindern. Weiterhin gilt es, den Beitrag der IFVs zur nachhaltigen Entwicklung zu stärken. Eine weitere Herausforderung besteht darin, für mehr Kohärenz im weltweiten Netz der IFVs zu sorgen.

Die UNCTAD hat in ihrem diesjährigen Bericht ein Maßnahmenpaket für eine erfolgreiche IFV-Reform im Hinblick auf die vorstehend genannten Problembereiche vorgestellt. Zunächst müssen die Staaten jedoch eine Reihe von strategischen Fragestellungen klären: Sollen weitere IFVs geschlossen werden? Ist eine Reform gewünscht? Falls ja, welche Aspekte sollte die Reform umfassen? Die Antworten hängen von den Präferenzen des jeweiligen Landes ab. Auch sollten die Entscheidungsträger bei der genauen Ausgestaltung der einzelnen Vertragselemente darauf achten, dass die Reform nicht mit einer Überregulierung einhergeht.

Der Reformprozess sollte auf der nationalen, bilateralen, regionalen und multilateralen Ebene stattfinden und schließt laut UNCTAD drei Stufen ein: Zunächst sollte eine Bestandsaufnahme stattfinden und die Problemstellen identifiziert werden. Dann sollten eine strategische Herangehensweise entwickelt und ein Maßnahmenpaket festgelegt werden, die in einem letzten Schritt umgesetzt werden. Auch wenn nationale Reformen leichter umzusetzen sein mögen, da weniger Interessen vereint werden müssen, ist es wünschenswert, eine länderübergreifende Einigung zu erzielen, um negativen Externalitäten entgegenzuwirken. Länder, die sich auf nationale Reformen konzentrieren, riskieren, einer weiteren Fragmentierung und Inkohärenz des weltweiten IFV-Systems Vorschub zu leisten.

Insgesamt wird die von der UNCTAD vorgeschlagene Reform von dem Ziel geleitet, IFVs so zu gestalten, dass sie zu nachhaltigem und integrativem Wachstum beitragen, aber dennoch nationale Interessen gewahrt werden. Damit das globale IFV-System für das Ziel der nachhaltigen Entwicklung genutzt werden kann, sollte ein gemeinschaftlicher und transparenter Reformansatz gewählt werden. Eine solche Vorgehensweise bietet die beste Gewähr dafür, Stabilität, Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit in den Investitionsbeziehungen zu verbessern und dabei den Interessen aller Beteiligten Rechnung zu tragen.

Die Problematik internationaler Steuervermeidung

Internationale Unternehmen wie Amazon, Google und Apple weisen hohe Gewinne aus, zahlen aber kaum Steuern auf diese Gewinne. Dieses Phänomen bezeichnet man als Steuervermeidung unter Nutzung legaler Möglichkeiten und Verfahren zur Verringerung der Steuerlast. Da für multinationale Unternehmen die Steuerersparnis ein wichtiger Faktor bei der Standortwahl ist, werden FDI-Flüsse häufig von dem Steuersatz in dem jeweiligen Zielland stark beeinflusst. Unterschiedliche Steuersätze zwischen den Ländern, Steuerschlupflöcher wegen unkoordinierter Gesetzgebung sowie Doppelbesteuerungsabkommen ermöglichen den Unternehmen, Steuern zu vermeiden. Etwa 30% aller grenzüberschreitenden Investitionen fließen nicht direkt an ihren finalen Bestimmungsort, sondern werden zunächst an einen Offshore-Finanzplatz geleitet, der sich durch niedrige Steuern, ein hohes Maß an Vertraulichkeit und geringe Regulierung auszeichnet.

Die Relevanz von Offshore-Finanzzentren scheint unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes zu sein: sowohl für Entwicklungsländer als auch für Industrieländer beträgt der Anteil der aus Offshore-Finanzzentren stammenden Investitionen etwa 30%. Allerdings fällt die Gewinnverlagerung bei den Entwicklungsländern stärker ins Gewicht und kann

die Aussicht auf nachhaltige Entwicklung eintrüben, da für die Bekämpfung von Steuervermeidung oft Ressourcen sowie Expertise fehlen.

Die UNCTAD schätzt den jährlichen Anteil von ausländischen Tochtergesellschaften an den gesamten Staatseinnahmen in Entwicklungsländern auf etwa 10%, was einem Betrag von etwa 730 Mrd. US-Dollar entspricht. In Afrika scheint die Abhängigkeit der Staatskassen von den multinationalen Unternehmen am stärksten ausgeprägt – der Anteil beträgt hier 14% – in entwickelten Ländern beläuft sich dieser hingegen nur auf 5%. Nicht Steuereinnahmen aus Unternehmensbesteuerung, sondern Lizenzgebühren für die Nutzung natürlicher Ressourcen, Zölle, Lohnsteuer und Sozialabgaben stellen den Großteil der Einnahmequelle in Entwicklungsländern dar

Ein Großteil des Steueraufkommens in Industrieländern wird durch Sozialabgaben oder die Einkommensteuer aufgebracht. Deren Einforderung benötigt effiziente Institutionen, weswegen sie nur einen geringen Stellenwert in vielen Entwicklungsländern haben. Aus diesem Grund wird ein deutlich größerer Anteil der Staatseinnahmen in Entwicklungsländern durch Zahlungen multinationalen Unternehmen generiert als in entwickelten Ländern. Die UNCTAD schätzt, dass Entwicklungsländer Mehreinnahmen von etwa 100 Mrd. US-Dollar verbuchen könnten, wenn die Steuervermeidung durch Investitionen aus Offshore-Finanzplätzen unterbunden würde. Diese Zusatzeinnahme ist wegen der geringeren Einnahmen aus anderen Steuern und des größeren Investitionsbedarfs für Entwicklungsländer von großer Bedeutung.

Wegen der Brisanz des Themas besteht dringender Handlungsbedarf. Die UNCTAD rät dazu, bei allen Maßnahmen gegen Steuervermeidung stets auch deren potenzielle Auswirkungen auf das Investitionsverhalten von multinationalen Unternehmen eingehend zu prüfen. Dieser Aspekt kommt in der bisherigen Diskussion noch zu kurz. Ähnlich wie bei der Reform von IFVs ist auch hier eine länderübergreifende Zusammenarbeit wichtig, da bei Alleingängen mit einer Verlagerung von Investitionsströmen zu rechnen ist.

Die UNCTAD schlägt in diesem Zusammenhang die folgenden zehn Richtlinien vor:

- Steueranreize sollten nicht als Standortvorteil genutzt werden, um ausländische Direktinvestitionen anzulocken.
- Maßnahmen gegen die Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen sollten eingehend geprüft werden hinsichtlich ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Investitionen für nachhaltige Entwicklung.
- Wenn der Markteintritt durch Investoren zunächst durch die Behörden genehmigt werden muss, sollten diese In-

formationen einfordern, die das Eintreiben von Steuern vereinfacht.

- Um die Anreize für Steuervermeidung zu reduzieren, könnten Investitionen gezielt von staatlicher Seite gefördert werden.
- Bevor Maßnahmen gegen Steuervermeidung umgesetzt werden, sollten die potenziellen Auswirkungen auf bestehende IFV-Verpflichtungen geprüft werden.
- Da IFVs und Doppelbesteuerungsabkommen Auswirkungen auf das Investitionsklima haben, sollten diese beiden Instrumente gut aufeinander abgestimmt sein.
- Entscheidungsträger sollten die Schwachstellen des heimischen Steuersystems herausfinden und beheben, um effektiv gegen Steuervermeidung vorgehen zu können.
- Da nur global erfolgreich gegen Steuervermeidung gekämpft werden kann, ist ein multilateraler Ansatz unerlässlich.
- Entscheidungsträger sollten bei der Finanzierung der nachhaltigen Entwicklungsziele zwischen der Anlockung ausländischer Direktinvestitionen und der Notwendigkeit zur Generierung ausreichender Steuereinnahmen sorgfältig abwägen.
- Die Transparenz von multinationalen Unternehmen sollte mittels der Lieferung von Daten an die Steuerverwaltung erhöht werden.

Schlusswort

Ausländische Direktinvestitionen spielen eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der großen globalen wirtschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit. Dies ist eine wichtige Botschaft der Konferenz der Vereinten Nationen zur Entwicklungsfinanzierung vom Juli 2015 in Addis Abeba. Ausländische Direktinvestitionen sind auch unerlässlich, um die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen zu verwirklichen, die im September 2015 in New York von der Weltgemeinschaft verabschiedet worden sind. Dies stellt die staatliche und internationale Politik in Bezug auf Auslandsinvestitionen vor große Aufgaben. Es gilt, das Investitionsklima weiter zu verbessern und hierdurch dem weltweiten Rückgang von Direktinvestitionen im Jahr 2014 entgegenzuwirken. Gleichzeitig muss die Politik Anreize schaffen und für die nötigen Regulierungen sorgen, damit Investitionen zunehmend nachhaltig sind und keine negativen Auswirkungen auf Mensch, Klima und Umwelt haben. Dies schließt eine Reform des Systems der internationalen Investitionsschutzverträge ein. Die Investitionspolitik bedarf hierbei einer engen Koordinierung mit einer Vielzahl von anderen Politikbereichen. Ein Schwerpunkt ist die Steuerpolitik, um dem Problem der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen wirksam zu begegnen.