

Berger, Axel; Gsell, Sebastian; Olekseyuk, Zoryana

## Research Report

# Investment Facilitation für nachhaltige Entwicklung: Ein neuer Ansatz für internationale Investitionspolitik

Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2020

### Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Berger, Axel; Gsell, Sebastian; Olekseyuk, Zoryana (2020) : Investment Facilitation für nachhaltige Entwicklung: Ein neuer Ansatz für internationale Investitionspolitik, Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2020, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as1.2020>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213842>

#### 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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



## Investment Facilitation für nachhaltige Entwicklung: Ein neuer Ansatz für internationale Investitionspolitik

### Zusammenfassung

Für die Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung sind enorme Investitionen auf globaler Ebene nötig, dennoch bleiben Entwicklungsländer oftmals von globalen Flüssen ausländischer Direktinvestitionen (ADI) ausgeschlossen. Neben wirtschaftlichen Determinanten, wie Marktgröße, Infrastruktur oder Arbeitsmärkten, spielen die Vorhersagbarkeit, Effizienz und Transparenz der regulatorischen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle. Steuerliche Anreize und internationale Investitionsabkommen (IIAs) haben dagegen kaum Auswirkungen auf ADI (Weltbank, 2018). Vor diesem Hintergrund fordern die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba einen geeigneten internationalen Rahmen, der Investitionen in Entwicklungsländern befördert und deren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung stärkt.

In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, dass im Rahmen der 11. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2017 eine Ministererklärung verabschiedet wurde, die Aufnahme sogenannter „Structured Discussions“ mit dem Ziel fordert, ein „multilaterales Rahmenwerk für Investment Facilitation zu errichten“. *Investment Facilitation* ist ein neuer Ansatz, der verschiedene praktische Maßnahmen umfasst, die darauf abzielen, nationale Investitionssysteme transparenter und vorhersehbarer zu machen, die Verfahren für ausländische Investoren zu vereinfachen und die Koordination und Kooperation der wichtigsten Akteure zu verbessern.

Die seit März 2018 laufenden *Structured Discussions* zeigen, dass eine Reihe von Mitglieder die WTO nachwievor als geeignetes Forum zur Verhandlung neuer Themen sehen. Während es zuvor Industrieländer waren, die vor 20 Jahren in der WTO ein multilaterales Investitionsabkommen durchzusetzen

versuchten, geht die Initiative zur Verhandlung eines internationalen Rahmens *Investment Facilitation (Investment Facilitation Framework - IFF)* heute vor allem von Schwellen- und Entwicklungsländern aus. Viele dieser Länder haben sich in den vergangenen Jahren zu Gast- und Heimatländern für ADI entwickelt. Ihre gestärkte Rolle hat dazu geführt, dass nunmehr praktische Investment Facilitation-Maßnahmen zur Förderung von ADI in Entwicklungsländern auf der Agenda stehen und strittige Punkte, wie die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen sowie die Investor-Staat-Schiedsklauseln außen vor gelassen werden.

Das vorliegende Paper gibt einen Überblick über die Debatte über ein internationales Rahmenwerk für Investment Facilitation. Wir skizzieren vier zentrale Herausforderungen bei der Aushandlung eines Rahmenwerks für Investment Facilitation innerhalb der WTO, das auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist:

- 1) Die genaue Konzeptionalisierung von Investment Facilitation, als Voraussetzung für empirische Untersuchungen der potentiellen Auswirkungen eines IFF.
- 2) Der Schutz des Politikspielraums von Entwicklungsländern und der Aufbau ihrer Verhandlungskapazitäten.
- 3) Die Unterstützung von Governance-Mechanismen auf nationaler Ebene für nachhaltige Entwicklung.
- 4) Transparenz gegenüber den Ländern, die noch nicht an den Gesprächen teilnehmen und gesellschaftlichen Akteuren als zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Ausgang des Prozesses

## Was ist Investment Facilitation?

In den vergangenen 60 Jahren bildeten internationale Investitionsabkommen (IIA) das Rückgrat des internationalen Investitionsregimes. Sie definieren Marktzugang und Investitionsschutz für ausländische Investoren und gewährend ihnen Zugang zu internationalen Schiedsgerichten (ISDS). Seit Ende der 1950er-Jahre wurden mehr als 3.300 IIAs abgeschlossen. IIAs werden oftmals als unausgewogen betrachtet, da sie Gastländern verbindliche und durchsetzbare Regeln auferlegen, während sie von ausländischen Investoren nur wenig oder gar keine Verantwortung abverlangen.

Investment Facilitation verzichtet auf diese umstrittenen Aspekte traditioneller IIA. Stattdessen geht es um praktische Maßnahmen, die nationale Rahmenbedingungen für Investoren transparenter, vorhersehbarer und effizienter machen sollen, ohne aber die Substanz von nationalen Rechtsvorschriften grundlegend zu ändern. Sie umfasst Maßnahmen, die auf transparentere investitionspolitische Rechtsvorschriften und -bestimmungen sowie einen einfachen Zugang zu den zuständigen Behörden durch elektronische Systeme abzielen. Weiterhin kann Investment Facilitation die Gründung einer nationalen Kontaktstelle vorsehen, die Investoren relevante Informationen bereitstellt und sie bei möglichen Problemen unterstützt. Außerdem soll die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verbessert werden.

Nur wenige IIAs enthalten Regeln zu Investment Facilitation (Polanco, 2018). Eine Ausnahme stellt hier Brasilien dar, das in jüngster Zeit mit der Unterzeichnung internationaler Abkommen begonnen hat, in deren Fokus hauptsächlich Investment Facilitation steht. Brasiliens *Cooperation and Investment Facilitation Agreements* (CIFAs) fördern die Kooperation zwischen den Vertragsparteien, sehen die Gründung von Institutionen mit dem Ziel vor, eine fortwährende Kommunikation zwischen ausländischen Investoren und Gastländern zu gewährleisten und setzen auf die Prävention zwischenstaatlichen Beilegung von Investitionsstreitigkeiten. Seit 2015 hat Brasilien mit elf afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern CIFAs abgeschlossen.

## Eine neue Debatte

In den vergangenen Jahren hat das Konzept der Investment Facilitation Eingang in Debatten der internationalen Investitionspolitik gefunden (Sauvant & Hamdani, 2015). 2016 veröffentlichte die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) einen ersten Entwurf ihres globalen Aktionsmenü für Investment Facilitation (Global Action Menu for Investment Facilitation), der seitdem aktualisiert und weiterentwickelt wurde. Die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) hat 2008 einen Aktionsplan für Investment Facilitation veröffentlicht, und verschiedene afrikanische Länder organisierten das hochrangige Handels- und Investment Facilitation-Forum für Entwicklung, das 2017 in Abuja stattfand.

Besondere Aufmerksamkeit erhielt das Thema Investment Facilitation im Rahmen der G20, die im Jahr 2016 auf dem Gipfel im chinesischen Hangzhou „Leitprinzipien für globale

Investitionspolitik“ beschlossen haben. Sie fordern die „Schaffung eines günstigen und transparenten Investitions Umfelds, das es Investoren erleichtert, ihre Geschäftstätigkeit aufzunehmen, zu führen und zu erweitern“. Die Gespräche über Investment Facilitation gingen schließlich unter der deutschen G20-Präsidentenschaft 2017 weiter mit dem Ziel ein Investitionsförderungs paket einzuführen, um ein offenes und transparentes Geschäftsklima sowie entsprechende Maßnahmen zu fördern. Die Verhandlungen scheiterten jedoch in letzter Minute aufgrund der Ablehnung durch Indien, Südafrika und den USA. Unter dem G20-Vorsitz Argentiniens stand Investment Facilitation 2018 schließlich nicht länger auf der Agenda. Stattdessen wurde die Debatte an die WTO delegiert, und damit der Grundstein für die aktuellen internationale Verhandlungen gelegt.

## Jüngste Debatten innerhalb der WTO

Viele der bisherigen Bemühungen zum Abschluss eines multilateralen Investitionsabkommens sind gescheitert. Beispielsweise scheiterte in den 1990er-Jahren das in den 1990er-Jahren unter der Schirmherrschaft der OECD verhandelte Multilaterale Investitionsabkommen oder die Verhandlung von Investitionsbestimmungen (als Teil der sogenannten *Singapur Issues*) im Rahmen der Doha-Runde der WTO Anfang der 2000er-Jahre. Einer der wichtigsten Gründe für das Scheitern dieser Verhandlungen war, dass die Industrieländer mit aller Macht strittige Punkte durchsetzen wollten, wie etwa ISDS sowie Investitionsschutz und -liberalisierung, was auf harte Kritik seitens der Entwicklungsländer stieß. Anstatt eines umfassenden multilateralen Abkommens gibt es nur selektive WTO-Übereinkommen wie zum Beispiel über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs), das eine Reihe von handelsbeschränkenden Leistungsanforderungen für Investoren verbietet, sowie das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), das begrenzte Verpflichtungen hinsichtlich der Liberalisierung von Regulierungen für ausländische Investoren enthält.

Die jüngsten, im Rahmen der WTO auf Initiative der Schwellen- und Entwicklungsländer aufgenommenen Gespräche, haben eine neue Richtung eingeschlagen. Die Annahme des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen (*Trade Facilitation Agreement, TFA*) im Jahr 2013, das 2017 in Kraft trat und sich auf die Vereinfachung, Harmonisierung und Modernisierung von Export- und Import-Vorgängen konzentriert, hat frischen Wind in den Diskurs um Investment Facilitation gebracht. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich die konzeptionelle Ausrichtung des TFA und des geplanten IFF gleichen. Handel und Investment Facilitation werden oftmals als zwei Seiten ein und derselben Medaille betrachtet werden. Punkte, die im Zusammenhang mit Investment Facilitation diskutiert wurden, finden sich auch im TFA wieder: Bestimmungen zu Transparenz, Kontaktstellen, Beschwerde- oder Nachprüfungsverfahren, *Single Window*-Verarbeitung und E-Governance.

Im Vorfeld der 11. Ministerkonferenz in Buenos Aires im Dezember 2017 hatten eine Reihe von Schellen- und Entwicklungsländern dem Allgemeinen Rat der WTO Vorschläge zu Investment Facilitation vorgelegt. Obgleich bei der Ministerkonferenz in Buenos Aires kein Konsens erreicht werden

konnte, unterzeichnete eine Gruppe von 70 WTO-Mitgliedern – sowohl aus Industrie- als auch aus Schwellen- und Entwicklungsländern – eine gemeinsame Erklärung, in der sie strukturierte Gespräche forderten, um auf dieser Grundlage ein IFF zu erarbeiten. Anfang 2018 legte Brasilien einen Entwurf für eine mögliche WTO-Vereinbarung vor.

Die Diskussionen zu Investment Facilitation werden vor allem von Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützt. Das ist bemerkenswert und unterstreicht die zunehmend proaktive Einstellung dieser Entwicklungsländer gegenüber der WTO. Von den 70 Unterzeichnerstaaten der gemeinsamen Ministererklärung sind 42 Länder mit hohem Einkommen, einschließlich der Mitglieder der EU, 13 Länder mit hohem mittlerem Einkommen, 10 mit niedrigem mittlerem Einkommen und 5 sind Länder mit geringem Einkommen (siehe Abbildung 1). Zusammen machen sie 62 % des globalen Bestands an zugeflossenen Direktinvestitionen und 67 % des globalen Bestands an ausländischen Direktinvestitionen aus. Es haben jedoch nur fünf afrikanische Länder die gemeinsame Ministererklärung unterzeichnet. Außerdem sind die USA, die für 24 % der globalen Direktinvestitionen (Inward und Outward) verantwortlich sind, das größte nicht unterzeichnende Land. Unter den Entwicklungs- und Schwellenländern sind die größten nicht unterzeichnenden Staaten Indien, Südafrika, die Türkei sowie einige südostasiatische Länder wie Indonesien, die Philippinen, Thailand und Vietnam.

### Herausforderungen und Entwicklungsoptionen

Die *Structured Discussions* begannen im März 2018. Noch im selben Jahr fanden mehrere Verhandlungsrunden mit ungefähr 100 WTO-Mitgliedern statt. Das Hauptziel war, mögliche Elemente eines multilateralen IFF herauszuarbeiten und mit einem konkreten Entwurf Verhandlungen mit Blick auf die 12. WTO-Ministerkonferenz Mitte 2020 einzuleiten. Auf dem Weg hin zu einem IFF sind jedoch wichtige Voraussetzungen zu erfüllen, nicht zuletzt (1) die Ermittlung der Inhalte und

Auswirkungen eines IFF; (2) dessen Inklusivität; (3) der Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und (4) die Gewährleistung transparenter Gespräche.

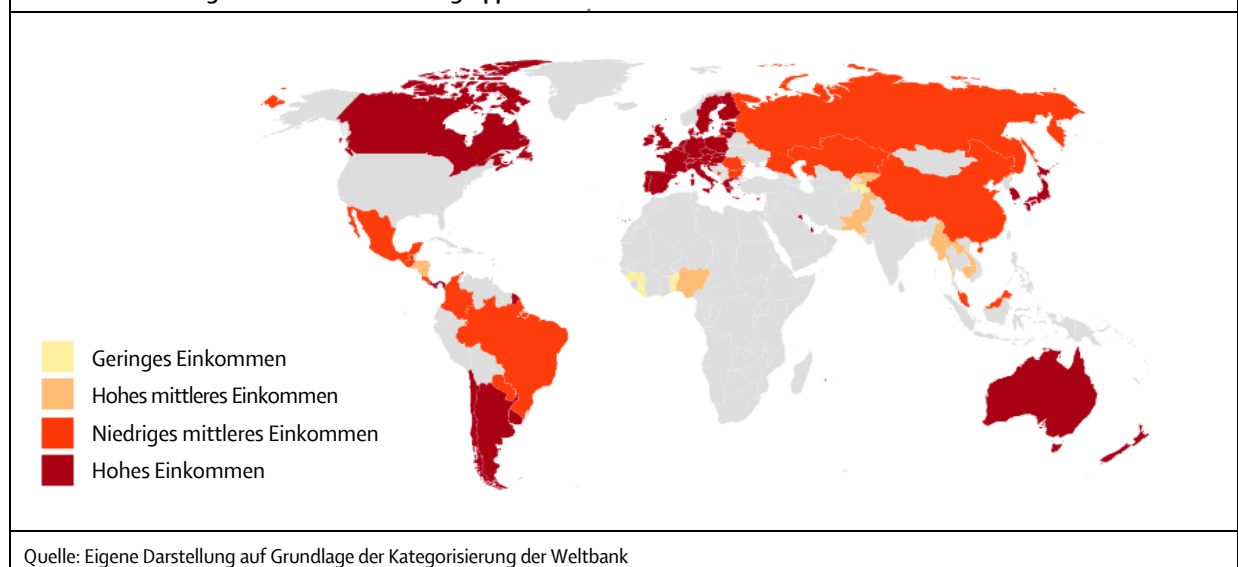
Obwohl die internationale Debatte über Investment Facilitation an Dynamik gewonnen hat, fehlen empirische Untersuchungen der Auswirkungen eines möglichen IFF. Dies ist zum Teil durch die fehlende konzeptionelle Klarheit begründet. Unumstritten scheint, dass es bei Investment Facilitation nicht um Investitionsschutz und -liberalisierung und auch nicht um ISDS geht. Viel schwieriger scheint jedoch die Definition dessen, was Investment Facilitation genau umfassen sollte. Zum Beispiel muss geklärt werden, ob Maßnahmen von Heimatländern ausländischer Investoren oder Prävention von Investitionsstreitigkeiten Teil eines IFF sein sollen oder nicht.

Die Politik benötigt empirischen Wirkungsanalysen, um die potentiellen Vor- und Nachteile eines IFF sowie die erforderlichen Änderungen staatlicher Regulierung besser einschätzen zu können. Eine genaue Wirkungsabschätzung wird der Politik zu dem dabei helfen, prioritäre Investment Facilitation-Maßnahmen festzulegen, Entwicklungsländern gezielter technische Hilfe anzubieten und die Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten in diesen Ländern zu verstärken.

Zu beachten ist, dass eine große Zahl der am wenigsten entwickelten Länder die Unterzeichnung der Ministererklärung abgelehnt hat und nicht an den *Structured Discussions* teilnimmt. Diese Länder sind für gewöhnlich von globalen FDI-Zuflüssen ausgeschlossen und könnten daher am meisten von einem IFF profitieren. Ein IFF könnte inländische Reformen vorantreiben, die erforderlich sind, um FDI anzulocken und aufrechtzuerhalten. Inländische Investoren würden ebenfalls von transparenten, effizienten und vorhersehbaren Investitionsregelungen profitieren.

Zu den Gründen für das Zögern vieler Entwicklungsländer an den *Structured Discussions* teilzunehmen, gehören fehlende

Abbildung 1: Unterzeichnerstaaten der Gemeinsamen Ministererklärung für Investment Facilitation für Entwicklung, aufgeteilt nach Einkommensgruppen



Kapazitäten und die Angst politischen Spielraum zur Regulierung von Investoren zu verlieren. Kritiker warnen davor, dass Industrieländer die Verhandlungen eines IFF in der WTO dafür nutzen könnten, strittige Themen wie Investitionsliberalisierung und -schutz sowie ISDS wieder einzubringen (Joseph, 2017). Während diese Erweiterung der Agenda explizit vom aktuellen Mandat der *Structured Discussions* ausgeschlossen ist, verfügen die wenig oder am wenigsten entwickelten Länder aufgrund begrenzter administrativer Kapazitäten nur über eingeschränkte Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme an multilateralen Verhandlungen sowie an der anschließenden Umsetzung einer Vereinbarung. Es ist daher wichtig, dass ein IFF so ausgestaltet ist, dass die Gastländer weiterhin in der Lage sind, eigene öffentliche Regulierung umzusetzen, etwa durch *Special and Differential Treatment*-Maßnahmen. Schwellen- und Industrieländer müssen in die Pflicht genommen werden, den Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern zu unterstützen.

Das wichtigste Anliegen der Länder, die an den *Structured Discussions* teilnehmen, ist die Frage, wie die Quantität von Investitionszuflüssen gesteigert werden kann. Ebenso wichtig ist allerdings die Qualität von ADI, also deren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung. Daher muss ein IFF auf nachhaltige

ADI abzielen, die die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung der Gastländer fördern. Unter anderem müssen Kapazitäten in Entwicklungsländern aufgebaut werden, um die Beziehung zwischen aus- und inländischen Unternehmen zu fördern. Darüber hinaus sollte ein IFF so ausgelegt sein, dass geeignete Governance-Mechanismen in Entwicklungsländern unterstützt werden, die den Beitrag von ADI zur nachhaltigen Entwicklung verbessern. Priorität sollte sein, die positiven Wechselwirkungen zwischen Investment Facilitation und nachhaltiger Entwicklung zu fördern.

Schließlich muss für Transparenz bei den internationalen Gesprächen zu Investment Facilitation gesorgt werden, denn die WTO-Mitglieder, die noch nicht an den *Structured Discussions* teilnehmen, sollten über die Ziele und die Gestaltung eines IFF in Zukunft informiert sein. Transparenz ist auch wichtig, um andere Akteure, wie Parlamente, Nichtregierungsorganisationen und den Unternehmenssektor, in die Diskussionen über die Ausgestaltung eines multilateralen IFF einzubinden. Angesichts der hitzigen Debatten in der Vergangenheit zu multilateralen Regelungen zum Investitionsschutz ist Transparenz auch eine Voraussetzung, um einen faktenbasierten öffentlichen Diskurs über einen neuen Ansatz zur Schaffung eines internationalen Investitionsrahmens anzustoßen.

## Literatur

- Joseph, R. K. (2017). *Investment facilitation in WTO: For development?* (Policy Brief No. 3). New Delhi: Institute for Studies in Industrial Development.
- Polanco, R. (2018). *Facilitation 2.0: Investment and trade in the digital age*. RTA Exchange. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Sauvant, K. P., & Hamdani, K. (2015). *An international support programme for sustainable investment facilitation*. Geneva: E15 Initiative, International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum.
- World Bank. (2018). *Global investment competitiveness report 2017/2018. Foreign investor perspectives and policy implications*. Washington, DC: Autor.
- Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

**Dr. Axel Berger**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Sebastian Gsell**

Master Student  
MSc in Economics  
Universität Bonn

**Dr. Zoryana Olekseyuk**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as1.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter [www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/](http://www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/) heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.