



Serie Entwicklungsfinanzierung: Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen

Ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment – FDI) stellen eine immer wichtiger werdende Quelle der externen Finanzierung für Entwicklungsländer dar. Die Debatte um Entwicklungseffekte von FDI wird jedoch seit mehreren Jahrzehnten mit oft widersprüchlichen Ergebnissen geführt. Dieses Papier bietet einen Überblick über die möglichen Auswirkungen von FDI und betont die Bedeutung des Investitionsumfelds im Gastland sowie der unterschiedlichen Charakteristika von Direktinvestitionen. Als potenziell positive Effekte von FDI sind die Erhöhung des inländischen Kapitalstocks, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen sowie der Transfer von Fachwissen und Technologien zu nennen. Jedoch können diese positiven Einflüsse von FDI auch ausbleiben oder gar negative Konsequenzen auftreten, wie z. B. die Verdrängung lokaler Firmen, die Verstärkung sozialer Ungleichheiten oder der Abfluss von Devisen.

Anstatt wahllos möglichst viel FDI ins Land zu locken, sollten Gastländer sich auf die Arten von FDI konzentrieren, die unter den jeweiligen lokalen Investitionsbedingungen größtmögliche Entwicklungswirkungen versprechen. Hierbei ist wichtig, dass die Direktinvestitionen gut in die lokale Wirtschaft integriert werden können, um Transfers von Wissen und Technologie sowie Multiplikatoreffekte zu ermöglichen. Schließlich müssen die Regierungen von Gastländern geeignete politische Rahmenbedingungen schaffen können, um einen förderlichen Einfluss multinationaler Unternehmen zu gewährleisten. Darin sollten sie von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.

In Anbetracht dieser Herausforderungen und der ungleichen Verteilung der weltweiten FDI-Ströme sollte der Beitrag von FDI zu nachhaltiger Entwicklung in den ärmsten Ländern nicht überbewertet werden.

1. Ausländische Direktinvestitionen und Entwicklung

In den letzten Jahren sind ausländische Direktinvestitionen weltweit stark angestiegen. Der Bestand von FDI in Entwicklungsländern hat sich seit 1980 von 10 % ihres BIP auf etwa ein Drittel ausgeweitet und stellt heute ihre größte externe Finanzierungsquelle dar.

Als relativ neues Phänomen erlangen Schwellenländer wie China nicht nur Bedeutung als FDI-Empfänger, sondern auch als Investoren in anderen Ländern. Während chinesischen Investitionen in Afrika besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde, sind andere Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens ebenfalls zu wichtigen Investoren in Entwicklungsländern geworden. Beispiele hierfür sind Südkorea, Brasilien und Südafrika.

Viele Regierungen und internationale Organisationen schreiben FDI positive Wachstums- und Entwicklungswirkungen in Entwicklungsländern zu. Die Abschlussdokumente der beiden internationalen Konferenzen zu *Financing for Development* in Monterrey (2002) und Doha (2008) spiegeln diese Ansicht wider und betonen, dass ausländische Direktinvestitionen langfristig zu nachhaltigem wirtschaftlichem Wachstum beitragen. Empirische Studien über die Entwicklungswirkungen von FDI liefern dagegen ein sehr gemischtes Bild. Dies legt nahe, dass der Beitrag von FDI zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung weithin überbewertet wird.

Dieses Papier erläutert die Wirkungskanäle, über die FDI positive oder negative Entwicklungswirkungen haben kann. Weiterhin werden Vorschläge skizziert, wie Regierungen und die internationale Gemeinschaft positive Entwicklungseffekte fördern können.

Kasten 1: Ausländische Direktinvestitionen – Begriffsklärung

FDI sind grenzüberschreitende Investitionen eines Inländers in einem ausländischen Unternehmen unter der Voraussetzung, dass der Investor mindestens 10 % der Eigentumsrechte übernimmt und ein langfristiges Interesse am ausländischen Unternehmen hat. In diesen Charakteristika unterscheiden sie sich von kurzfristig orientierten Portfolio-Investitionen, die keine Kontrollrechte beinhalten. FDI kommen in verschiedenen Formen vor, z. B. als Neuinvestitionen auf der „Grünen Wiese“ (*Greenfield Investment*), als Zusammenschluss oder Übernahme eines bereits existierenden Unternehmens im Gastland (*Mergers and Acquisitions*) oder durch eine Partnerschaft zwischen der investierenden Firma und einem Unternehmen oder einer Regierungsinstitution des Gastlandes (*Joint Venture*). FDI wird als *market-seeking* bezeichnet, wenn der Investor vorrangig Zugang zum lokalen Markt erlangen möchte. Wenn der Zugriff auf Rohstoffe im Vordergrund steht, handelt es sich um *resource-seeking* FDI. *Efficiency-seeking* FDI nutzt Skalenerträge durch Massenproduktion oder Lohndifferenziale aus. *Strategic asset-seeking* FDI zielt auf die Übernahme spezieller Vorteile einer bestehenden Firma (z. B. Technologie oder Markenimage) oder andere strategische Gründe. Die verschiedenen Arten von FDI können sich in ihrem Nutzen für Gastländer beträchtlich unterscheiden.

Quelle: OECD (1999)

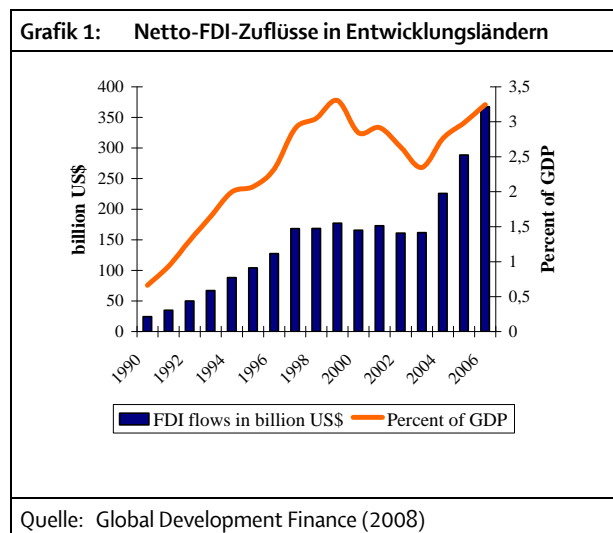
2. Positive Wirkungen von FDI

Vergrößerung des Kapitalstocks

Wirtschaftliches Wachstum hängt unter anderem von Investitionen ab, die wiederum Kapital erfordern. FDI in Entwicklungsländern stellt zunächst einen Kapitalzufluss dar und erhöht somit den Kapitalstock des Gastlandes. In Volkswirtschaften mit Kapitalknappheit ermöglicht dies Investitionen, die andernfalls nicht getätigt werden könnten.

Beschäftigungs- und Einkommenseffekte

FDI kann neue Arbeitsplätze und damit zusätzliches Einkommen für die Beschäftigten schaffen. Tendenziell ist dieser Effekt bei *Greenfield Investment* in arbeitsintensiven Industrien stärker ausgeprägt, während kapitalintensive Investitionen (z. B. der Abbau von Rohstoffen) oder die Übernahme von bereits existierenden Firmen geringere oder sogar negative Beschäftigungseffekte haben können.



Steuereinnahmen

Direkte und indirekte Steuern ausländischer Firmen erhöhen die Staatseinnahmen. Die Einkommen der Mitarbeiter werden ebenfalls besteuert. Durch steuerliche Investitionsanreize für ausländische Unternehmen wird dieser Effekt in der Praxis jedoch häufig abgeschwächt.

Spillover-Effekte

Multinationale Unternehmen verfügen oft über fortschrittlichere Technologien und besseres Management-Know-how als die Gastländer. Beispielsweise durch Schulungen können Fertigkeiten auf lokale Mitarbeiter übertragen werden. Wenn diese den Arbeitgeber wechseln oder eigene Firmen gründen, profitieren davon auch lokale Unternehmen. Weitere *Spillovers* werden durch die Nachahmung von effizienten Produktionstechniken und Geschäftsmodellen durch Wettbewerber erzeugt (Demonstrationseffekt). *Spillover*-Effekte können somit das Technologieniveau und die Produktivität im Gastland erhöhen. Ihr Auftreten hängt jedoch von einer Reihe von Bedingungen ab, auf die im Folgenden noch eingegangen wird.

Wettbewerbseffekt

Lokale Firmen können durch den Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten im heimischen Markt zur Erhöhung der Qualität ihrer Produkte gezwungen sein. Dies kann schließlich auch die Exportfähigkeit lokaler Güter verbessern. Eine Voraussetzung für diesen Effekt ist jedoch, dass die inländischen Firmen nicht durch die ausländische Konkurrenz vom Markt verdrängt werden, bevor ein Aufholprozess stattfinden konnte.

Verflechtungen mit der lokalen Wirtschaft

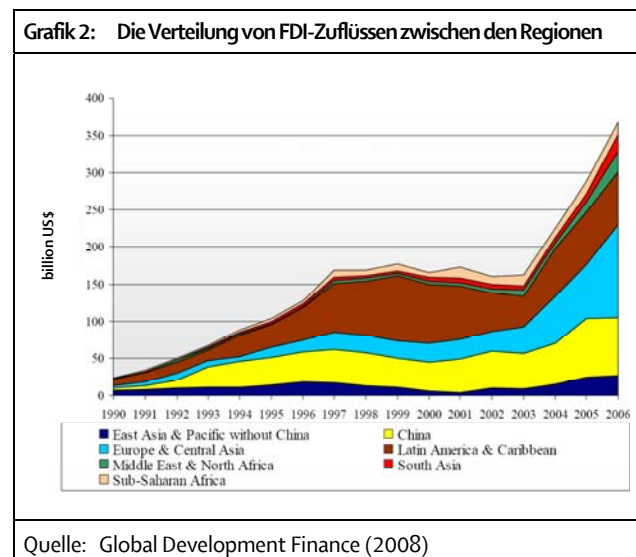
Multinationale Unternehmen bieten ihren lokalen Zulieferern oftmals Schulungen an, um eine ausreichende Qualität ihrer Inputs zu garantieren. Dadurch führen sie Zulieferer an internationale Produktionsstandards heran und erhöhen deren Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.

Entwicklung der Infrastruktur

Um ihre Produktionsstandorte an ein Transportnetz anzuschließen oder eine stabile Energieversorgung sicherzustellen, müssen ausländische Unternehmen häufig die lokale Infrastruktur ausbauen. Zudem findet eine Vielzahl von Direktinvestitionen direkt im Infrastruktursektor statt, wie z. B. im Straßennetz, Hafenausbau oder in der Energieversorgung.

Multiplikatoreffekte

Wie zuvor erwähnt erzeugt die Schaffung von Arbeitsplätzen Einkommen. Ein Teil dieses Einkommens wird für lokale Güter und Dienstleistungen ausgegeben, was die Einnahmen lokaler Produzenten erhöht. Diese geben wiederum einen Teil ihrer Einkommen in der inländischen Wirtschaft aus. Daher kann der anfängliche Einkommensanstieg durch einen Anstieg der Nachfrage das inländische Einkommen insgesamt vervielfachen. Der Multiplikatoreffekt tritt ebenfalls beim Kauf lokaler Zwischenprodukte und bei Steuerzahlungen durch multinationale Unternehmen auf.



Im Unterschied zu anderen Arten von Kapitalzuflüssen sind Ausländische Direktinvestitionen dadurch charakterisiert, dass sie „im Paket“ mit höherwertiger Technologie und einer gewissen Bindung zum Gastland kommen.

Aufgrund der langfristigen Natur von FDI ist zudem die Gefahr eines plötzlichen Abzugs geringer.

3. Negative Wirkungen von FDI

Gleichzeitig können FDI eine Vielzahl von problematischen oder negativen Auswirkungen haben:

Verdrängungseffekt (Crowding-out)

Lokale Unternehmen können aus dem Markt gedrängt werden, da ausländische Firmen meist effizienter produzieren und einen besseren Zugang zu Kapital besitzen, was ihre Produktionskosten senkt.

Allokationseffekte

Innerhalb eines Gastlandes kann die Konzentration von FDI in für Investoren besonders interessanten Sektoren oder Regionen Einkommensungleichheiten erzeugen oder verstärken. Lohnunterschiede zwischen ausländischen und lokalen Firmen können diese Ungleichheiten weiter verstärken.

Race to the bottom

Im internationalen Wettbewerb um FDI bieten Regierungen ausländischen Firmen oftmals Investitionsanreize (z. B. Steuerbefreiungen) an, was zusätzliche Staatseinnahmen verringert oder verhindert. Zudem kann starker Wettbewerb um FDI unter Entwicklungsländern zu einem Abwärtswettlauf (*race to the bottom*) von Sozial- und Umweltstandards führen.

Kasten 2: Die Verteilung von FDI

In den letzten Jahrzehnten ist das Volumen der FDI-Zuflüsse in Entwicklungsländer signifikant angestiegen, jedoch sind diese Ströme sehr ungleich verteilt. Die *Least Developed Countries* (LDCs) sind weiterhin marginalisiert: in 2007 lag ihr Anteil an den globalen Direktinvestitionen bei nur 0,7 %. Im direkten Vergleich zwischen den Regionen übertreffen die Zuflüsse nach Ostasien und Lateinamerika bei weitem die Zuflüsse nach Südasiens und Afrika.

Zwar ist das Volumen der Direktinvestitionen in Afrika 2007 auf 53 Mrd. US\$ angestiegen, mit einem Anteil von rund 3 % der globalen FDI-Ströme bleibt der afrikanische Kontinent insgesamt aber weiterhin deutlich unterrepräsentiert. Auch innerhalb Afrikas ist die ungleiche Verteilung von FDI ersichtlich: FDI fließt vor allem in die führenden Volkswirtschaften des Kontinents (Ägypten, Nigeria und Südafrika) und in die Rohstoffindustrie.

Die Konzentration von Investitionen auf den Rohstoffsektor stellt die Gastländer vor besondere Herausforderungen. Zwar steigert die Rohstoffgewinnung die Exporterlöse; ein Mangel an ökonomischer Diversifikation kann rohstoffreiche Länder jedoch anfällig gegenüber Schwankungen bei den Weltmarktpreisen machen. Da der Rohstoffsektor wenige Arbeitsplätze schafft, profitiert die lokale Bevölkerung meist kaum. Vielmehr fördern Rohstoffeinnahmen in vielen Fällen Korruption oder finanzieren Waffenkäufe (vgl. Analysen und Stellungnahmen 9/2008).

Um den Entwicklungsbeitrag von FDI zu erhöhen, muss vor allem die Attraktivität der ärmsten Länder für arbeitsintensive Direktinvestitionen gestärkt werden. Zudem muss auf eine sektorale Diversifikation der Investitionen hingearbeitet werden.

Quelle: UNCTAD (2008)

Abfluss von Devisen

Sowohl der internationale Einkauf von Vorprodukten oder Rohstoffen als auch die Rückführung von Gewinnen ins Heimatland der ausländischen Investoren kann einen Netto-Abfluss von Devisen verursachen. Dies gilt

insbesondere bei *market-seeking* FDI, da der Währungsabfluss hier nicht durch gestiegene Exporterlöse ausgeglichen werden kann. Exportorientierte Investitionen sowie der Einkauf von lokalen Vorprodukten können diesen Effekt verhindern bzw. verringern.

Empirische Studien zur Entwicklungswirkung von FDI weisen widersprüchliche Ergebnisse auf. Während einige Studien positive Effekte für Wachstum und Armutsbekämpfung nachweisen können, finden andere keine signifikanten positiven Effekte. Wenige Autoren beobachten gar negative Netto-Wirkungen auf Entwicklungsländer. Ein Großteil dieser widersprüchlichen Ergebnisse lässt sich durch die Heterogenität von FDI sowie die unterschiedlichen Bedingungen in den Gastländern erklären.

4. Die Bedeutung des Investitionsumfelds sowie von FDI-Charakteristika für Entwicklungseffekte

Für die Entwicklungswirkung von FDI ist zunächst die Investitionsumgebung im Gastland von Bedeutung. Es können nur geringe *Spillover*-Effekte erwartet werden, wenn das Gefälle der Technologieniveaus zwischen ausländischer Firma und Gastland zu groß ist. In diesem Fall bestehen im Gastland keine ausreichenden Kapazitäten, um die bessere Technologie übernehmen zu können. Das gleiche gilt, wenn das Ausbildungsniveau zu niedrig ist.

Eine Reihe von Unsicherheitsfaktoren in Gastländern führt nicht nur zu geringeren Entwicklungseffekten, sondern kann ausländische Investoren sogar von vorneherein von einer Investition abhalten. Dazu zählen politische Instabilität, mangelnde Rechtssicherheit, ein hoher Grad an Korruption und schlechte Infrastruktur. Dahingegen zieht ein förderliches Investitionsklima in Verbindung mit einem Minimum an Finanzmarktentwicklung und Handelsöffnung im Allgemeinen nicht nur eine höhere Attraktivität für Investoren nach sich, sondern auch einen größeren wirtschaftlichen Nutzen für das Gastland.

Weitere ökonomische Determinanten von Direktinvestitionen sind die Marktgröße des Gastlandes, der makroökonomische Kontext (geringe Inflation und niedriges Wechselkursrisiko sind wünschenswert) und die Verfügbarkeit und Qualität von lokalen Produktionsfaktoren (einschließlich dem Ausbildungsniveau der Erwerbsbevölkerung). Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländern in diesen Punkten verbessern, wirken nicht nur als Stimulus für ausländische Direktinvestitionen, sondern erhöhen auch das Potenzial für Entwicklungseffekte.

Außer den Besonderheiten der Gastländer sind auch die Art und Motivation der jeweiligen Direktinvestition entscheidend für den wirtschaftlichen Nutzen des Gastlands. Die Investitionen sollten keine ausländischen „Enklaven“ bilden, sondern in die lokale Wirtschaft integriert werden. Durch lokale und regionale Produktionsnetzwerke wird nicht nur die inländische Nachfrage erhöht, sondern auch *Spillover*- und Multiplikatoreffekte ermöglicht. *Spillover*-Effekte werden zudem durch ein zum Gastland passendes Technologieniveau erleichtert. Arbeitsintensive Industrien, die neue Arbeitsplätze schaf-

fen, sind wünschenswert – besonders dann, wenn qualifizierte Schulungen für die Beschäftigten angeboten werden. Exportorientiertes FDI ermöglicht einen besseren Zugang zu internationalen Märkten und generiert Deviseneinnahmen.

5. Politischer Handlungsspielraum ist mitentscheidend

Positive und wachstumsfördernde Effekte durch FDI in einem Gastland hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Entwicklungsländer sollten nicht versuchen, soviel FDI wie möglich anzuziehen, sondern sich auf zu ihrem Entwicklungsstand passende Investitionen konzentrieren. Ein Schwerpunkt sollte auf den Industrien liegen, in denen lokale Partner vorhanden und Verflechtungen möglich sind.

Zudem haben die Regierungen der Gastländer die Aufgabe, Entwicklungswirkungen durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Öffentliche Investitionen in Bildung können z. B. das Ausbildungsniveau der Erwerbsbevölkerung anheben und die Attraktivität des Landes für private Investitionen im sekundären und tertiären Sektor verbessern. Klare und durchsetzbare Gesetze erhöhen nicht nur die Sicherheit ausländischer Investoren, sondern können auch zu einem umsichtigeren Management der Folgen von Investitionen für das Gastland beitragen. Politikmaßnahmen, die die Attraktivität für qualitativ hochwertiges FDI verbessern, schaffen auf diese Weise gleichzeitig Rahmenbedingungen, die die Entwicklungseffekte der Investitionen fördern.

Nicht zuletzt sind ausreichende Handlungsspielräume für die Regierungen von Gastländern wichtig, damit sie zu ihrem Entwicklungsstand passende Maßnahmen erlassen können. Aufgrund von bi- und multinationalen Verträgen reicht dieser Handlungsspielraum bei manchen Entwicklungsländern nicht aus. Für einige Länder können auch die kontrovers diskutierten „*local content requirements*“ der richtige Weg sein, um *Spillover*-Effekte zu fördern. Eine (angemessene) Besteuerung von Gewinnen ist zudem in den meisten Fällen empfehlenswert.

FDI hat in der Vergangenheit als Entwicklungsmotor für viele heutige Schwellenländer gedient, vor allem in Ostasien. Auch in Zukunft werden viele international attraktive Länder enorm von FDI profitieren. Die Möglichkeiten, durch FDI Entwicklung in den am wenigsten entwickelten Ländern zu unterstützen, sind jedoch begrenzt. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund des durch die Finanzkrise verursachten Rückgangs globaler FDI-Ströme, der sich in 2009 weiter fortsetzen wird. Zudem ist eine gleichmäßigere globale Verteilung von FDI, die die Reduzierung der weltweiten Armut fördern könnte, im Zeitrahmen der *Millennium Development Goals* nicht

realistisch – auch wenn Süd-Süd-FDI in den letzten Jahren dazu beigetragen hat, vermehrt FDI in weniger entwickelte Länder zu leiten. Die Herausforderung für die internationale Gemeinschaft ist nicht nur die Förderung von FDI in marginalisierten Regionen, sondern auch die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Umsetzung von Maßnahmen, die den Entwicklungsbeitrag von FDI erhöhen.



Julia Kubny
Ökonomin in der
Abteilung "Welt-
wirtschaft und
Entwicklungs-
finanzierung"



Dr. Erik Lundsgaarde
Politologe in der
Abteilung "Bi- und
multilaterale Ent-
wicklungspolitik"



Raja Fügner Patel
Ökonomin
Consultant

Literature

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1999): OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, 3rd ed., Paris

UN (United Nations) (2002): Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002, New York

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2008): World Investment Report 2008, Geneva

Serie Entwicklungsfinanzierung:

- 8/2008 Die Finanzkrise und die Entwicklungsländer
- 9/2008 Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika
- 10/2008 Regionale Entwicklungsbanken – Wichtige multilaterale Institutionen mit regionaler Identität
- 11/2008 Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?
- 12/2008 Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen
- 13/2008 Neue Geber in der Entwicklungskooperation
- 14/2008 Steigerung inländischer Ressourcennobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht
- 15/2008 Anreize für Privatinvestitionen in die Begrenzung des Klimawandels