
DIE ROLLE VON BILATERALEN INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN FÜR ÖSTERREICHS DIREKTINVESTITIONEN

PETER EGGER

Bilaterale Investitionsschutzabkommen sind ein Instrument der Stimulation von Direktinvestitionen seitens der Industrieländer in weniger entwickelten Ländern. Das dramatische Anwachsen ihrer Zahl im letzten Jahrzehnt unterstreicht ihre potentiell wichtige Rolle als Triebkraft solcher Direktinvestitionen. In der vorliegenden Arbeit wird eine Bestandsaufnahme für Österreich vorgenommen und eine Zusammenfassung der empirischen direkten Effekte auf die Direktinvestitionen im Ausland erstellt. Abschließend wird ein kurzer Ausblick versucht, in dem auf die zu erwartenden Wirkungen auf andere österreichische Aggregate wie Beschäftigung, Arbeitsproduktivität und Waren-Exporte eingegangen wird.

JEL N° F 21, F 23

1. Einleitung

Das erste bilaterale Investitionsschutzabkommen wurde im Jahre 1959 zwischen Deutschland und Pakistan unterzeichnet. Diesem sollten bis 2003 weltweit 2264 weitere Abkommen folgen. Ein Rückgang in dieser rasanten Entwicklung ist bislang nicht festzustellen. Dies wird deutlich daran, dass bis 1990 lediglich 383 dieser Schutzabkommen unterzeichnet waren. Es liegt nahe, den Grund in dieser Entwicklung im ökonomischen Nutzen der Abkommen zu suchen. Die vier wichtigsten durch die Abkommen verfolgten Ziele sind das Diskriminierungsverbot, die Regelung des Kompensationsrechts im Enteignungsfall, das Recht auf Vermögenstransfers und die Kompetenzübertragung an ein internationales Schiedsgericht zur Anrufung im Streitfall. Eine Studie der UNCTAD (1998, 5-6) präzisiert diese Ziele weiter und umreißt diese wie folgt:

- Bilaterale Investitionsschutzabkommen dienen explizit der Erleichterung von inländischen und ausländischen (FDI) Direktinvestitionen der Vertragspartner.
- Sie garantieren ausländischen Investoren hohe Standards, im Speziellen faire, nichtdiskriminierende Behandlung gegenüber anderen ausländischen und inländischen Parteien.
- Sie stellen Investoren unter den Schutz des supranationalen Rechts und legen etwa im Zusammenhang von Vermögenstransfers oder der Enteignung Standards im Kompensationsrecht, etc., fest. So reduzieren Sie die Gefahr der arbiträren Nationalisierung.
- Sie gewährleisten eine Transparenz für investitionsrelevante Entscheidungen, die im Einzelfall erheblich über die nationale Gesetzgebung hinausgehen kann.
- Sie stellen eine Vorbedingung für die Versicherung politischer Risiken dar und sind in der Weise geeignet, die entsprechenden Versicherungsprämien zu reduzieren.
- Sie erlauben Transitionsökonomien, die ihre legislativen Grundlagen reformieren, ausländischen Investoren bestimmte einklagbare Rechte zuzusichern. Die Rolle dieses Aspektes kommt wohl in den zahlreichen Abkommen zum Ausdruck, welche die Zentral- und Osteuropäischen Länder seit der Ostöffnung unterzeichneten.
- Sie schützen geistiges Eigentum als wichtige Facette der Direktinvestitionen.

Kurzgefasst, bilaterale Investitionsschutzabkommen sind zwar kein direktes (wie etwa Investitions-subventionen) aber ein wichtiges indirektes (Risiko-Kosten senkendes) Mittel der Förderung von Direktinvestitionen. Der inhärent risikokostenbezogene Charakter der Abkommen zeigt sich daher

wenig überraschend in der Tatsache, dass typischer Weise derartige Verträge zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern unterzeichnet werden. Gemäß den Informationen der UNCTAD Database on Bilateral Investment Treaties bestanden Ende 2003 lediglich 1% der insgesamt abgeschlossenen Abkommen zwischen entwickelten Ländern. Dabei ist anzumerken, dass die bestehenden Abkommen zwischen OECD Mitgliedstaaten durchwegs zu einem Zeitpunkt unterzeichnet wurden, wo zumindest einer der beiden Vertragspartner noch kein OECD-Mitglied war. 52% der Abkommen wurden von entwickelten und weniger entwickelten Ländern unterzeichnet (die Schwellenländer Zentral- und Osteuropas wurden dabei der letzteren Gruppe zugerechnet). Der Rest, also 47% der Abkommen, umfasste solche zwischen weniger entwickelten Ländern.

Tabelle 1: Österreichische Investitionsschutzabkommen im Überblick (Inklusive Revisionen bestehender Abkommen)

Partnerland	Unterzeichnet	In Kraft
Rumänien	1976	1977
Bulgarien	1981	-
China	1985	1986
Malaysia	1985	1987
Polen	1988	1989
Türkei	1988	1992
Ungarn	1988	1989
Jugoslawien	1989	1991
Tschechische Republik	1990	1991
Russische Föderation	1990	1991
Slowakische Republik	1990	1991
Ägypten	1991	2002
Kap Verde	1991	1993
Südkorea	1991	1991
Argentinien	1992	1995
Marokko	1992	1995
Albanien	1993	1995
Paraguay	1993	-
Estland	1994	1995
Lettland	1994	1996
Tunesien	1995	1997
Vietnam	1995	1996
Hongkong	1996	1998
Kuwait	1996	1998
Litauen	1996	1997
Rumänien	1996	1997
Südafrika	1996	1998
Ukraine	1996	1997
Bolivien	1997	2002
Bulgarien	1997	1997

DIE ROLLE VON BILATERALEN INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN

Partnerland	Unterzeichnet	In Kraft
Chile	1997	2000
Jugoslawien	1997	2002
Kroatien	1997	1999
Mexiko	1998	2001
Paraguay	1998	2000
Indien	1999	2001
Iran	1999	-
Aserbajdschan	2000	2001
Bangladesch	2000	2001
Bosnien-Herzegowina	2000	-
Kuba	2000	2001
Simbabwe	2000	-
Usbekistan	2000	2001
Armenien	2001	-
Belarus	2001	2002
Belize	2001	-
Georgien	2001	-
Iran	2001	-
Jordanien	2001	-
Libanon	2001	-
Libyen	2001	-
Mazedonien	2001	2002
Moldawien	2001	-
Mongolei	2001	2002
Oman	2001	2001
Philippinen	2001	-
Saudi-Arabien	2001	-
Slowenien	2001	2002
Vereinigte Arab. Emirate	2001	-
Jemen	2002	-

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Dieses Bild spiegelt durchaus die Situation Österreichs wider, wobei die Liste der Abkommen in Tabelle 1 zwei wichtige Aspekte der österreichischen Investitionspolitik illustriert: Das frühe Engagement in den neuen EU-Mitgliedstaaten in den 1990er Jahren und - in weiterer Folge - die Einbindung der Südosteuropäischen Länder und der Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

2. Theoretische Hypothesen über die Effekte von Investitionsschutzabkommen auf Direktinvestitionen

Die theoretische Literatur zur Wirkung von bilateralen Investitionsschutzabkommen auf Direktinvestitionen kam zu keinem einhelligen Schluss. Derartige Abkommen dienen der Erleichterung des Marktzugangs, dem Schutz vor Enteignung, und der Schlichtung im Streitfall auf bilateralem Niveau.

Sieht man etwa das Risiko der Enteignung getätigter Investitionen im Ausland als Teil der Fixkosten an, welche sich durch eine Auslandsinvestition ergeben, so bedeutet eine Reduktion dieses Risikos eine Senkung der Investitionskosten im Ausland. Aus dieser Sicht wäre im Einklang mit neueren allgemeinen Gleichgewichtsmodellen des Warenhandels und der multinationalen Aktivität eindeutig mit einem Anstieg der Letzteren zu rechnen (Markusen, 2002). Es ist dann von untergeordneter Bedeutung, ob Direktinvestitionen eher vertikaler Art (Helpman, 1984) sind und Firmen die Produktionsprozesse gemäß den komparativen Vorteilen oder relativen Faktorausstattungen international aufspalten (im Ausland werden etwa Produktionsstufen angesiedelt, die wenig qualifizierte Arbeitskräfte intensiv nutzen), oder ob multinationale Firmen ihre Produktion horizontal organisieren und lokal für den jeweiligen Markt produzieren (Markusen/Venables, 2000).

Es könnten allerdings aufgrund von Unterschieden in nationalen Regelungen hohe Transaktionskosten und Intransparenzen für Unternehmen durch die Implementierung von bilateralen Investitionsschutzabkommen entstehen. Im Extremfall könnten diese die positiven intendierten Wirkungen gänzlich zunichte machen (Hoekman/Saggi, 2000).

Obwohl in der polit-ökonomischen Diskussion eine Präferenz für multilaterale Abkommen gegenüber bilateralen zu herrschen scheint (siehe Egger/Larch/Pfaffermayr, 2004), blieben bisherige Bemühungen zur Verwirklichung eines solchen Abkommens erfolglos. Dies kam zuletzt im Scheitern des von der OECD angeregten Multilateral Agreement on Investment zum Ausdruck. Kurzfristig steht den Parteien also lediglich der Weg des bilateralen Investitionsschutzes offen. Die bisherigen Erfahrungen mit solchen Abkommen ihre Wirkungen auf Direktinvestitionen betreffend werden im nächsten Abschnitt zusammengefasst.

3. Direkte Effekte bilateraler Investitionsschutzabkommen für Direktinvestitionen

Die empirischen Studien von UNCTAD (1998) und Hallward-Driemeier (2003) finden - entgegen den oben angeführten Argumenten - keinen einhelligen Zusammenhang zwischen dem Abschluss bilateraler Investitionsschutzabkommen und den bilateralen Direktinvestitionen. Zu diesem Schluss gelangen die genannten Studien unabhängig davon, ob Direktinvestitionen als Bestände oder als Neuinvestitionen gemessen werden. Obwohl die Studie der UNCTAD (1998) tendenziell schwach positive Effekte unterstützt, ist Hallward-Driemeiers (2003) Vorwurf der Fehlspezifikation ernst zu nehmen. Nicht nur, weil ein Kausalzusammenhang in der Querschnittsstudie der UNCTAD besonders schwer herzustellen ist, sondern auch, weil nur sehr wenige Kontrollvariablen verwendet wurden, was eine Verzerrung aufgrund von unkontrollierten Variablen wahrscheinlich macht. Die Ergebnisse der Arbeit von Hallward-Driemeier (2003) sind jedoch nicht minder problembehaftet. Erstens sind die dort geschätzten Spezifikationen gemessen an den verwendeten Kontrollvariablen zur Erklärung von Direktinvestitionen nicht klar aus der gängigen ökonomischen Theorie ableitbar. Zweitens werden Neuinvestitionen als abhängige (zu erklärende) Variable ins Treffen geführt, wobei panel-ökonometrische Methoden (d.h. Methoden der Auswertung von Querschnittsdaten, die zu mehreren Zeitpunkten beobachtet werden) herangezogen werden. Arellano (2003) zeigt, dass derartige Methoden im Wesentlichen Schätzer in ersten Differenzen widerspiegeln. Nun sind aber Neuinvestitionen selbst schon als Differenzen von Investitionsbeständen zu interpretieren (Differenzen von Beständen spiegeln Nettoinvestitionen wider, wobei Neuinvestitionsdaten Bruttoinvestitionen darstellen). Demgemäß analysiert Hallward-Driemeier, ob Schutzabkommen persistente Erhöhungen des Wachstums der Direktinvestitionen nach sich ziehen. Meiner Ansicht nach lassen sich für ein

solches Vorgehen nicht nur schwer Hypothesen aus Lehrbuchmodellen für Direktinvestitionen ableiten, sondern die gewonnenen Ergebnisse können auch nicht darüber Aufschluss geben, ob Schutzabkommen die Bestände an Direktinvestitionen im Ausland erhöhen.

Egger/Pfaffermayr (2004b) zeigen in einer jüngeren Arbeit, dass die bisherigen Ergebnisse auch von Problemen der Fehlspezifikation der Schätzgleichungen (i) aufgrund der Vernachlässigung relevanter Variablen und (ii) der möglichen Endogenität der Abkommen (Abkommen werden zwischen ganz bestimmten Länderpaaren und nicht etwa zufällig abgeschlossen) behaftet sein dürften. In einer extensiven Sensitivitätsanalyse zur Schätzung auf Basis eines großen Datensatzes der ausländischen bilateralen Direktinvestitionsbestände der OECD-Länder für den Zeitraum 1982-1997 finden die Autoren einen robusten positiven Effekt der Ratifikation bilateraler Investitionsschutzabkommen von mindestens 15% im Durchschnitt. Aus dieser Studie erweist sich ein lediglich insignifikanter Beitrag der bloßen Unterzeichnung der Abkommen. Es besteht mithin keine deutliche Evidenz für Vorzieheffekte bei noch nicht ratifizierten Abkommen.

Tabelle 2: Die in bisherigen empirischen Studien identifizierten Effekte von Investitionsschutzabkommen auf Direktinvestitionen im Überblick

Autoren	Länder/Periode	Abhängige Variable	Koeffizient der Abkommen
UNCTAD (1998)	133 Gastländer, 1995 (Querschnitt)	NFDI NFDI/BIP	>0, 162.7 >0, bis 1.9
Hallward-Driemeier (2003)	20 OECD-Länder in 31 Nicht-OECD-Länder; 1980-2000	NFDI NFDI/BIP NFDI-Anteil	<0, bis -101.3 <0, bis -0.02 <0, bis -0.06
Egger und Pfaffermayr (2004b)	19 OECD-Länder in 58 Länder	Log BFDI	>0, 0.14 bis 0.26

NFDI: Neuinvestitionen im Ausland; BFDI: Bestände an Investitionen im Ausland.

Der relativ stark positive Effekt von mindestens 15% auf die Direktinvestitionsbestände ist folgendermaßen zu interpretieren:

Erstens, bilaterale Investitionsschutzabkommen werden seitens der OECD-Länder in erster Linie mit solchen Staaten abgeschlossen, wo das Niveau der Investitionen niedriger als innerhalb der OECD ist. Dies gilt auch für die österreichischen Verträge. Ein erwarteter Effekt auf die Direktinvestitionen von 30% bedeutet also einen auf bilateraler Ebene bedeutenden aber auf aggregierter Ebene einen naturgemäß kleineren Effekt (weil etwa das große Niveau von intra-OECD Investitionen nur indirekt davon berührt wird).

Zweitens, wenn auch die Direktinvestitionen in vielen der Nicht-OECD-Länder durch politisches wie ökonomisches Risiko behaftet sind, so stellen diese Länder dennoch das größte Wachstumspotential für Direktinvestitionen dar. Dies kommt in den vergleichsweise größeren Zuwachsraten der Investitionen in diesen Ländern zum Ausdruck. Österreich stellt hier ein gutes Beispiel dar: die ausländischen Direktinvestitionen in die EU 15 haben sich zwischen 1995 und 2000 etwa verdoppelt, wogegen sich die Direktinvestitionen in die Welt mehr als vervierfachten und jene in die Nicht-EU 25 beziehungsweise die Nicht-OECD-Länder im Vergleichszeitraum nahezu verdreifachten.

4. Indirekte Effekte bilateraler Investitionsschutzabkommen für Direktinvestitionen

Gegeben die positiven erwarteten Wachstumseffekte durch die Implementierung bilateraler Investitionsschutzabkommen auf Direktinvestitionen besteht die Frage, welche Wirkungen diese auf wichtige inländische ökonomische Größen wie die Beschäftigung, den Außenhandel bzw. die Produktivität zeitigen werden.

In Bezug auf die Beschäftigung gilt für Österreich zu erwähnen, dass auf multinationaler Firmenebene im Durchschnitt kein Export von Arbeitsplätzen ins Ausland stattzufinden scheint. Ganz im Gegenteil, Pfaffermayr (1999; 2004) zeigt auf Basis eines Paneldatensatzes österreichischer nationaler und multinationaler Firmen, dass Unternehmen mit großem Auslandswachstum auch am Inlandsmarkt ihre Beschäftigung ausweiten. Dies stützt die Hypothese eines komplementären Zusammenhangs zwischen einer Ausweitung der ausländischen Produktion und jener im Inland. Im Gegensatz dazu weisen Becker/Ekholm/Jäckle/Mündler (2005) für den Hochlohnstandort (auch im Vergleich zu Österreich) Deutschland einen substitutiven Zusammenhang zwischen der ausländischen und inländischen Arbeitsnachfrage innerhalb multinationaler Firmen nach. Dieser Effekt scheint also nicht für einen Länderquerschnitt von Heimatländern multinationaler Firmen zu gelten. Für Österreich sind über diesen Kanal jedoch positive Beschäftigungseffekte aus der Ratifikation österreichischer Investitionsschutzabkommen zu erwarten.

Darüber hinaus haben Pfaffermayr (1996), Egger (2001) und Egger/Pfaffermayr (2004a) für internationale wie österreichische ausländische Direktinvestitionen und Exporte gezeigt, dass tendentiell Komplementarität zwischen Güterhandel und Direktinvestitionen zu bestehen scheint. Pfaffermayr (1996) errechnet einen Multiplikator von 1.88 für Direktinvestitionen und Exporte gemessen am GDP. D.h., ein Zuwachs in Direktinvestitionsquote von einem Prozentpunkt (dies entspricht etwas weniger als einer Verdopplung) führt zu einem Zuwachs der Exportquote um etwa 1,88 Prozentpunkte. Im Falle Österreichs kann also mit einem positiven Effekt bilateraler Investitionsschutzabkommen auf den österreichischen Güterexport gerechnet werden. Ein Rückschluss auf Basis der empirischen Ergebnisse in quantitativer Hinsicht auf die Güterexporte ist freilich nicht zu rechtfertigen.

Schließlich findet Pfaffermayr (1999), dass Unternehmen mit Töchtern im Ausland eine höhere Produktivität in inländischen Betriebsstätten aufweisen. Die präferierte Schätzgleichung deutet auf einen Produktivitätsvorteil österreichischer multinationaler Firmen von 54% gegenüber lokalen, exportierenden Firmen ohne Auslandsniederlassung hin. Etwa 20% dieses Differenzials sind jedoch auf strukturelle Effekte zurückzuführen, d.h., dass multinationale Firmen eher in produktiveren Industrien zu finden sind. Auch die Investitionen in Forschung und Entwicklung sind höher als bei nationalen Unternehmen (siehe Egger/Pfaffermayr, 2004b). Diese Studie streicht hervor, dass multinationale Unternehmen nicht zufällig entstehen. Es gibt endogene Selektion, wobei vor allem große, produktive Firmen Niederlassungen im Ausland gründen. Eine Firma ohne Auslandsniederlassung investiert nach dieser Studie sowohl weniger in Forschung und Entwicklung als auch weniger in Bruttoanlagevermögen als eine solche mit Auslandsniederlassung. Die Ratifikation bilateraler Investitionsschutzabkommen sollte also, über die Förderung österreichischer ausländischer Direktinvestitionen, indirekt zu einem Anstieg sowohl der Produktivität als auch der Investitionen im Inland führen.

5. Zusammenfassung

Bilaterale Investitionsschutzabkommen sind ein häufig gebrauchtes Mittel, um risiko-bezogene Kosten für Direktinvestitionen, meist aus entwickelten aber teils auch aus weniger entwickelten

Ländern, zu senken. Aus theoretischer Sicht ist ein positiver Effekt auf Direktinvestitionen jedoch nur dann wahrscheinlich, wenn ausgeräumt werden kann, dass mit den bilateralen Abkommen verbundene Transaktionskosten die positiven Wirkungen nicht (über-)kompensieren. Obwohl die ersten empirischen Untersuchungen - vornehmlich aufgrund von Problemen der Fehlspezifikation - keinen positiven Zusammenhang finden konnten, erweist sich ein solcher bei Heranziehung adäquater ökonomischer Methoden doch als robust.

Für Österreich lassen bisherige Studien weiters den Rückschluss zu, dass bilaterale Investitionsschutzabkommen die Beschäftigung in heimischen Betriebsstätten multinationaler Unternehmen, sowie die Arbeitsproduktivität und den Export von Waren indirekt stimulieren könnten.

Literatur

- Arellano, M.* (2003), *Panel Data Econometrics*, Oxford University Press: Advanced Texts in Econometrics, Oxford.
- Becker, S./Ekholm, K./Jäckle, R./Muendler, M.-A.* (2005), *Location Choice and Employment Decisions: A Comparison of German and Swedish Multinationals*, CESifo WP 1374.
- Egger, P.* (2001), *European Exports and Outward Foreign Direct Investment: A Dynamic Panel Data Approach*, *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 3, 427 ff.
- Egger, P./Larch, M./Pfaffermayr, M.* (2004), *Multilateral Trade and Investment Liberalization: Effects on Welfare and GDP per Capita Convergence*, *Economics Letters* 1, 133 ff.
- Egger, P./Pfaffermayr, M.* (2004a), *Distance, Trade, and FDI: A Hausman-Taylor SUR Approach*, *Journal of Applied Econometrics* 2, 227 ff.
- Egger, P./Pfaffermayr, M.* (2004b), *The Impact of Bilateral Investment Treaties on Foreign Direct Investment*, *Journal of Comparative Economics* 32, , 788 ff.
- Guerrieri, P./Scharrer, H.-E.* (Hrsg.) (2000), *Global Governance, Regionalism, and the International Economy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Hallward-Driemeier M.* (2003), *Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit... and they could bite*, Working Paper, The World Bank.
- Helpman E.* (1984), *A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations*, *Journal of Political Economy* 2, 451 ff.
- Hoekman, B./Saggi, K.* (2000), *Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies?* In: *Guerrieri, P./Scharrer, H.-E.* (Hrsg.).
- Markusen, J. R.* (2002), *Multinational Firms and the Theory of International Trade*, MIT Press, Cambridge.
- Markusen, J. R./Venables, A. J.* (2000), *The Theory of Endowment, Intra-Industry, and Multinational Trade*, *Journal of International Economics* 2, 209 ff.
- Pfaffermayr, M.* (1996), *Foreign Outward Direct Investment and Exports in Austrian Manufacturing: Substitutes or Complements?*, *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 3, 501 ff.
- Pfaffermayr, M.* (1999), *Ownership Advantages, Foreign Production and Productivity: Evidence from Austrian Manufacturing Firms*, *Review of Industrial Organization* 3, 379-396.
- Pfaffermayr, M.* (2004), *Export Orientation, Foreign Affiliates, and the Growth of Austrian Manufacturing Firms*, *Journal of Economic Behavior and Organization* 3, 411-423.
- UNCTAD* (1998), *Bilateral Investment Treaties in the Mid 1990s*. United Nations: New York.

Abstract

Bilateral investment treaties and their impact on Austria's foreign direct investment

Bilateral investment treaties are intended to stimulate foreign direct investment by the industrialized economies in less developed countries. The tremendous increase in the number of treaties over the last decade points to their potentially important role for the growth of bilateral foreign direct investment. It is this paper's aim to discuss the issue of bilateral investment treaties from the Austrian perspective. I give a summary of their direct effects on foreign direct investment as well as brief outline of the expected effects on Austrian economic aggregates such as employment, labor productivity, or goods exports.