
Fortschreitende Marginalisierung der Entwicklungsländer

Rezension von: UNCTAD, World
Investment Report 2001: Promoting
Linkages, Vereinte Nationen, Genf 2001,
xxviii + 354 Seiten.

Bereits zum elften Mal ist der „World Investment Report“ der UNCTAD (Gesamtleitung: Karl P. Sauvant) erschienen, der eine Fülle nützlicher Informationen zu Direktinvestitionen und den Aktivitäten Multinationaler Unternehmen enthält. Leider beinhaltet er keine guten Nachrichten, insbesondere für jene Regionen dieser Welt, die Kapitalakkumulation besonders benötigten. Der „*principal advisor*“ war dieses Jahr Professor Sanjaya Lall von der Universität Oxford, der jahrzehntelange Erfahrung in der Beratung von Regierungen hat und dessen Interesse besonders den am geringsten entwickelten Ländern gilt. Seine Arbeiten heben sich erfreulicherweise von denen jener Ökonomen ab, welche meinen, die Welt funktioniere wie das neoklassische Modell, und deren wirtschaftspolitische Position – vereinfacht ausgedrückt – im Wesentlichen in einer Zurückdrängung des Staates besteht. Sanjaya Lall dagegen meint, „*policies did matter*“, ¹ und er ist außerdem der Ansicht, dass die gering entwickelten Länder – methodisch wie konzeptuell – nicht einfach als Spezialfall der industrialisierten Länder behandelt werden sollen.

Diese ausführliche Vorbemerkung ist wichtig, denn sie führt zu einigen Aspekten des „World Investment Reports“, welche die Ausgabe 2001 von früheren unterscheiden. Diese Besprechung ist wie folgt aufgebaut: Zuerst gebe ich eine kurze Inhaltsübersicht sowohl des „Allge-

meinen Teils“ wie auch des „Speziellen Teils“. Danach werden die Hauptaussage und die Position der Entwicklungsländer im Detail kommentiert. Abschließend gehe ich auf positive und negative Aspekte ein.

Der allgemeine Teil enthält, wie üblich, die wesentlichsten Entwicklungen der Direktinvestitionen weltweit und geographisch – getrennt nach Ländergruppen – sowie die Aktivitäten der größten Multinationalen Unternehmen. Dabei werden zwei Neuerungen gegenüber den Vorjahren vorgenommen: Erstens wird großes Gewicht auf den regulatorischen Rahmen für Direktinvestitionen, aber auch auf die Marktregulierung gelegt. Daraus werden dann auch wichtige Zusammenhänge zwischen dem Direktinvestitionszufluss und der Liberalisierung abgeleitet, wobei der Zusammenhang nicht immer positiv ist und in einigen Fällen gar nicht existiert. Zweitens – in Verbindung mit dem ersten Punkt – wird ein Index der relativen Attraktivität von Gastländern gebildet, der sich aus der Bedeutung der passiven Direktinvestitionen in der Vergangenheit ableitet. Trotz der Unvollkommenheit bzw. berechtigten Kritik an solchen Indizes können zumindest Tendenzaussagen über die Position einzelner Länder gegenüber anderen getätigt werden. Die Trennung in entwickelte Länder, Transformationsländer und Entwicklungsländer gewährt halbwegs homogene Gruppen und damit Vergleichsmaßstäbe.

Selbst die Darstellung der wesentlichsten Ergebnisse im Überblick würde mehrere Seiten in Anspruch nehmen – und findet sich übrigens in hervorragender Weise am Beginn des „World Investment Reports“. Stattdessen möchte ich nun auf den oben erwähnten Index eingehen, der aus dem Anteil eines Landes an den weltweiten Direktinvestitionszuflüssen, dividiert durch dessen Anteil an BIP, Exporten und Beschäftigung, gebildet wird. (Ein Indexwert von 1 würde also bedeuten, dass die Anteile an den Di-

rektinvestitionen jenen der anderen ökonomischen Indikatoren im Durchschnitt entsprechen.) Der Index zeigt damit die relative Attraktivität eines Standortes. Zwischen den beiden Perioden 1988-90 und 1998-2000 ergeben sich bedeutende Verschiebungen. Unter den besten 30 der 112 untersuchten Länder sind nicht nur Länder mit starken Volkswirtschaften zu finden, sondern auch solche mit schwachen, aber einer guten Ausstattung an natürlichen Ressourcen. Am unteren Ende der Skala befinden sich erwartungsgemäß sehr gering entwickelte Volkswirtschaften, aber auch Japan und Indonesien. Indien und Polen haben beispielsweise während des betrachteten Zeitraumes die 20 letzten Positionen verlassen. Der Indexwert für Afrika insgesamt hat sich von 0,6 auf 0,4 verschlechtert.

Da die Mitglieder der UNCTAD vornehmlich gering und geringst entwickelte Länder sind und diese – erstaunlicherweise: trotz jahrzehntelanger gegenteiliger Erfahrung in der überwiegenden Zahl der Länder und wahrscheinlich aus Mangel an Alternativen – die größten Hoffnungen in Direktinvestitionen setzen, stelle ich nun die Position der Entwicklungsländer im Detail dar. Direktinvestitionen sind nach wie vor eine fast exklusive Angelegenheit der OECD-Länder. Die Marginalisierung der Entwicklungsländer schreitet weiter voran: Nachdem Anfang der 1990er Jahre das Erreichen eines 50%-Anteils der Entwicklungsländer an den jährlichen Direktinvestitionszuflüssen nicht auszuschließen war, sank deren Anteil nun auf unter 20%! Jene Länder, die Direktinvestitionen am dringendsten benötigen, da sie kaum eigenen Kapitalstock bilden, bleiben weiterhin am unteren Ende der Skala. Beispielsweise attrahiert Afrika, bei einem Anteil an der Weltbevölkerung von 13% und an der Fläche von 22%, nur 1% der weltweiten Direktinvestitionszuflüsse. Diese sind noch dazu extrem konzentriert, so verzeichnen nur Südafrika, Angola, Swa-

ziland, Lesotho, die Seychellen und Mosambik einen Anteil der jährlichen Direktinvestitionen an der Bruttokapitalstockbildung von mehr als 25%. Angola weist eine Quote von 96% auf, ist also vollkommen von Direktinvestitionen abhängig. Der Begriff der ‚Globalisierung‘ verkommt aus dieser Perspektive zu einem rein ideologischen Instrument, statt zu einem Ausdruck der Hoffnung. Was der „World Investment Report 2001“ eindrucksvoll zeigt, ist die ‚verzerrte Geographie‘ der Direktinvestitionen und dass diesen Verzerrungen keine Gegenkräfte gegenüberstehen. „Alles nicht so schlimm“, weil die Anteile der Direktinvestitionszuflüsse im überwiegenden Teil der Länder nur einen geringen Prozentsatz an der Kapitalstockbildung ausmachen und die *linkages* oft sehr gering sind? Im Gegenteil: die reine Kapitalflussrechnung ‚unterschlägt‘ viele Aspekte von Direktinvestitionen, wie beispielsweise Technologietransfer oder Restrukturisierungseffekte.

Der spezielle Teil zum Thema „*Promoting Linkages*“ ist der Idee gewidmet, dass der heimische Sektor im Gastland der Direktinvestitionen von den Aktivitäten der Tochtergesellschaften Multinationaler Unternehmen profitieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf *backward linkages*, also den Verflechtungen eines Zuliefersektors im Gastland für die Tochterunternehmen ausländischer Multis in diesem Gastland. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht geht es dabei um die Frage, ob Gastländer durch eine Steigerung ausländischer Direktinvestitionen über die privaten Erträge hinaus auch gesamtgesellschaftliche Erträge (sog. positive Externalitäten) lukrieren, die im weiteren Sinne dann auch eine Ansiedlungsförderung rechtfertigen würden.

Aus der Kenntnis vielfältiger Studien zu der Thematik dieser *spillovers* sei darauf hingewiesen, dass es erstens vielfältige negative *spillovers* (wie etwa Verdrängungseffekte) gibt und zweitens die Existenz von *spillovers* empirisch

zwar nachgewiesen werden kann, diese aber meist sehr gering sind. Ziel dieses speziellen Teils ist die Ableitung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Stärkung positiver *spillovers*.

Spezifische Maßnahmen, welche die Schaffung neuer und die Vertiefung bestehender Verflechtungen unterstützen sollen, sind u.a. die Bereitstellung von Information zur Verringerung von Informationsdefiziten bei Abnehmern und Zulieferern; die Verbesserung der technologischen Kompetenz der heimischen Unternehmen, damit sie wertschöpfungsintensivere Tätigkeiten ausführen können und ihre Innovationskraft gesteigert wird; vermehrtes Training zur Verbesserung der Qualität des Humankapitals; Herstellung von Rechtssicherheit bei Verträgen im Allgemeinen und im Rahmen der Finanzierung (bei oft nicht funktionierenden Kapitalmärkten) etc. Eine Vielzahl von Beispielen zeigen Elemente von solchen Programmen, die bereits auf nationaler bzw. lokaler Ebene umgesetzt sind. Ein ‚Ziele-Mittel-Träger‘-Ansatz wird diskutiert, sodass auch das institutionelle Umfeld und die Wirkung spezifischer Anreize auf die Akteure in Betracht gezogen wird.

Der „World Investment Report 2001“ unterscheidet sich auch in der Darstellung der Fakten von seinen Vorgängern. Eine Vielzahl von ‚Landkarten der Globalisierung‘ einzelner Branchen und einzelner Länder zeigt etwa die starke räumliche Konzentration der Aktivitäten Multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern und relativiert u.a. die Sicht, dass immer mehr Länder an der

Globalisierung teilnehmen, erheblich. Leider ist der Teil zum Generalthema „*Promoting Linkages*“ nicht nur kurz ausgefallen, er verbleibt sehr stark im Konzeptuellen bzw. in Fallstudien, was die empirische Relevanz von *linkages* etwas in den Hintergrund drängt.

Der wirtschaftspolitische Teil entschädigt dafür allerdings und ist – wie kaum in einem „World Investment Report“ zuvor – konkret und als Handlungsanleitung für nationale Behörden zu verstehen. Damit steigt das (wirtschafts)politische Gewicht des „World Investment Reports“ wieder, was m.E. auch der Hauptzweck einer solchen Publikation sein soll. In diesem Sinn ist auch das Vorwort von Kofi Annan zu verstehen, das zum Schluss hier auszugsweise zitiert wird: „The only developing countries that really are developing are those that have succeeded in attracting significant amounts of foreign direct investment ... Unfortunately, that is only a relative handful of countries. The rest of the developing world ... are almost entirely missing out – in spite of the fact that many of them have put in place highly welcoming regulatory frameworks for foreign investment and are carrying out other major economic, financial and political reforms. ... For many local markets trying to compete, the global market can be unforgiving.“ (S. iii)

Christian Bellak

Anmerkung

¹ Lall, Sanjaya, Competitiveness, Technology and Skills (Cheltenham 2001) 25.