

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Das MAI aus entwicklungs- politischer Sicht

Jürgen Zattler

Heft 35 / 1999

Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Jürgen Zattler, Diplomökonom, geb. 1957; Mitarbeiter des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat Handelspolitik. Der Report gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Inhaltsverzeichnis

0	Vorwort	3
1	Vorbemerkung	5
2	Bedeutung ausländi- scher Direktinvesti- tionen	5
3	WTO-Verhandlungen und Abkommen zu handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen (TRIMs)	7
4	Potentielle Auswirkungen des Verbots von Importauflagen	8
4.1	Zugang zu Technologie und Wissen	8
4.2	Außenwirtschaftliche Stabilisierung	9
5	Funktion von Investi- tionsauflagen	11
6	Multilaterales Investi-tionsabkommen der OECD (MAI)	13
7	Einschränkung des Einsatzes von Investitionsauflagen	16
8	Entwicklungspolitische Schlußfolgerungen	17
8.1	Offenhalten von Politikoptionen - Investitionsauflagen	17
8.2	Verstärkte multilaterale Disziplin	19
9	Literatur	22
10.	Dokumentationen	23

0. Vorwort

Die globale Ökonomie ist nach den De-regulierungsschüben der vergangenen zwei Dekaden untersteuert, instabil, krisenanfällig und bedarf daher eines globalen politischen Ordnungsrahmens. Eine solche Interpretation war bis vor kurzer Zeit hinreichend, um sich im Lager der mainstream-Ökonomen ins fernste Abseits zu manövrieren. Die Asienkrise, die Währungskrisen in Rußland und Brasilien, die Hilflosigkeit des Internationalen Währungsfonds, Antworten auf die neuen Herausforderungen zu finden, und nicht zuletzt der Zusammenbruch eines großen Hedgefonds in den Vereinigten Staaten im Herbst 1998, der eine Intervention der Federal Reserve Bank notwendig machte, um eine ernsthafte Destabilisierung des amerikanischen Finanzmarktes zu verhindern, führen sukzessive zu einer Umorientierung in den akademischen und politischen Debatten über die Antworten der Politik auf die ökonomische Globalisierung. Die Suchrichtung verändert sich; nun geht es zunehmend um tragfähige Formen der institutionellen Einbettung der Weltwirtschaft, um Stabilität und darum, breitenwirksame Wohlstandssteigerung zu sichern sowie kurzfristiges, krisengenerierendes Spekulantentum zu begrenzen. Das Weltwirtschaftsforum in Davos im Februar 1999 markiert einen Wendepunkt in den Diskussionen um die Zukunft der globalen Ökonomie. Unter dem Konferenzmotto „Verantwortliche Globalität“ standen nach Jahren euphorischen Marktvertrauens nun Fragen nach den sozialen Folgen unregulierter Globalisierung und nach Elementen einer neuen Architektur der Weltfinanzmärkte auf

der Tagesordnung der internationalen Wirtschaftsführer.

Das INEF beschäftigt sich in seinem Forschungsschwerpunkt „Global Governance“ mit politisch-institutionellen Antworten auf die Globalisierung. Dazu gehören auch Arbeiten zu neuen Strukturelementen eines Ordnungsrahmens für die Weltökonomie. Der vorliegende Report ordnet sich in diesen Kontext ein. Diskutiert werden aus entwicklungspolitischer Perspektive die Suchprozesse zur Schaffung eines weltweiten Regelwerkes für grenzüberschreitende Investitionen. Am Beispiel des „Multilateralen Investitionsabkommens“ (MAI) lassen sich die Probleme und Anforderungen, die im Prozeß der Herausbildung einer „Weltwirtschaftspolitik“ entstehen, exemplarisch herausarbeiten. Es war die OECD, die - im Alleingang und ohne nicht-OECD-Länder in den Diskussionsprozeß mit einzubeziehen - das MAI entwickelte, mit dem Ziel, später weitere Länder einzuladen, dem Regelwerk beizutreten. Der Versuch des „exklusiven Clubs“ ging schief Regierungen und auch Unternehmen aus Entwicklungsländer fühlten sich ausgeschlossen und opponierten gegen das „MAI-Diktat“ der wohlhabenden Länder; Nicht-Regierungsorganisationen aus den Industrieländern bemängelten, daß soziale und ökologische Gesichtspunkte in dem Regelwerk unterbelichtet blieben und mobilisierten eine breite Öffentlichkeit mit der Forderung, das MAI in einem repräsentativem Rahmen neu aufzurollen; aus den Kreisen deutscher Gewerkschaften war demgegenüber zu hören, der OECD-Rahmen gewährleiste den Arbeitnehmerorganisationen (der Industrieländer) zumindest

zumindest Mitsprachemöglichkeiten, die möglicherweise in einem „Globalen Forum zur Erarbeitung eines Multilateralen Investitionsabkommens“ nicht gesichert wären.

Der Prozeß zeigt, daß in der neuen Weltpolitik die Industrieländer Kooperation, Koordination und gemeinsame Entscheidungsfindung auch jenseits von G-7/8 und der OECD einüben müssen, wenn tragfähige institutionelle Strukturen für die Weltwirtschaft entstehen sollen. Der Nord-Süd-Dialog muß aus der Einbahnstraße des (oft punktuellen) Resourcen- und Know how-Transfers der Industrie- in die Entwicklungsländer herausgeführt werden. In der Weltwirtschaft geht es zukünftig in vielen Politikfeldern um gemeinsame Problemlösung, grenzüberschreitende Lernpartnerschaften und natürlich Strukturen zur zivilisierten Austragung von Interessenkonflikten sowie nicht zuletzt um den Streit um Leitbilder für die Ausgestaltung der Marktwirtschaft(en) im globalen Kontext. Die Auseinandersetzungen um das MAI demonstrieren noch eine andere interessante Tendenz, auf die z. B. Jessica Mathews, Präsidentin der US-amerikanischen Carnegie-Foundation, in einem Artikel in „Foreign Affairs“ unter dem Titel „Power Shift“ aufmerksam gemacht hat (Foreign Affairs, Jan./Feb. 1997): In der Weltpolitik agieren längst nicht mehr nur Staaten, sondern zunehmend auch handlungsmächtige Nicht-Regierungsinstitutionen, Unternehmen und andere private Akteure (wie z. B. wissenschaftliche Communities). Die Herausbildung einer Global Governance - Architektur führt also zu einer tiefgreifenden Transformation der Politik,

deren Umrisse erst langsam sichtbar werden.

Das INEF bemüht sich um politikorientierte Forschung und (zusammen mit der Stiftung Entwicklung und Frieden) um Dialoge mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Grenzziehungen zwischen Wissenschaft, Politik, Ministerien und Wirtschaft sind in Deutschland oft so ausgeprägt, daß reziproke Lernprozesse ver- oder zumindest nachhaltig behindert werden. Das INEF möchte hier gegensteuern und Verständnisbarrieren abbauen helfen. Dieser INEF-Report ist ein Produkt dieser Bemühungen. Der Autor, Jürgen Zattler, ist Mitarbeiter des „Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ in Bonn und Experte für Welthandel und Investitionen. Sein Beitrag basiert auf Diskussionen im INEF-Kontext und ergänzt die Arbeiten des Institutes in diesem Feld. Im Anhang des Reports finden sich Stellungnahmen unterschiedlicher gesellschaftlicher Organisationen zum MAI, die den Stand der Diskussion dokumentieren.

Dirk Messner

Duisburg, im Februar 1999

1 Vorbemerkung

In den letzten Monaten ist zunehmend das in der OECD verhandelte ‚Multilateral Agreement on Investment‘ (MAI) in die öffentliche Diskussion geraten. Sollte das Abkommen abgeschlossen werden - die Verhandlungen wurden nach einer Pause im Oktober wieder aufgenommen¹ - wären zwar Entwicklungsländer nicht direkt betroffen. Allerdings ist davon auszugehen, daß die Regelungen in der einen oder anderen Form auf Entwicklungsländer übertragen würden. Dies könnte einerseits geschehen, indem Entwicklungsländer nachträglich dem Abkommen beitreten. Alternativ könnten die Verhandlungen in die WTO überführt werden. In diesem Fall würde das MAI einen Orientierungsstandard darstellen.

Die Auswirkungen von Investitionsabkommen auf Entwicklungsländer sind äußerst umstritten. Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf einen Teilbereich dieser Diskussion, nämlich auf die Entwicklungspolitische Wirkung von Investitionsauflagen bzw. des Verbots dieser Auflagen. Die entsprechenden Regelungen im aktuellen MAI-Entwurf sowie eine Gliederung des Dokuments befinden sich im Anhang.

In Teil 2 wird die Bedeutung von Auslandsinvestitionen fair Entwicklungsländer umrissen. Die Teile 3 bis 5 untersuchen die Auswirkungen des 1994 im Rahmen der GATT-Verhandlungen abgeschlossenen Abkommens zu handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen (TRIMs). In den Teilen 6 und 7 werden

die zusätzlichen Wirkungen erfaßt, die durch die Umsetzung des MAI-Entwurfs entstehen würden. Im Mittelpunkt von Teil 7 steht die Frage, inwieweit Investitionsauflagen² bereits multilateral geregelt und welche zusätzlichen Regelungen durch das MAI vorgesehen sind. Daraus ergeben sich Entwicklungspolitische Schlußfolgerungen (Teil 8).

2 Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen

Die weltweiten Auslandsinvestitionen wuchsen in den letzten Jahren noch schneller als der Welthandel. Sie entwickelten sich - verstärkt durch zyklische Faktoren - in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und ab 1995 besonders dynamisch. Unter den privaten Kapitalzuflüssen bilden Auslandskredite und Portfolioinvestitionen die dynamischste Komponente. Aber auch die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern haben sich in den letzten Jahren erhöht. Das Volumen der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen hat sich damit von 1985 bis 1996 mehr als vervierfacht. Im Jahr 1995 allein war eine Zuwachsrate von 32.6 Prozent zu verzeichnen.³ Auch die Struktur der Auslandsinvestitionen veränderte sich wesentlich. So sind seit Ende der sechziger Jahre die intangiblen Investitionen (Forschung und Entwicklung, Ausbildung, Softwareentwicklung, ‚design und engineering‘ etc.) dreimal so schnell wie die

¹ Frankreich hat sich zwischenzeitlich von den Verhandlungen zurückgezogen.

² Investitionsauflagen sind Maßnahmen, die darauf abzielen das Marktverhalten von investierenden Unternehmen zu modifizieren, um bestimmte nationale Ziele zu erreichen.

³ Vgl. UNCTAD (1997, S. 4, 303ff., 313ff.).

tangiblen Investitionen gestiegen.⁴ Außerdem haben sich die ausländischen Direktinvestitionen der Dienstleistungsbranche besonders dynamisch entwickelt.

Die steigenden ausländischen Direktinvestitionen induzieren einen steigenden Anteil des unternehmensinternen Handels am Welthandelsvolumen. Eine OECD-Studie kommt für die USA auf einen Anteil von etwa einem Drittel am Gesamthandel.⁵ Die Produktion von multinationalen Unternehmen macht inzwischen ca. ein Fünftel des Weltsozialprodukts aus; sie tätigen einen Großteil der gesamten FuE-Investitionen.⁶

Die Entwicklungsländer als Gruppe konnten am Anstieg der weltweiten Auslandsinvestitionen in erheblichen Umfang teilhaben. Ihr Anteil an den weltweiten ausländischen Direktinvestitionen stieg von etwa 21.6 Prozent im Jahr 1988 auf 36.9 Prozent 1996.⁷ Der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen als Anteil an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen erreichte im Durchschnitt aller Entwicklungsländer 8.2 Prozent; der Anteil am BIP belief sich 1995 auf 15.4 Prozent.⁸ Private Kapitalzuflüsse stellen derzeit ungefähr drei Viertel der Netto-Ressourcen-Zuflüsse in Ent-

wicklungsländer dar. Die Tendenz ist steigend. Dagegen nimmt die Bedeutung der öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) ab. Betrug der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten Nettoleistungen an die Entwicklungsländer 1987 noch 51 Prozent, so ist dieser Anteil 1995 auf 24 Prozent gesunken.

Die ausländischen Direktinvestitionen konzentrieren sich allerdings auf die reichereren Entwicklungsländer (vgl. Abb. 1 und 2).

Tabelle 1: Direktinvestitionen in Entwicklungsländern 1996

	(in Mrd. US-\$)
Entwicklungsländer	127.7
Afrika	4.9
Asien	84.3
davon VR China, Hong Kong, Korea, Singapur, Taiwan	57.9
Lateinamerika	26.2
LLDCs	1.6

Quelle: UNCTAD (1997, S. 303ff.)

Tabelle 2: Zufluß ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländer 1996 (in Prozent des BIP)

Entwicklungsländer mit hohem Einkommen	1.6
Ostasien	1.1
Europa und Zentralasien	0.8
Lateinamerika und Karibik	0.6
Mittlerer Osten und Nordafrika	0.25
Sub-Sahara Afrika	0.2
Südasien	0.05

Quelle: World Bank (1997, S.22)

⁴ OECD (1992, S. 121f.).

⁵ Vgl. Dahlman et al. (1995, S. 162) und World Bank (1997, S. 43). Naturgemäß liegen hierüber zwar wenig Zahlen vor.

⁶ Vgl. Weltbank (1997, S. 39ff.).

⁷ Vgl. UNCTAD (1997, S. 11). Allerdings zeichnete sich mit der ‚Mexiko-Krise‘ und der ‚Asien-Krise‘ 1996 bzw. 1997 eine Verlangsamung des Zuflusses an Auslandsinvestitionen in die Entwicklungsländer ab.

⁸ Vgl. UNCTAD 1997 (S. 327 und 341).

3 WTO-Verhandlungen und Abkommen zu handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen (TRIMs)

Das TRIMs-Abkommen überträgt die Grundprinzipien des GATT, das Prinzip der Inländerbehandlung importierter Güter (Art. BI, GATT) durch nationale Steuern und sonstige Regelungen sowie das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im internationalen Handel (Art. XI, GATT), auf die Behandlung ausländischer Investoren. Es bezieht sich nur auf Investitionsmaßnahmen, die eine handelsverzerrende Wirkung haben. Dies ist der Fall, wenn sie sich auf die Importe oder die Exporte des betreffenden Landes auswirken.

Zu den handelsbezogenen Investitionsauflagen werden nicht nur absolute, sondern auch konditionierte Auflagen gerechnet; d. h. Auflagen, die erfüllt werden müssen, um bestimmte Vergünstigungen zu erhalten (z. B. Steuerbefreiungen bei Erreichen eines Mindestanteils an Vorleistungen aus nationaler Fertigung). Im Anhang zum TRIMs-Abkommen werden beispielhaft ‚verbotene‘ TRIMs genannt:

1. Auflagen, die einem Unternehmen einen bestimmten Mindestbezug an nationalen Vorleistungen vorschreiben (als absolute Größe oder als Prozentualer Anteil der Gesamtproduktion);
2. Auflagen, die den Import eines Unternehmens, sei es absolut, sei es als Prozentualer Anteil des Exportabsatzes, einschränken bzw. von den Deviseneinnahmen des Unternehmens abhängig machen.

3. Beschränkungen des Exports. Auflagen, die den Export beschränken (3.), werden in der Praxis kaum mehr angewandt. Das TRIMs-Abkommen bezieht sich damit im wesentlichen auf sogenannte ‚local-content‘-Auflagen.

Das Auflagenverbot dupliziert andere WTO-Regeln und ist zum Teil inkohärent mit diesen. So werden durch das TRIMs-Abkommen Exportauflagen, die darauf gerichtet sind, Exporte von Auslandsunternehmen zu erhöhen (sogenannten ‚export performance requirements‘), nicht erfaßt. Solche Vorschriften über Export-Mindestanteile können an bestimmte Vergünstigungen, wie z. B. Steuererleichterungen, geknüpft werden. Da beide Interventionen zusammen in ihrer Wirkung einer Exportsubvention entsprechen⁹, ist das Abkommen inkohärent mit dem WTO-Subventionsabkommen (im folgenden SCM-Abkommen), das Exportsubventionen verbietet. Darüber hinaus gibt es Überlappungen zwischen dem TRIMs- und dem SCM-Abkommen, da Subventionen, die an Importe gebunden sind, durch beide Abkommen verboten werden.¹⁰

Das Abkommen verbietet die Einführung neuer TRIMs (‘standstill’). Diejenigen TRIMs, die bereits existieren, mußten bis April 1995 notifiziert und dann bis 1997 zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens - eliminiert werden (‘rollback’). Für Entwicklungsländer gelten großzügigere Übergangsfristen. Ihnen wurde eine Anpassungsfrist von 5

⁹ Vgl. Morrisey und Rai (1995, S. 714).

¹⁰ Vgl. Art. 3 des SCM-Abkommens.

Jahren (also bis zum Jahre 2000), den am wenigsten entwickelten Ländern von 7 Jahren (2002), eingeräumt. Eine Verlängerung dieser Übergangsfristen ist möglich, wenn das Land besondere Schwierigkeiten in der Umsetzung der Auflage nachweist (Art. 3). Außerdem kann vom Prinzip der Inländerbehandlung und der Nicht-Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen zeitweise abgewichen werden. So sind Ausnahmen aus Zahlungsbilanzgründen (GATT 1994, Art. XII)¹¹ oder zur Förderung der ökonomischen Entwicklung (GATT 1994, Art. XVIII) grundsätzlich möglich.

Artikel 9 des TRIMs-Abkommens gibt dem WTO-Warenrat einen Zeitraum von 5 Jahren (also bis zum Jahr 2000), um zu prüfen, ob das Abkommen durch weitere Investitions- und Wettbewerbsregeln ergänzt werden sollte. Allerdings wird bereits seit Mitte 1997 das breitere Thema ‚Handel und Investitionen‘ von einer Arbeitsgruppe diskutiert, die durch die WTO-Ministerkonferenz Ende 1996 eingesetzt wurde. Diese Gruppe hat sich bislang vorwiegend mit der ökonomischen Analyse von ausländischen Direktinvestitionen beschäftigt. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche Auswirkungen diese Investitionen auf die Wirtschaft des Heimat- und des Gaststaates haben können. Vor kurzem wurde damit begonnen eine Bestandsaufnahme des bislang vorhandenen internationalen Regelwerks für Auslandsinvestitionen (bilaterale Investitionsschutzverträge, das GATS, das Nordamerikanische Freihandelsab-

handelsabkommen ‚NAFTA‘, die Energiecharta-Vertrag, etc.) zu erarbeiten.

4 Potentielle Auswirkungen des Verbots von Importauflagen

4.1 Zugang zu Technologie und Wissen

Ausländische Direktinvestitionen haben gegenüber Exporten und anderen Devizenzuflüssen den Vorteil, daß ihr Gegenwert direkt für Investitionen verwendet wird. Sie bilden - zusammen mit der inländischen Bruttoersparnis - eine Finanzierungsquelle für die inländischen Bruttoinvestitionen. Damit können mehr Zwischenprodukte importiert werden. Dies kommt in der folgenden Gleichung zum Ausdruck:

$$I = S + NCF;$$

wobei I die inländischen Bruttoinvestitionen, S die inländische Bruttoersparnis und NCF die Nettokapitalzuflüsse aus dem Ausland darstellen.

Durch ‚local-content‘-Auflagen wird in die unternehmerische Dispositionsfreiheit eingegriffen. Dies hat in der Regel zur Folge, daß die Rentabilität der betreffenden Investitionen beeinträchtigt wird. Durch das Verbot von ‚local-content‘-Auflagen können zusätzliche ausländische Direktinvestitionen ermöglicht werden. Direktinvestitionen sind besonders geeignet ‚tacit knowledge‘ für die Volkswirtschaft des Gastlandes zu nutzen.¹² Dabei handelt es sich vor allem

¹¹ Diese Ausnahmeregelung wird häufig als Zahlungsbilanzklausel bezeichnet.

¹² Es wird in der Regel davon ausgegangen, daß der Wissensgehalt von Direktinvestitionen, gegenüber importierten Gütern, relativ groß ist (vgl. z. B. Helleiner 1995, S. 9 und World Bank 1997, S. 44ff.).

um unkodifizierte Produktionstechnologie, Organisations- bzw. Management-Knowhow und Vermarktungswissen. Durch ausländische Unternehmen werden diese Fähigkeiten im nationalen Kontext eingesetzt. Dies kann in vielfacher Weise zur technologischen Entwicklung des Gastlandes beitragen. Zum einen ist davon auszugehen, daß die von Auslandsunternehmen eingesetzten Fähigkeiten in der einen oder anderen Form auf inländische Akteure übertragen werden. Dies kann über den Arbeitsmarkt oder durch Nachahmungseffekte erfolgen.

Noch wichtiger ist aber der Wissenstransfer über vertikale Beziehungen zwischen ausländischen Tochterunternehmen und lokalen Firmen (Lieferanten-Abnehmer-Beziehungen, Untervertragnahme von lokalen Zulieferern). Zum anderen vermindern sich für „nachfolgende“, die gleichen Produkte herstellenden Unternehmen bestimmte Transaktionskosten (z. B. Infrastruktur, administrative Barrieren, Informationskosten). Durch ausländische Direktinvestitionen kann es deshalb für lokale Unternehmen leichter werden, sich selbst in der betreffenden Branche niederzulassen.

Sofern allerdings eine Regierung den Zugang zu ausländischer Technologie durch ein Verbot von „local-content“-Auflagen verbessern will, braucht sie hierfür kein multilaterales Abkommen zu schließen, sondern kann dies auch unilateral umsetzen. Ein multilateral sanktioniertes Verbot hat jedoch gegenüber einem autonomen Verzicht einen wichtigen Vorteil. Für potentielle Investoren bieten multilaterale Regeln einen

höheren Schutz ihrer Investition als die nationale Gesetzgebung des Gastlandes, da sie die Möglichkeit von unilateralen Änderungen versperren bzw. einengen. Im Falle der Nicht-Einhaltung eines Auflagenverzichts sind internationale Abkommen mit Sanktionen der Vertragspartner verbunden. Die unterzeichnenden Regierungen sind in gewisser Weise „Gefangene“ der Vertragsparteien; die Politik der Regierung ist „locked-in“. Die Aufrechterhaltung des durch das Abkommen gebotenen Verhaltens wird so gegenüber den wirtschaftlichen Akteuren glaubwürdiger. Dies gilt auch für den folgenden Aspekt.

4.2 Außenwirtschaftliche Stabilisierung

Der Zufluß ausländischen Kapitals kann sehr unterschiedliche Wirkungen auf die Zahlungsbilanz des „Gastlandes“ haben. Es kann davon ausgegangen werden, daß nicht alle Formen des Kapitalzuflusses zu einer Außenwirtschaftlichen Stabilisierung beitragen. Drei verschiedene Arten von Auslandsinvestitionen können unterschieden werden: (a) Direktinvestitionen; damit verfolgen Investoren das Ziel Einfluß auf die Unternehmenspolitik und das Management auszuüben; i.d.R. wird davon ausgegangen, daß hierfür eine Kapitalbeteiligung von mehr als 10 Prozent notwendig ist.¹³ (b) Reinvestierte Gewinne. (c) Anderes Kapital, wie z. B. Portfolioinvestitionen oder eine Kreditvergabe eines multinationalen Konzerns an sein Tochterunternehmen. Reinvestierte Gewinne führen wiederum entweder zu (a) oder zu (c). Die unter (c)

¹³ Vgl. Price (1996, S. 3).

genannte Kategorie von privatem Kapital trägt nur kurzfristig zu einer Entlastung der Zahlungsbilanz bei. Kredite müssen mittelfristig zurückgezahlt werden und Portfolioinvestitionen sind höchst volatil. Eine dauerhafte Verbesserung der außenwirtschaftlichen Situation ist deshalb am ehesten von ausländischen Direktinvestitionen zu erwarten.

Aber auch mit einem verstärkten Zufluß von ausländischen Direktinvestitionen ist ein außenwirtschaftliches Risiken verbunden. Der Aufbau von Produktionskapazitäten macht Importe notwendig, wodurch die Zahlungsbilanz netto belastet werden könnte. Das gleiche gilt für die laufende Produktion, sofern der Produktionsoutput nicht exportiert wird bzw. Importe substituiert werden. Ein negativer Deviseneffekt könnte sich aber bei Investitionen im Bereich der nicht-handelbaren Konsumprodukte und Dienstleistungen ergeben. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen¹⁴:

Tabelle 3: Devisenwirkungen von ausländischen Direktinvestitionen

a	Zufluß an Kapital	+100 \$
(b)	Import v. Kapitalgütern (Aufbau der Produktionsstätte)	-100 \$
©	Importe für laufende Produktion	-10 \$ p.a.
(d)	Exporterhöhung bzw. Importsubstitution	+20 \$ p.a.
	Nettodeviseneffekt im ersten Jahr ¹⁵	+10 \$

¹⁴ Die Aufstellung enthält vereinfachend keine Profitrückführungen sowie dynamischen Effekte. Für detailliertere Ausführungen zu den Zahlungsbilanzwirkungen von Auslandsinvestitionen, vgl. UNCTAD (1996, 4. Kapitel).

Während Investitionen im nicht-handelbaren Sektor¹⁶ nur die Posten (a) bis (c) umfassen, kommt bei Auslandsinvestitionen im handelbaren Sektor der positive Deviseneffekt durch eine Erhöhung der Exporte bzw. eine Einsparung von Importen (d) hinzu. Der Gefahr, daß durch zusätzliche Auslandsinvestitionen die Devisenbilanz belastet wird, kann entgegengewirkt werden, indem gezielt ausländische Direktinvestitionen im handelbaren Sektor gefördert werden.

Vieles deutet darauf hin, daß ausländische Direktinvestitionen mehr und mehr auf den Export gerichtet sind.¹⁷ Immer mehr multinationale Unternehmen versuchen die einzelnen Teilaktivitäten eines Produktionsprozesses weltweit zu organisieren und entsprechende Vertriebssysteme aufzubauen. Dadurch ergeben sich vielschichtige Produktions- und Vermarktungsnetzwerke. Für Entwicklungsländer eröffnet sich dadurch eine große Chance. Um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu werden, mußten sie in der Vergangenheit die jeweiligen gesamten Produktions- und Vermarktungsprozesse effizient organisieren. Unter den neuen Bedingungen können sie sich auf einen Teilbereich der Wertschöpfungskette konzentrieren. Damit ist der Schritt zur „Weltmarktfähigkeit“ kleiner geworden. Sofern Auslands-

¹⁵ Der Nettodeviseneffekt würde in den folgenden Jahren weiterhin 10 \$ p.a. betragen.

¹⁶ Nicht-handelbare Güter werden vor allem von Produktionszweigen hergestellt, die gegenüber dem Weltmarkt geschützt sind. Ursache hierfür können hohe Transportkosten, Transaktionskosten (durch Sprachbarrieren, Informationsbeschaffung etc.) oder Importbeschränkungen sein.

¹⁷ Vgl. Weltbank (1997).

investitionen durch eine vertikale Desintegration von Teilaktivitäten motiviert sind, ist davon auszugehen, daß sich die Exporte aus dem ‚Gastland‘ erhöhen und sich die Palette von Exportprodukten erweitert.

Die Desaggregation von Produktionsprozessen vollzieht sich sowohl in wissensintensiven als auch in arbeits- bzw. sachkapitalintensiven Branchen. Letztgenannte Produktionszweige sind durch relativ hohe unternehmensexterne Transaktionskosten, wie zum Beispiel Transportkosten geprägt. Die Senkung der Transportkosten macht es deshalb attraktiver, Teilprozesse auszulagern bzw. die entsprechenden Vorleistungen extern zu beziehen. Diese Tendenz wird durch die sich vermindernden Handelsbarrieren verstärkt. Die Desaggregation von arbeits- und sachkapitalintensiven Produktionsprozessen führt deshalb dazu, daß sich der internationale Warenhandel intensiviert.

Die Desaggregation von wissensintensiven Produktionsprozessen ist vor allem dadurch bedingt, daß sich die Kommunikations- und Informationsverarbeitungskosten verminderten. Sie erfolgt jedoch nicht durch den externen Bezug von Produktionsinputs, sondern vor allem in der Form von ausländischen Direktinvestitionen und der Unternehmenskooperation mit ausländischen Partnern. Dies hängt damit zusammen, daß Unternehmen bestrebt sind ihre Wissensressourcen gegen Imitation zu schützen. Durch Auslandsinvestitionen kann dieses Problem gelöst werden, da das Wissen innerhalb des Unternehmens verbleibt.

Unternehmen nutzen zunehmend die Möglichkeit, Teilprozesse in Entwicklungsländer auszulagern.¹⁸ Einige Entwicklungsländer, insbesondere in Südostasien und China, haben sich auf diese Art zu wichtigen Standorten für Zulieferindustrien industrieller Komponenten entwickelt. Die Entwicklungsländer konnten als Gruppe an den sich entwickelnden globalen Produktionsnetzwerken teilhaben. Ein steigender Anteil der Weltproduktion und der Produktion in Entwicklungsländern wird von multinationalen Unternehmen und mit ihnen verbundenen Unternehmen beigetragen. Dieser Anteil erreichte im Jahr 1995 ca. 6.3 Prozent. Die Produktion ausländischer Tochterunternehmen konzentriert sich immer stärker auf den Export.¹⁹

5 Funktion von Investitionsauflagen

Allerdings sind die beschriebenen Wirkungen des Verbots von Importauflagen unvollständig. Um die wirtschaftspolitischen Wirkungen von Investitionsauflagen vollständig zu erfassen, muß man sich zunächst fragen, warum ausländische Unternehmen trotz Investitionsauflagen in den betreffenden Gastländern investieren und die betreffenden Märkte nicht durch Exporte beliefern oder Lizenzverträge mit lokalen Unternehmen abschließen. Folgende Faktoren können dies erklären:

1. hohe Transportkosten;
2. Verminderung des Risikos, daß unternehmensspezifische Fähig-

¹⁸ Allerdings trifft dies vor allem für Entwicklungsländer mit hohem Einkommen zu.

¹⁹ Vgl. Weltbank (1997, S. 41f.).

- keiten von Unternehmen des Gastlandes angeeignet werden;
- 3. Kundennähe;
- 4. Nutzung von besonders attraktiven Produktionsfaktoren in dem jeweiligen Gastland (z. B. Zugang zu besonders qualifizierten oder billigen Arbeitskräften oder Rohstoffen);
- 5. Umgehung von Importbeschränkungen;
- 6. besondere staatliche Investitionsanreize.

Wenn die Hauptmotivation für die Direktinvestitionen in den Faktoren (5) und (6) sowie - mit Einschränkungen - in Faktor (4) liegt, dann können Investitionsauflagen eine wichtige wirtschaftspolitische Funktion erfüllen. Durch Importbeschränkungen und Investitionsanreize räumt der Staat den betreffenden Unternehmen Vorteile ein, die bei ansonsten vollständig funktionierenden Märkten („vollständige Konkurrenz“) zu übermäßigen Profiten (Monopol- bzw. Oligopolrenten) führen. Das gleiche gilt für natürliche Standortvorteile. In diesem Fall bewirkt ein Auflagenverbot nicht, daß zusätzliche, für die Adaptation von Technologie relevante Auslandsinvestitionen attrahiert werden. Durch Auflagen kann verhindert werden, daß ausländische Unternehmen, ausschließlich aus dem Grund investieren, bestimmte politisch oder durch natürliche Faktoren bedingte Vorteile (geschützter Inlandsmarkt, andere Investitionsanreize, Rohstoffvorkommen etc.) zu nutzen, um Renten zu erzielen. In diesem Fall dient die Auflage dazu, einen Teil des Profits für entwicklungspolitische Zwecke abzuschöpfen.

Auflagen können deshalb darauf abzielen die beiden oben genannten potentiell positiven Wirkungen von Auslandsinvestitionen (vgl. Ziffer 4.1 und 4.2) tatsächlich zu realisieren bzw. zu maximieren. So können durch „local-content“-Auflagen die Verflechtungsbeziehungen zwischen ausländischen Unternehmen und nationalen Zulieferern gestärkt und so Wissen über Technologie, Produktionsprozesse und Vermarktung übertragen werden. Der Zugang zu ausländischer Technologie wird so verbessert.

Ebenso können Importauflagen dazu genutzt werden sicherzustellen, daß sich Direktinvestitionen nicht negativ auf die Zahlungsbilanzsituation auswirken.²⁰ Aufgrund der oben beschriebenen Tendenz, daß sich ausländische Direktinvestitionen ohnehin immer stärker auf die Exportproduktion konzentrieren, dürften allerdings „local-content“-Auflagen entwicklungspolitisch relevanter sein als Exportauflagen.

Bereits hier wird die ambivalente Wirkung des Verbots von Investitionsauflagen deutlich. Während des Verbot von „local-content“-Auflagen zum einen zusätzliche entwicklungsrelevante Investitionen anziehen könnte, begrenzt es zum anderen die Möglichkeiten der nationalen Politik das entwicklungspolitische Potential von Investitionen auch tatsächlich auszuschöpfen. Die folgenden Ausführungen machen diesen Doppelcharakter von Auflagenverboten noch deutlicher.

²⁰ Zu den wohlfahrtsökonomischen Wirkungen von Exportauflagen, vgl. Chao und Yu (1994).

6 Multilaterales Investitionsabkommen der OECD (MAI)

Die Versuche, im Rahmen der UruguayRunde (insbesondere durch das TRIMs-Abkommen) Investitionspolitiken international zu regeln, wurden von Industrieländern als unbefriedigend angesehen. Dies lag insbesondere daran, daß sich die WTOAbkommen (von der Angebotsart 'kommerzielle Präsenz' im GATS abgesehen²¹) auf handelsbezogene Maßnahmen beschränken. Dadurch werden lediglich Handelsströme von Investoren geschützt, nicht aber andere Faktoren des Marktzutritts. Die OECD-Länder versuchten deshalb im Alleingang die Liberalisierung von Investitionspolitiken voranzutreiben. Die OECD-Ministerkonferenz im Jahr 1995 hat beschlossen, ein multilaterales Investitionsabkommen („MAI“) - zu verhandeln.²² Das MAI ist in den letzten Monaten zunehmend in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Sollte das Abkommen abgeschlossen werden, wären zwar Entwicklungsländer nicht direkt tangiert. Allerdings ist davon auszugehen, daß in diesem Fall die Regelungen - zumindest zum Teil - in der einen oder anderen Form auf Entwicklungsländer ausgeweitet würden.

Das MAI faßt unter anderem bestehende internationale Investitionsregeln im Interesse der Rechtsvereinheitlichung und verstärkter Transparenz zu einem

multilateralen Abkommen zusammen. Dazu gehören neben den bilateralen Investitionsschutzabkommen die einschlägigen OECD-Instrumente, wie insbesondere die Liberalisierungskodizes sowie die GATS-, TRIMS- und TRIPS-Abkommen der WTO.

Das MAI konzentriert sich auf drei Bereiche:

- auf den Investitionsschutz (durch Eigentumsschutz²³, die Garantie freier Rückführung von Profiten, freie Mobilität von Schlüsselpersonen und Informationen etc.),
- auf die Streitschlichtung (einschließlich der Möglichkeit von Investoren gegen Staaten zu klagen) und
- auf die Liberalisierung von Auslandsinvestitionen. Wie das TRIMs-Abkommen überträgt auch das MAI die Grundprinzipien des GATT, das Prinzip der Inländerbehandlung importierter Güter (Art. BI, GATT) durch nationale Steuern und sonstige Regelungen sowie das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen im internationalen Handel (Art. XI, GATT), auf die Behandlung ausländischer Investoren. Das MAI strebt an, die in den einzelnen Ver-

²¹ Die Leistung eines ausländischen Unternehmens wird in diesem Fall durch eine direkt vor Ort erstellte Dienstleistung erbracht.

²² Es handelt sich deshalb bisher um einen Abkommensentwurf. Sofern im folgenden von „dem MAI“ die Rede ist, wird auf den gegenwärtigen Entwurf Bezug genommen.

²³ Eine Enteignung bzw. eine enteignungsähnliche Maßnahme ist demnach nur dann zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt, in nicht-diskriminierender Form verhängt wird und mit der Zahlung einer sofortigen, angemessenen und effektiven Entschädigung einhergeht. Außerdem muß die Zulässigkeit der Enteignung in einem ordentlichen Rechtsverfahren nachgeprüft werden können. Der MAI-Entwurf erfaßt auch ‚indirekte‘ Enteignungen; dies bezeichnet den Fall, daß zwar die Eigentumsposition des Investors unangetastet bleibt, die Verwertung dieses Eigentums aber faktisch stark eingeschränkt wird.

tragsstaaten derzeit noch bestehenden Diskriminierungen gegenüber ausländischen Investoren allmählich zu verringern („standstill“ und „rollback“).

Bezüglich der Auswirkungen des MAI auf die Transaktionsbarrieren lassen sich gegenüber der derzeitigen Situation bzw. dem Stand nach Umsetzung des TRIMs-Abkommens - vier zusätzliche Aspekte feststellen.

(1) Mit Direktinvestitionen wird das Ziel verfolgt das vorgeschosene Kapital langfristig im Gastland zu verwerten. Der im MAI vorgesehene Investitionschutz gibt ausländischen Investoren eine zusätzliche Sicherheit. Die mit Direktinvestitionen im Gastland verbundenen Risiken vermindern sich (Risiko der Enteignung, der Einschränkung von Profitrückführungen etc.). Dadurch würde es für potentielle ausländische Investoren grundsätzlich profitabler in den Unterzeichnerstaaten zu investieren (z. B. indem entsprechende Versicherungskosten wegfielen).²⁴

(2) Die Regelungen des MAI hätten gegenüber denen von bestehenden Investitionsschutzabkommen (z. B. bilaterale Investitionsschutzverträge, Energiecharter-Vertrag) Vorrang. Dies könnte für Entwicklungsländer vorteilhaft sein, da die meisten der genannten sonstigen Abkommen - im Gegensatz zum MAI - keine „Zahlungsbilanzklausel“ vorsehen.

Damit könnten die MAI-Unterzeichnerstaaten bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten nicht nur Importauflagen (gemäß dem TRIMs-Abkommen) rechtfertigen, sondern alle anderen oben genannten Auflagen, welche die Zahlungsbilanz entlasten. Die Vorrangstellung des MAI müßte nicht gesondert verankert werden, sondern ergäbe sich, sofern nichts Gegenteiliges geregelt wird, aus Artikel 30, Absatz 3 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, demzufolge bei zwei aufeinanderfolgenden Verträgen über denselben Gegenstand der später geschlossene Vertrag vorgeht.

(3) Der MAI-Entwurf sieht einen breiten Investitionsbegriff vor. Investitionen bezeichnen danach jede Art von Vermögenswert, welcher unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Investors steht. Diese Definition erfaßt neben Direktinvestitionen auch Anteilsrechte, Darlehen, Schuldverschreibungen, vertragliche Ansprüche, Ansprüche auf Geld, geistige Eigentumsrechte, Konzessionen sowie alle anderen Formen von Eigentum. Direktinvestitionen haben gegenüber diesen anderen Formen von privaten Kapitalzuflüssen den Vorteil, daß die betreffenden Fonds weder verzinst noch zurückgezahlt werden müssen. Sie sind außerdem - insbesondere im Vergleich zu Portfolioinvestitionen - weniger volatile. Wie die Mexiko- und Asienkrise gezeigt haben, ist die Liberalisierung von Portfolioinvestitionen und anderen Kapitaltransfers mit hohen Risiken für Volkswirtschaften verbunden, in denen die Kapitalmarktfunktionen nicht voll-

²⁴ Auch hier gilt natürlich, daß Regelungen zum Schutz von ausländischen Investitionen autonom durch die jeweilige Regierung verabschiedet werden können. Wie bereits ausgeführt würde jedoch durch ein multilaterales Abkommen das Schutzniveau erhöht.

ständig ausgebildet sind und das Banksystem ineffizient ist.

(4) Das MAI verbietet eine relativ weite Palette von Investitionsauflagen. Der Entwurf geht in diesem Aspekt weiter als das TRIMs-Abkommen. Außer Importauflagen würden zum Beispiel auch Auflagen verboten, die sich auf Exporte („export performance requirements“) beziehen sowie solche, die nicht handelsrelevant sind. Dies könnte zur Folge haben, daß sich der Zugang zu ausländischer Technologie erschwert (zum Beispiel durch das Verbot von Auflagen bezüglich „joint ventures“ und der Kapitalbeteiligung von Inländern) und die außenwirtschaftliche Situation verschlechtert (Verbot von Exportauflagen).

Im einzelnen sieht der aktuelle Entwurf vor, daß Auflagen an Investoren untersagt werden, durch welche ihnen:

- vorgeschrieben wird, einen bestimmten Teil ihrer Produktion zu exportieren;
- vorgeschrieben wird, einen bestimmten Teil ihrer Vorleistungen aus nationaler Quelle zu beziehen;
- Vorgaben bezüglich des Erwerbs, des Gebrauchs oder der präferentiellen Behandlung von im Inland produzierten Gütern und Dienstleistungen erteilt werden;
- Vorgaben bezüglich des Volumens oder des Wertes der Importe bzw. Exporte sowie der Höhe von Devisenzuflüssen gemacht werden;
- der Verkauf von Gütern und Dienstleistungen dahingehend reguliert wird, daß eine Verbindung zum Volumen oder dem Wert der Exporte

sowie der Devisenerlöse hergestellt wird;

- vorgeschrieben wird, Technologie, Produktionsprozesse oder geistiges Eigentum zu transferieren;
- vorgeschrieben wird, die Zentrale des Gesamtkonzerns oder der regionalen Niederlassungen im Inland anzusiedeln;
- vorgeschrieben wird, ihre Waren und Dienstleistungen ausschließlich von der Produktionsstätte im Inland anzubieten;
- vorgeschrieben wird, im Inland ein bestimmtes Mindestniveau an Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu leisten;
- vorgeschrieben wird, einen bestimmten Anteil von Staatsangehörigen des Gastlandes zu beschäftigen;
- vorgeschrieben wird, ein „joint venture“ mit einheimischer Beteiligung einzugehen;
- vorgeschrieben wird, ein Mindestmaß an heimischer Kapitalbeteiligung zu erreichen.

Das Verbot der fünf erstgenannten Auflagen gilt auch für den Fall, daß die Auflagenerfüllung zur Bedingung für den Erhalt eines wirtschaftlichen Vorteils gemacht wird. Ausnahmen von diesen Regeln sind in den Bereichen Geld- und Währungspolitik, nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung und kulturelle Wirtschaftstätigkeit vorgesehen. Außerdem können unter bestimmten Bedingungen Investitionsauflagen praktiziert werden, wenn sie auf den Schutz der Zahlungsbilanz abzielen.

7 Einschränkung des Einsatzes von Investitionsauflagen

Investitionsauflagen werden traditionell in vielen Entwicklungsländern zur Verfolgung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen angewandt.²⁵ Durch ein Verbot dieser Auflagen wird deshalb der Einsatz eines in Entwicklungsländern verbreite-

Die Tabelle verdeutlicht, daß das TRIMs-Abkommen im wesentlichen nur Importauflagen verbietet; das MAI würde darüber hinaus gehen und eine ganze Reihe weiterer Auflagen untersagen. Dazu gehören Exportauflagen, aber auch nicht-handelsrelevante Auflagen.

Den Verboten im TRIMs-Abkommen unterliegt das Kriterium der

Tab. 4: Wirkungsbereich von TRIMs-Abkommen und MAI im Bereich der Investitionsauflagen

	Inländische Investoren	Ausländische Investoren
Importauflagen	A TRIMs MAI	B TRIMs MAI
Exportauflagen	C MAI	D Mai
Nicht-handelsrelevante Auflagen z. B. bzgl. Technologietransfer, FuE, Joint Ventures, inländische Kapitalbeteiligung, Beschäftigung lokaler Kräfte	E	F MAI

ten wirtschaftspolitischen Instruments erschwert. Das TRIMs-Abkommen und das MAI erfassen unterschiedliche Arten von Investitionsauflagen. Die folgende Tabelle skizziert den Wirkungsbereich beider Abkommen.

„handelsverzerrenden Wirkung“. Durch das TRIMs-Abkommen soll vor allem verhindert werden, daß durch Investitionsauflagen Importe durch einheimische Produktion substituiert werden. Solche Auflagen können sich ausschließlich an ausländische oder an inländische Unternehmen, aber auch gleichermaßen an in- und ausländische Investoren richten. Die Frage, ob zwischen inländischen und ausländischen Investoren diskriminiert wird, ist irrelevant.

Das MAI stellt verbal das Ziel in den Vordergrund, eine diskriminierende Behandlung von ausländischen gegenüber inländischen Investoren zu unterbinden. Dies wird auch von allen Beobachtern und Kommentatoren suggeriert.

²⁵ Immerhin notifizierten, bis zum Auslaufen der Frist im April 1995, 19 Entwicklungsländer verbotene TRIMs. Es ist davon auszugehen, daß viele verbotene TRIMs bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht notifiziert wurden. „GATT/WTO Trade Policy Review reports indicate that potentially prohibited TRIMs exist in the following countries, but were not notified within the 90 days required (...): Bangladesh, Chile, Ghana, Kenya, Korea, Nigeria, Senegal, and Uganda.“ Vgl. Buchs (1996, S. 46). Es ist anzunehmen, daß diese Liste nicht vollständig ist.

Diese Einschätzung ist jedoch nicht korrekt. Der gegenwärtige MAI-Entwurf sieht auch ein Verbot aller handelsverzerrenden Investitionsauflagen vor. Das Auflagenverbot umfaßt deshalb auch Auflagen, die sich in nicht-diskriminierender Form auf ausländische und inländische Investoren richten. Damit würde das MAI das bereits im TRIMs-Abkommen enthaltene Verbot von Importauflagen (Feld A und B in der Abb. 3) duplizieren. Darüber hinaus würde es nicht nur alle in diskriminierender Form auf ausländische Investoren gerichteten Auflagen unterbinden (Feld D und F), sondern auch alle Exportauflagen, die sich gleichermaßen an Inländer und Ausländer richten (Feld C).²⁶ Damit würde nicht nur die diskriminatorische Anwendung eines wirtschaftspolitischen Instruments zur Investitionssteuerung, sondern überhaupt die Anwendung dieses Instruments untersagt.

Durch die Übertragung der MAI-Vorschriften auf Entwicklungsländer würde aus mehreren Gründen gegenüber der gegenwärtigen Situation der Einsatz von Investitionsauflagen erschwert:

Wie dargestellt sieht das MAI eine wesentlich weitere Definition von Investitionsauflagen vor. Sie umfaßt auch nichthandelsrelevante Investitionsauflagen und Exportauflagen.

Das TRIMs-Abkommen sieht für Entwicklungsländer großzügige Übergangsregelungen vor. Dies wäre bei ei-

nem auf Entwicklungsländer ausgeweiteten MAI möglicherweise nicht der Fall.

Das TRIMs-Abkommen sieht außerdem großzügige Ausnahmeregelungen vom Gebot der Nicht-Diskriminierung und vom Verbot mengenmäßiger Beschränkungen vor. Wie erwähnt, sind Ausnahmen möglich, wenn die betreffenden Maßnahmen zum Schutz der Zahlungsbilanz oder zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung notwendig sind. Im Gegensatz zu den WTO-Abkommen ist im MAI-Entwurf eine Ausnahmeregelung für Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht vorgesehen.

8 Entwicklungspolitische Schlußfolgerungen

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß sowohl das TRIMs-Abkommen als auch die im MAI-Entwurf vorgesehenen Regelungen für Entwicklungsländer höchst ambivalente Wirkungen haben. Zum einen verbessert sich prinzipiell ihr Zugang zu ausländischer Technologie. Zum anderen machen es insbesondere die Auflagenverbote für die staatliche Politik immer schwerer die private Investitionstätigkeit zu beeinflussen. Nur durch einen differenzierten Ansatz können Entwicklungsländer die Chancen nutzen, die eine Liberalisierung der Investitionspolitiken bietet und gleichzeitig negative Begleiterscheinungen begrenzen.

8.1 Offenhalten von Politikoptionen - Investitionsauflagen

Entwicklungsländer sollten genau prüfen, bevor sie sich im Bereich der Investitionsauflagen einer stärkeren multilate-

²⁶ Nur eine Minderheit der Verhandlungsteilnehmer hat sich dafür eingesetzt, daß handelsrelevante Investitionsmaßnahmen, sofern sie gleichermaßen für inländische und ausländische Investoren gelten, erlaubt bleiben.

ralen Disziplin unterziehen. Dies schließt nicht aus, daß sie den Abschluß eines multilateralen Investitionsabkommens anstreben sollten. Jedoch stellt sich aus ihrer Sicht die Frage, in welcher Form multilaterale Investitionsregeln weiter verhandelt werden sollten und welche Punkte in Verhandlungen einzubringen wären.

Zum ersten Teil der Frage: Das Verfahren, zwischen OECD-Ländern ein Abkommen zu schließen, das dann allen Ländern offen steht, schafft für Entwicklungsländer eine schwierige Situation. Sie können entweder dem Abkommen beitreten und damit auch die oben genannten Nachteile in Kauf nehmen.²⁷ Treten sie nicht bei, dann verschlechtern sie ihre Standortchancen, weil ihnen ein ‚Negativsiegel‘ anhinge und sie auch nicht die oben genannten Vorteile eines Abkommens in Anspruch nehmen könnten. Dagegen könnten Entwicklungsländer bei Neuverhandlungen innerhalb der WTO ihre Interessen als Gruppe - also in einer stärkeren Verhandlungsposition - einbringen. Dies spricht dafür, daß aus Entwicklungsländer-Sicht die Verhandlungen im Rahmen der WTO weitergeführt werden sollten.

Ein weiterer Grund spricht für Verhandlungen im WTO-Rahmen: Die GATT-Regeln sehen - wie erwähnt - Ausnahmen vom Verbot der Diskriminierung und der mengenmäßigen Beschränkungen für bestimmte Sachverhal-

²⁷ Es wäre allerdings möglich, daß Entwicklungsländer in den Beitrittsverhandlungen länderspezifische Ausnahmeregelungen (z. B. vom Diskriminierungsverbot bei der Zulassung ausländischer Investoren) durchsetzen.

te vor. Demzufolge sind Auflagen nicht nur erlaubt, wenn sie zum Schutz der Zahlungsbilanz (Art. XII) ergriffen werden, sondern auch wenn sie zur Förderung der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung (Art. XVIII) notwendig sind. Ein WTO-Abkommen würde wahrscheinlich diese allgemeinen GATT-Regeln übernehmen.²⁸

Allerdings ist mit der Verlagerung der Verhandlungen auf die WTO auch eine Gefahr verbunden. Während es im Rahmen des MAI theoretisch noch möglich wäre, handelsbezogene Investitionsauflagen, soweit sie nicht-diskriminierend für ausländische und inländische Investoren gelten, aus dem Verbot auszunehmen, würde ein WTO-Abkommen sicherlich alle handelsbezogenen Auflagen untersagen. Damit würde ein allgemeines Instrument zur Investitionsförderung und -steuerung, und nicht nur zur Steuerung von Auslandsinvestitionen, nicht mehr anwendbar sein.

Zur Frage, welche Position Entwicklungsländer in möglichen zukünftigen Verhandlungen einnehmen und dort einbringen sollten²⁹, ist eine Reihe von Punkten zu nennen. Zunächst sollten Entwicklungsländer versuchen, weitere Auflagenverbote zu verhindern und ein Abkommen stärker auf den Bereich des Investitionsschutzes zu konzentrieren. Außerdem sollten sie - soweit weitere

²⁸ Das gleiche gilt für den WTO-Streitschlichtungsmechanismus (Panel-Verfahren), der für Entwicklungsländer günstiger ist als die im MAI vorgesehenen Regelungen.

²⁹ Die Ausdifferenzierung der Entwicklungsländer-Position sollte im Rahmen der UNCTAD erfolgen.

Auflagenverbote festgeschrieben werden - anstreben, daß analog der GATT-Artikel XII und XVIII allgemeine Ausnahmesachbestände verankert werden. Dies schließt Auflagen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung mit ein. Außerdem sollten sich Entwicklungsländer für relativ großzügige Übergangsregelungen einsetzen. Weiterhin sollten sie versuchen, daß nur solche Auflagen verboten werden, die zwischen ausländischen und inländischen Investoren diskriminieren, das Kriterium der ‚Handelsverzerrung‘ aber unberücksichtigt bleibt. Schließlich wäre anzustreben, daß das Diskriminierungsverbot so weit wie möglich „de jure“ gilt. Im derzeitigen MAI-Entwurf sind nicht nur de jure nichtdiskriminierende Maßnahmen verboten, sondern auch solche die faktisch relativ stark ausländische Investoren betreffen. So können staatliche Maßnahmen auch dann als ‚Enteignung‘ betrachtet werden, wenn die Maßnahmen nicht-diskriminierend auf alle Wirtschaftssubjekte, die den Sachverhalt erfüllen, angewendet werden aber vor allem ausländische Investoren den Sachverhalt erfüllen (z. B. wenn vor allem ausländische Unternehmen in der Schuhindustrie tätig sind und die Regierung allen Unternehmen der Branche eine Exportauflage erteilt).

8.2 Verstärkte multilaterale Disziplin

Schließlich sollten sich die Entwicklungsländer dafür einsetzen, daß auch ‚Investitionsanreize‘³⁰ durch ein Ab-

kommen geregelt werden. Dieser Punkt wird im folgenden erläutert.

Regierungen aus Industrie- und Entwicklungsländern praktizieren jeweils unterschiedliche Politiken, um Auslandsinvestitionen und allgemein Investitionen zu beeinflussen und für die nationale wirtschaftliche Entwicklung zu nutzen (zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung der technologischen Entwicklung etc.). Die Palette von Förderinstrumenten ist groß: öffentliche Unterstützung der Forschungs- und Entwicklungsprogramme (Subventionen, Bereitstellung der Ergebnisse öffentlicher Grundlagenforschung oder der militärischen Forschung), wettbewerbsrechtliche Ausnahmeregelungen bei der Unternehmenskooperation in diesem Bereich, Investitionsauflagen bei gleichzeitigem Schutz des Inlandsmarktes etc.

Die verschiedenen (bi-, regionalen und multilateralen) Versuche, Politikinstrumente zur Förderung bzw. Steuerung von Investitionsentscheidungen einzudämmen, richteten sich auf Investitionsauflagen und bestimmte handelspolitische Investitionsanreize (Schutz des Inlandsmarktes und Exportsubventionen). Diese Politiken werden vor allem von Entwicklungsländern angewandt. Andere Anreize stehen dagegen kaum unter multilateraler Disziplin. Dies gilt vor allem für Investitionspolitiken, die häufig von Industrieländern angewandt werden: Subventionen zur Ansiedlung von Industrieunternehmen, Bereitstellung von Ergebnissen der Grundlagenforschung,

³⁰ Investitionsanreize können allgemein als meßbare ökonomische Vorteile definiert werden, die einzelnen Unternehmen oder

Unternehmensgruppen durch die Regierungsstellen bzw. auf Veranlassung derer gewährt werden, um sie zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen.

Subventionen von bestimmten FuE-Ausgaben³¹ oder Beihilfen in der Landwirtschaft.

Diese Rechtslage ist inkonsequent und für Entwicklungsländer diskriminierend. Sie ist inkonsequent, da der Schutz des Inlandsmarktes zusammen mit Export- oder Importauflagen ähnlich wirken, wie Subventionen. Nicht nur Investitionsauflagen, sondern auch Subventionen können handelsverzerrend sein. So erlauben es Produktions- und Einkommensbeihilfen Produzenten im Markt zu bleiben, obwohl sie unter reinen Marktbedingungen nicht mehr konkurrenzfähig wären. Damit wird das Angebot an den betreffenden Gütern gestützt und Exporte von anderen Ländern beeinträchtigt. Das gleiche gilt für die Subvention von Anfangsinvestitionen zum Aufbau einer Produktionsstätte. Diese werden von Industrieländern ausgiebig angewandt, um ihre Standorte für ausländische Investoren attraktiver zu machen.³² Sofern diese Praxis nicht für den Export,

Export-, Importsubstitutionssektor und den Sektor nicht-handelbarer Güter gleichermaßen erfolgt, wirkt auch sie handelsverzerrend. Ähnliches trifft für die Subventionierung oder steuerliche Sonderbehandlung von bestimmten Unternehmensausgaben zu, wie zum Beispiel für Forschung und Entwicklung oder Ausbildung. Auch diese „Standortpolitiken“ können handelsverzerrend wirken.

Außerdem können sowohl die genannten Subventionen als auch Investitionsauflagen zur ineffizienten Nutzung von globalen Ressourcen führen, d. h. die Welt-Wohlfahrt negativ beeinträchtigen. Sofern die Investitionsanreize von allen Ländern angewandt werden und damit eine Tendenz des Anreizwettbewerbs entsteht, werden auch die wohlfahrtsökonomischen Ziele für das einzelne Land nicht erreicht. Es ergibt sich dann lediglich ein Einkommenstransfer von den Steuerzahlern zu den von der Subvention profitierenden Unternehmen.³³ Dem entspricht eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen den betreffenden multilateralen Unternehmen und den Regierungen der Gastländer zugunsten der Ersteren.

Die gegenwärtige Praxis ist außerdem für Entwicklungsländer diskriminierend. Durch multilaterale Abkommen wird die Anwendung handelsbezogener Politiken (z. B. Importzölle, mengenmäßige Beschränkungen, Exportsubventionen oder handelsrelevante Investitionsmaßnahmen) mehr und mehr erschwert. Entwicklungsländer sind jedoch zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele sehr viel stärker auf diese Instrumente

³¹ So erlaubt das SCM-Abkommen, innerhalb bestimmter Grenzen, die Subventionierung von FuE-Ausgaben, soweit sie „pre-competitive“ sind. Der Anwendungsbereich wird weiter eingeschränkt durch die laxen Notifizierungsanforderungen für „non-actionable“ Subventionen.

³² Der Grund, warum allgemeine Investitionssubventionen bisher keiner multilateralen Disziplin unterworfen wurden liegt vor allem darin, daß diese Investitionsanreize industriepolitisch eingesetzt werden und die Regierungen der OECD-Länder nicht daran interessiert sind, dieses Instrument aus der Hand zu geben. Außerdem werden Investitionsanreize häufig durch Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene (Länder, Gemeinden etc.) gewährt. Regierungen, vor allem föderativ organisierter Staaten, schrecken davor zurück, die Kompetenz dieser Gebietskörperschaften einzuschränken.

³³ Vgl. Graham (1996, S. 41).

angewiesen als Industrieländer. Die von Industrieländern angewandten Instrumente der Investitionsförderung setzen die Existenz eines leistungsfähigen Steuer- und Subventionssystems voraus. Diese Voraussetzung ist aber in den meisten Entwicklungsländern nicht erfüllt. Weil sie in der Regel weder die administrativen noch die finanziellen Voraussetzungen haben, Investitionen durch fiskalische Maßnahmen zu fördern oder zu lenken, greifen sie auf die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zurück: die Handels- und die Auflagenpolitik.

Entwicklungsländer sind deshalb gut beraten, im Prozeß der handels- und investitionspolitischen Liberalisierung, steuer- und fiskalpolitische Instrumente zu entwickeln und die entsprechenden Institutionen zu stärken. Steuer- und fiskalpolitische Maßnahmen bilden den Kern der sogenannten Standortpolitiken. Außerdem sind Entwicklungsländer zur Finanzierung ihres Staatshaushalts in hohem Maße auf Zolleinnahmen und Unternehmenssteuern angewiesen. Um subventionspolitische Instrumente einzusetzen, müßten sie deshalb andere Einnahmequellen erschließen. Auch zu diesem Zweck müssen sie neue steuerpolitische Instrumente entwickeln.

Allgemein kann festgestellt werden, daß die skizzierte Globalisierung neue Chancen für Entwicklungsländer eröffnet, ihre technologische und wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Um jedoch diese Chancen zu nutzen, sollten sie den Wirkungsbereich der Abkommen begrenzen. Insbesondere Regelungen im Bereich des Investitionsschutzes könnten für Entwicklungsländer zusätzliche entwicklungsrelevante Investitionen mobili-

sieren. Dagegen sollten aus der Sicht der Entwicklungsländer Investitionsauflagen weitestgehend ‚erlaubt’ bleiben. Dies betrifft insbesondere solche Auflagen, die nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren diskriminieren („handelsrelevante Auflagen“).

Diese Sichtweise geht über den durch die Neoklassik gesetzten Rahmen hinaus, der funktionierende Märkte („vollständige Konkurrenz“) voraussetzt. In der neoklassischen Welt sind staatliche Interventionen zwangsläufig ineffizient. Wenn man aber davon ausgeht, daß es Marktversagen (externe Effekte oder unvollständige Märkte) gibt, dann können Interventionen, wie zum Beispiel Investitionsauflagen, die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen. Gleiches gilt für den Fall, daß aus irgendeinem Grund nicht alle durch staatliche Interventionen bedingten Verzerrungen gleichzeitig abgeschafft werden können. Der Hauptgrund, warum Märkte unvollständig sind und staatliche Eingriffe nicht auf einen Schlag abgebaut werden können, liegt darin, daß die entsprechenden gesellschaftlichen Institutionen nicht vorhanden sind. Die vorliegende Analyse hat insbesondere auf die Bedeutung der staatlichen Steuer- und Standortpolitik sowie die hierfür relevanten Institutionen hingewiesen. Sie befindet sich deshalb sowohl in der Tradition der Neuen Institutionenökonomie als auch der ‚alten‘ politischen Ökonomie.

9 Literatur

Buchs, Th. D. (1996) - „Selected WTO Rules and Some Implications for Fund Policy Advice“, IMF Working Paper (März 1996)

Chao, Ch.-Ch. und E. S. H. Yu (1994) - „Export-Share Requirements and Welfare in Less Developed Countries: A ThreeSector General Equilibrium Analysis“, in: Journal of International Trade and Economic Development, Band 3, Nr. 1 (März 1994)

Dahlmann, C. J./I. ul Haque/K. Takeuchi (1995) – „The World Trading Environment“, in: I. ul Haque (Hrsg.), Trade, Technology, and International Competitiveness, Economic Development Institute of the World Bank, EDI Development Studies, Washington D.C. 1995

Graham, E. M. (1996) - „Investment and the New Multilateral Trade Context“, in: OECD, Market Access After the Uruguay Round - Investment Competition and Technology Perspectives, Paris 1996

Helleiner, G. K. (1995) - „Trade, Trade Policy and Industrialization Reconsidered“, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), in: World Development Studies 6 (1995)

Morrisey, O. und Y. Rai (1995) - „The GATT Agreement an TRIMs: Implications for Developing Countries and their Relationship with Transnational Corporations“, in: Journal of Development Studies, Band 31, Nr. 5 (Juni 1995)

Price, D. M. (1996) - „Investment Rules and High Technology: Towards a Multilateral Agreement an Investment“, in: OECD, „Market Access After the Uruguay Round - Investment Competition and Technology Perspectives“, Paris 1996

OECD (1992) - „Technology and the Economy: The Key Relationships“, Paris 1992

UNCTAD (1997) - „World Investment Report 1997 - Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy“, United Nations, New York / Genf 1997

UNCTAD (1996) - „World Investment Report 1996 - Investment, Trade and International Policy Arrangements“, United Nations, New York / Genf 1996

World Bank (1997) - „Global Economic Prospects and the Developing Countries“, Washington D.C. 1997

World Bank (1996) - „Global Economic Prospects and the Developing Countries“, Washington D.C. 1996

10. Dokumentationen

1. Positionspapier des DGB zum Multilateralen Abkommen für Investitionen (MAI)
2. BDI-Stellungnahme zu multilateralen Vereinbarungen über den Schutz und die Liberalisierung von Auslandsinvestitionen
3. BIAC (Business and Industry Advisory Committee to the OECD): The Multilateral Agreement on Investment (MAI) and the OECD Guidelines/Environment, Labour and Consumer Matters
4. Memorandum von WEED und Germanwatch: Globales Investitionsregime für nachhaltige Entwicklung

Im April 1998 sollten nach bereits verschobenem Zeitplan die Verhandlungen innerhalb der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI - Multilateral Agreement on Investment) abgeschlossen werden. Mittlerweile scheint wegen der widersprüchlichen Positionen der Verhandlungspartner eine Verlängerung der Verhandlungen bis in den Herbst wohl wahrscheinlicher geworden zu sein.

Der Anstoß für Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen ging ursprünglich von internationalen Finanzdienstleistern aus. Ziel von MAI war und ist die einheitliche Zusammenfassung der bilateralen und regionalen Investitionsabkommen im Einzugsbereich der OECD in einem einzigen Investitionsabkommen zum Schutz der Rechte ausländischer Investoren. Das Abkommen wird sich nicht nur auf Produktionsanlagen, sondern auch auf Finanzinvestitionen und sonstige Dienstleistungen erstrecken. Die vertragsschließenden Regierungen erhoffen sich von einer Vereinheitlichung der mehr als 1600 weltweit existierenden bilateralen Investitionsabkommen positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Es besteht die Gefahr, daß endgültig Arbeitnehmer- und Umweltrechte, aber auch das Recht auf eigenständige Entwicklung den alleinigen Investitionsentscheidungen und freiheiten der multinational tätigen Unternehmen geopfert werden und sich die Abwärtsspirale bei den sozialen Grundrechten im weltweiten Wettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze weiterdreht.

Das MAI wird sich nicht nur auf die Mitgliedsländer der OECD beschränken, sondern ausdrücklich auch für Nicht-Mitglieder offen sein, auf die im Zuge der Globalisierung ein Zwang ausgeübt wird, das Regelwerk für die Freizügigkeit und den Schutz ausländischer Investitionen zu unterzeichnen, auch wenn dies zu eigenen anders gelagerten industrie-, wirtschafts- und sozialpolitischen Interessen Widerspruch steht. Erwartet wird auch eine Ausweitung dieses Abkommens auf die Verhandlungen über Wettbewerb und Investitionen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

Dem bis jetzt nur in Englisch vorliegenden Vertragstext zufolge sind die Regierungen nach dem MAI verpflichtet, multinationale Konzerne nicht gegenüber einheimischen Unternehmen zu benachteiligen. Alle Vorteile, die einem Investor gewährt werden, müssen allen eingeräumt werden. Diskriminierende Regeln im heimischen Recht, Exportauflagen, Einschränkung der Gewinnrückführung und ähnliches werden weitgehend verboten.

Bei Verstaatlichungen ist eine marktgerechte Entschädigung zu zahlen. Bei Privatisierungen müssen einheimische und ausländische Investoren gleichbehandelt werden.

Bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot können Unternehmen ein Klageverfahren gegen die betreffenden Regierungen einleiten.

Von Beginn der Verhandlungen über MAI an hat der Gewerkschaftliche Beratungsausschuß (TUAC) bei der OECD darauf hingewirkt, in das Vertragswerk bindende Klauseln aufzunehmen, in denen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO garantiert werden (Sozialklauseln). Sie betreffen die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie, das Verbot von Zwangsarbeite und von ausbeuterischen Formen von Kinderarbeit, sowie die Nicht-Diskriminierung in Beschäftigungsverhältnissen.

Außerdem sollen nach TUAC- und DGB-Vorstellungen die Regierungen durch eine bindende Klausel – und nicht, wie beabsichtigt, in einer freiwilligen Selbstverpflichtung – daran gehindert werden, Arbeits- und Umweltnormen abzusenken, um ausländische Investitionen anzulocken. Weitere Ziele der TUAC-Initiative, die von einer Reihe von Regierungen mittlerweile unterstützt wird, bestehen darin, in das Abkommen die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen aufzunehmen; dies sind Richtlinien, die von Regierungen, Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam als Empfehlungen für vorbildliche Verhaltensweisen ausländischer Unternehmen im jeweiligen Gastland ausgearbeitet worden sind.

Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsnormen sollen zum Bestandteil der regulären Bewertungs- und Konfliktbeilegungsverfahren werden; schließlich wird die Einrichtung von innerstaatlichen Kontaktstellen zur Durchsetzung der Richtlinien als bindende Verpflichtung für alle an dem Abkommen beteiligten Parteien verlangt. Gemeinsam mit der Durchsetzung internationaler Umweltnormen stellen diese Vorschläge eine Minimalbalance für jeden neuen internationalen Vertrag zum Schutz ausländischer Direktinvestitionen dar.

Nach Auffassung des DGB müssen grundlegende Arbeits- und Umweltnormen in das Abkommen aufgenommen und auf die gleiche Stufe wie die darin enthaltenen Bestimmungen zum Schutz von Vermögen und kommerziellen Interessen gestellt werden. Außerdem muß gewährleistet sein, daß bestehende und zukünftige Sozial- und Umweltstandards im europäischen Binnenmarkt von dem Abkommen unberührt bleiben und den Regierungen die Möglichkeit bleibt, Maßnahmen zur Sicherung der kulturellen Identität zu ergreifen.

Gelingt es nicht, diese Forderung bis zum voraussichtlichen Ende der Verhandlungen durchzusetzen, bleibt nur noch die Möglichkeit, in den anschließenden Ratifizierungsprozessen in den nationalen Parlamenten das MAI wegen seiner einseitigen Ausrichtung auf die Interessen von multinationalen Großunternehmen zu blockieren. Dabei könnte das MAI nur als Ganzes zu Fall gebracht werden, Nachbesserungen wären nicht möglich. Ist das MAI einmal unterzeichnet und ratifiziert, wird es Regierungen unmöglich gemacht, aus welchen nationalen Beweggründen auch immer, beispielsweise zum Schutz der staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Institutionen im Bildungs- und Gesundheitsbereich einschränkende Maßnahmen zu ergreifen; mit MAI ist der Weg zu weitestgehender Liberalisierung und Privatisierung unumkehrbar geworden. Ausnahmeregelungen sind stark eingeschränkt und werden einem institutionellen Verhandlungsdruck mit dem Ziel künftiger Liberalisierung ausgesetzt.

Dieser Einbahnstraßenmechanismus des MAI stößt nicht nur bei einigen OECD-Mitgliedern auf Bedenken, z. B. Kanada, das sein öffentliches und gemeinnütziges Gesundheitssicherungssystem einem Frontalangriff der privaten Konkurrenz aus dem Nachbarland ausgesetzt sieht. Vor allem Entwicklungsländer, die zum MAI-Beitritt gezwungen werden, wenn sie überhaupt noch für Auslandsinvestitionen attraktiv bleiben wollen, müßten dann noch bestehende Ausnahmebestimmungen zur Förderung einer eigenen industriellen Entwicklung, aber auch zur Gewährleistung bestimmter Arbeitnehmerrechte, zur Verteidigung der Rechte von Ureineinwohnern oder zur Schonung ihrer einheimischen natürlichen Ressourcen und Umwelt auch rückwirkend ("rollback"-Prinzip) aufkündigen. Diesen Bedenken vornehmlich aus Entwicklungspolitischer Sicht tragen auch die Gewerkschaften in den Industrieländern Rechnung, so auch der DGB gemeinsam mit dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften IBFG.

Auf der anderen Seite bieten die Verhandlungen über das MAI zum jetzigen Stand die große Chance, erstmals verbindliche Sozialklauseln in einem derartigen internationalen Abkommen bindend zu verankern. Ebenso bietet das Verbot einer Absenkung von Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutznonnen, um Auslandsinvestitionen, wenn es denn im Vertragswerk Eingang findet, die Möglichkeit, die bereits jetzt herrschende unerträgliche Ausbeutungspraxis in sogenannten Freien Wirtschaftszonen ("Maquiladoras") anzugreifen und mit Mitteln des internationalen Rechts zu beseitigen. Wenn die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zum Bestandteil des MAI würden, wäre auch dies ein Schritt hin zu einer weltweiten Zivilisierung der Industrie- und Arbeitsbeziehungen. Deshalb unterstützt der DGB gemeinsam mit dem IBFG die Bemühungen der TUAC, das Verhandlungsergebnis von MAI in diesem Sinne zu verändern.

Es ist Zeit für eine umfassende und öffentliche Debatte über das MAI. Dem dient die bisherige Verhandlungspraxis hinter verschlossenen Türen und in undurchschaubaren Expertengruppen in keiner Weise. Deshalb fordert der DGB von der Bundesregierung, den bisherigen Textentwurf des MAI auch in deutscher Sprache bekanntzumachen, damit er von einer breiten Öffentlichkeit, insbesondere in den Gewerkschaften diskutiert werden kann. Der DGB erwartet von den Verhandlungsführern der Bundesregierung, daß sie wie andere Regierungen der OECD-Länder und gemeinsam mit der Europäischen Union die Forderungen des TUAC unterstützen und in die eigene Positionsbestimmungen aufnehmen.

Im übrigen und über das Regelwerk von MAI hinausgehend unterstreicht der DGB seine Forderung, in nationale und internationale Abkommen Regelungen aufzunehmen, in denen sich Regierungen verpflichten, darauf einzuwirken, daß die im Gastland investierenden ausländischen Unternehmen soweit wie möglich ihre in den Heimatländern geltenden Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards anwenden, soweit sie höhere Anforderungen beinhalten als im Gastland. Bei der Beseitigung des unmenschlichen Apartheidregimes in Südafrika hat ein solcher Verhaltenskodex seine positive Wirksamkeit bereits unter Beweis gestellt.



Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Abteilung
Außenwirtschaftspolitik
Telefon: (0221) 3708-525
Telefax: (0221) 3708-577

BDI-Stellungnahme

zu multilateralen Vereinbarungen über den Schutz und die Liberalisierung von Auslandsinvestitionen

Köln, Mai 1996

Gustav-Heinemann-Ufer 84-88
D-50968 Köln (Bayenthal)

A. Einleitung

Direktinvestitionen im Ausland spielen im Zeitalter der Globalisierung eine immer bedeutendere Rolle. Weltweit war der Zuwachs der Auslandsinvestitionen vom Jahr 1980 bis zum Jahr 1992 doppelt so groß wie der Zuwachs des Welthandels und dreimal so groß wie der Zuwachs des Weltsozialprodukts. Während vor einigen Jahren vorwiegend multinationale Unternehmen im Ausland investierten, sind Direktinvestitionen heute in der Regel unverzichtbarer Bestandteil der Unternehmensstrategie auch mittelständischer Unternehmen.

Aufgrund der zunehmenden Dynamik der Auslandsinvestitionen unterstützt die deutsche Industrie Überlegungen zur Schaffung multilateraler Regelwerke zur Liberalisierung und zum Schutz von Auslandsinvestitionen. Nach mehrjährigen Vorarbeiten hat der Ministerrat der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Mai 1995 das Mandat für Verhandlungen eines multilateralen Abkommens über Investitionen im Rahmen der OECD erteilt. Die Verhandlungen dieses 'Multilateral Agreement on Investment - MAI' laufen gegenwärtig mit dem Ziel, innerhalb von zwei Jahren für die OECD-Länder und sonstige beitrittsinteressierte Nicht-OECD-Länder ein Investitionsschutzabkommen mit hohem Liberalisierungs- und Schutzstandard zu unterzeichnen.

Darüber hinaus gibt es Planungen, im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) unter dem Stichwort ‚Handel und Investitionen‘ ein multilaterales Investitionsabkommen auszuhandeln, das sämtlichen WTO-Mitgliedern offensteht. In einem solchen Abkommen wären zusätzlich zu den Industrieländern auch Entwicklungs- und Schwellenländer einbegriffen.

Die deutsche Industrie sieht in der Ausarbeitung multilateraler Abkommen über Investitionen wichtige Vorhaben von OECD und WTO. Die Entwicklung eines multilateralen Rahmens für ausländische Direktinvestitionen hat zum Ziel, direkte oder indirekte Investitionshemmnisse in der nationalen Gesetzgebung oder anderweitigen staatlichen Regelungen zu beseitigen. Ein weitgehender Abbau der noch bestehenden Hemmnisse für internationale Investitionen wäre ein entscheidender Schritt, um das Vertrauen der Wirtschaft in weltweite Investitionsrahmenbedingungen zu stärken und einen Beitrag zum Wachstum der Weltwirtschaft zu leisten.

Ein mögliches OECD-Abkommen mit hohem Schutz- und Liberalisierungsstandard hätte aus Sicht der deutschen Industrie für erfolgreiche Verhandlungen in der WTO eine wichtige Pilotfunktion. Aufgrund deutlicher Unterschiede in der Behandlung von Auslandsinvestoren in Industrie- und in Entwicklungsländern ist mit einem langen Verhandlungszeitraum für ein Abkommen in der WTO zu rechnen.

Ein Investitionsabkommen im Rahmen der WTO wäre ein wichtiger Baustein für das multilaterale Regelwerk zur Sicherung einer liberalen Weltwirtschaftsordnung. Zu bedenken ist allerdings, daß die OECD vor Erteilen eines Verhandlungsmandats mehrjährige Beratungen über den Charakter und die wesentlichen Inhalte eines OECD-Investitionsabkommens geführt hatte. Dies ist um so notwendiger im Kreis der WTO-

Staaten, die bezüglich ihrer Regelungen zur Behandlung ausländischer Investoren erheblich größere Differenzen aufweisen als die OECD-Staaten.

Die deutsche Industrie würde es begrüßen, wenn auf der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1996 in Singapur das Thema ‚Handel und Investitionen‘ in die Reihe der ‚neuen Themen‘ aufgenommen würde. Vor möglichen Verhandlungen für ein WTO-Investitionsabkommen sollte jedoch geklärt werden, ob die Bedingungen wichtiger bilateraler Investitionsschutzverträge erreicht werden könnten und ob die beteiligten Länder zur Liberalisierung von Investitionsbedingungen für Auslandsinvestoren im Sinne der Inländerbehandlung bereit wären. Da für ein solches Abkommen die Federführung innerhalb der Europäischen Union (EU) bei der Europäischen Kommission liegt, erwartet die deutsche Industrie von der Kommission Unterstützung bei dem Ziel, den Investitionsschutz und den Zugang ausländischer Investoren in Entwicklungs- und Schwellenländern in Anlehnung an die Vorschläge dieses Positionspapiers zu verbessern.

Die deutsche Industrie begrüßt den Beschuß des OECD-Ministerrates vom Mai 1995, Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen aufzunehmen, die einen höchstmöglichen Standard des Investitionsschutzes und eine möglichst weitgehende Liberalisierung im Investitionsbereich zum Ziel haben. Ebenso findet der Beschuß, das Abkommen für Nichtmitgliedstaaten der OECD zu öffnen, die volle Unterstützung der deutschen Industrie. Um das Interesse von Schwellenländern am Abkommen zu stärken, sollten diese laufend über den Fortgang der Arbeiten unterrichtet und um Stellungnahme in den verschiedenen Phasen des Projekts gebeten werden. Diese Verfahrensweise wird den Nichtmitgliedstaaten später den Beitritt zum Abkommen erleichtern.

Die Verhandlungen beinhalten zahlreiche Fragen, die bisher weder in bilateralen noch in multilateralen Vereinbarungen behandelt worden sind. Ziel der vorliegenden Stellungnahme ist es, zu diesen Fragen aus Sicht der deutschen Industrie Anregungen zu geben und Eckpunkte eines multilateralen Abkommens für ausländische Direktinvestitionen aufzuzeigen.

Ein wirkungsvolles multilaterales Investitionsabkommen muß folgende Grundelemente enthalten, die auch in der Präambel des OECD-Abkommens festgeschrieben sein müßten:

- a. Das Abkommen muß feststellen, daß die Unterzeichner den wichtigen Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur Wirtschaftskraft ihres Landes und zur wirtschaftlichen Entwicklung anerkennen.
- b. Die Mitgliedstaaten müssen sich eindeutig verpflichten, Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen abzubauen und damit den Marktzugang zu verbessern sowie ausländische Direktinvestitionen zu schützen.
- c. Um eine größtmögliche geographische Anwendung des Abkommens zu gewährleisten; muß Nichtmitgliedstaaten der OECD, insbesondere interessierten Schwellenländern, die Möglichkeit des Beitritts zum Abkommen eingeräumt werden.

B. Begriffsbestimmungen

Das MAI sollte den Anwendungsbereich des Abkommens klar definieren. Wichtige Begriffe wie Investition, Investor, Gewinn, Transfer, geistiges Eigentum sollten möglichst weit gefaßt sein, damit sie nicht nur das derzeitige Verständnis ihrer Bedeutung, sondern auch potentielle neue Entwicklungen im Bereich grenzüberschreitender Investitionen berücksichtigen.

Zu dem **Begriff ,Investition‘** ist anzumerken, daß den Zielen des MAI am besten gedient wäre, wenn das Abkommen eine breite Definition des Begriffs enthielte, d. h. nicht abhängig von dessen Verwendung für Fragen des Investitionsschutzes oder der Liberalisierung wäre. Die Definition könnte eine nicht endgültige Liste dessen einschließen, was nach den Bestimmungen der am weitesten gefaßten bilateralen Investitionsförderverträge (IFVs) eine Investition darstellt: Anteile, Aktien, Obligationen und Schuldverschreibungen oder alle sonstigen Formen der Beteiligung an einem Unternehmen; strategische Allianzen; Ansprüche auf finanzielle Leistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die auf einem Vertrag mit wirtschaftlichem Wert gründen; Portfolio-Investitionen, Immobilien, Sachanlagen, immaterielle Vermögenswerte, Firmenwert, geistiges Eigentum, Verpflichtungen aus Verträgen über Dienstleistungen oder schlüsselfertige Anlagen, Sachanlagen, Rechte, wie z. B. Lizenzen und andere Formen der Unternehmenskooperation. Alle Arten von Investitionen, für welche die MAI-Bestimmungen über den freien Marktzugang gelten, sollten ebenso von den Schutzgarantien des Abkommens abgedeckt sein.

Auch der Begriff **,Investor‘** muß weit definiert werden, um (traditionelle und sonstige) Unternehmen, natürliche Personen, Joint Ventures, Wirtschaftsorganisationen, strategische Allianzen usw. einzuschließen. Auch in diesem Fall sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, die Definition zu erweitern, um sich gegebenenfalls entwickelnde neue Formen von Investitionsvereinbarungen ebenfalls abzudecken.

Die Definition des Begriffs **,Inländer‘** ist von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit direkten und indirekten Investitionen. Als 'Inländer' eines MAI-Mitgliedstaates sollten alle natürlichen Personen betrachtet werden, die Bürger dieses Staates sind oder dort ihren ständigen Wohnsitz haben, sowie alle juristischen Personen (z.B. Unternehmen, Konzerne, Personengesellschaften, Joint Ventures, Ein-Personen-Gesellschaften und sonstige), die nach dem Recht des betreffenden Staates gegründet oder organisiert wurden.

C. Rechtliche Fixierung der bestehenden Liberalisierung

Bereits in der Vergangenheit wurden Schritte unternommen, um Beschränkungen für ausländische Investoren abzubauen. Insbesondere sind dies der ‚OECD-Kodex der Liberalisierung der laufenden unsichtbaren Operationen‘, der ‚OECD-Kodex der Liberalisierung des Kapitalverkehrs‘ und das Übereinkommen zur Inländerbehandlung (National Treatment Instrument). Handlungsbedarf besteht deshalb, weil diese Übereinkom-

men z. T. rechtlich nicht bindend sind und durch eine Reihe von Ausnahmeregelungen aufgeweicht sind.

Die deutsche Industrie würde es begrüßen, wenn das MAI den höchstmöglichen Grad an Liberalisierung des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für ausländische Investoren vorsehen würde. Das MAI muß unbedingt dafür sorgen, daß in der Gesetzgebung aller Unterzeichnerstaaten noch bestehende Beschränkungen abgebaut werden und damit die Voraussetzungen für den freien Fluß von Kapital und Investitionen und den freien Zugang zu den Märkten geschaffen werden. Regelungen für Abweichungen und Ausnahmen müssen insgesamt möglichst gering und klar definiert sein.

Das hoheitliche Recht von Staaten, dafür zu sorgen, daß ausländische Investitionen den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ebenso entsprechen wie nationale Investitionen, wird zwar anerkannt, jedoch darf die Ausübung solcher Hoheitsrechte nicht zum Schutz der einheimischen Märkte mißbraucht werden. Die extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts sollte ausgeschlossen werden, soweit Unternehmen davon betroffen sein könnten. Das Abkommen müßte daher die Unterzeichner eindeutig dazu verpflichten, Investoren **freien Zugang und Niederlassung** sowie freie Betätigung mit Meistbegünstigungsstatus zuzugestehen. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung zum Verzicht auf alle politischen, rechtlichen oder administrativen Maßnahmen mit investitionsemmender Wirkung. So sollte beispielsweise die Höhe der Beteiligung ausländischer Investoren an Unternehmen im Gastland keinen Beschränkungen unterworfen sein. Bereiche, die aus Gründen der ‚nationalen Sicherheit‘ Beschränkungen unterliegen, sollten auf das absolute Mindestmaß reduziert werden und von allen Unterzeichnern ausdrücklich aufgelistet werden.

Bestimmungen betreffend **Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung** sollten zu den Eckpfeilern des MAI gehören, da ausländische Investoren in der Lage sein müssen, mit ihren einheimischen und ausländischen Wettbewerbern gleichberechtigt zu konkurrieren. Deshalb dürfen ausländische Investoren beim Zugang und in der Zeit nach ihrer Niederlassung nicht weniger günstig behandelt werden als einheimische Investoren oder Investoren aus einem anderem Land. Dies schließt die gleichberechtigte Möglichkeit zur Bildung von bzw. Beteiligung an Forschungs- und Entwicklungskonsortien ein, sofern das betreffende Unternehmen auch tatsächlich einen Beitrag zur nationalen Wertschöpfungskette leistet. Die Meistbegünstigungsklausel sollte außerdem garantieren, daß alle Unterzeichner des MAI dieselbe Behandlung erhalten, die ein MAI-Unterzeichner in einem bilateralen Investitionsvertrag einer Nicht-MAI-Partei gewährt.

Bei Verhandlungen über ein MAI stellt sich die Frage, ob im Zusammenhang mit der Inländerbehandlung auch Fragen der **Besteuerung** geregelt werden sollten. Unter Beachtung des für die inländische Besteuerung grundsätzlich geltenden Souveränitätsprinzips sollte klargestellt werden, daß für die Besteuerung von Investitionen das Diskriminierungsverbot gilt, wie es internationalen Musterabkommen und den zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen niedergelegt ist. Außerdem sollten die Unterzeichnerstaaten international anerkannte Besteuerungsgrundsätze, wie z. B. den für internati-

onal anerkannte Verrechnungspreise geltenden Fremdvergleichsgrundsatz bekräftigen und anwenden. Im Gaststaat der Investition erhobene Quellensteuern auf Zinsen, Lizenzen und Dividenden sowie auf Dienstleistungen sollten wegen ihrer investitionsbeeinträchtigenden Wirkung präzisen Liberalisierungsregelungen mit dem Ziel eines völligen Verzichts auf Quellensteuern unterworfen werden.

Das Recht auf freien **Kapital- und Gewinntransfer** ist eine unabdingbare Voraussetzung für Auslandsinvestitionen. Daher sollte im MAI eindeutig festgelegt sein, daß es Investoren freisteht, alle mit einer Investition verbundenen Zahlungen (d. h. Kapital, laufende Einkünfte, Erträge aus Liquidationen, Zahlungen für technische Dienstleistungen und Lizenzgebühren für die Benutzung von Warenzeichen, Patenten und anderem geistigen Eigentum) jederzeit in frei konvertierbarer Währung zu transferieren. Der Kapital- und Gewinntransfer sollte keinen einbehaltenden Steuern unterliegen. Das Abkommen muß ausschließen, daß im Falle von Zahlungsbilanzdefiziten die Einschränkung des freien Kapitaltransfers als Mittel zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz mißbraucht wird.

In einem Investitionsabkommen müßten sich alle Unterzeichner verpflichten, daß sie bei Inkrafttreten des Abkommens Schritte für eine nachhaltige Liberalisierung der Investitionen unternehmen. Ein Abkommen, das nur wenige oder gar keine sofortigen Liberalisierungsmaßnahmen vorsähe und statt dessen auf ein ‚Standstill‘ bei den bestehenden Beschränkungen mit später auszuhandelndem ‚Rollback‘ setzte, würde dem Anspruch eines verbesserten Marktzugangs nicht gerecht werden. Für Bereiche, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der MAI-Verhandlungen noch Beschränkungen für ausländische Investoren vorsehen, müßte ein Zeitplan für deren Abbau festgelegt werden.

Vorbehalte oder Ausnahmen innerhalb eines Investitionsabkommens sollten vermieden werden, um eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen zu erreichen. Unvermeidbare Ausnahmen müssen auf das absolute Mindestmaß beschränkt bleiben, eng definiert und in ihrer Anwendung voll transparent gemacht werden. Vorbehalte und Ausnahmen sollten des weiteren Mechanismen einer fortschreitenden Liberalisierung unterliegen. Einschränkungen aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sollten nicht für Einschränkungen im Wirtschaftsbereich mißbraucht werden. Grundsätzlich ausgeschlossen werden sollten Einschränkungen, die auf extraterritorialer Anwendung nationalen Rechts beruhen.

Reziprozitätsmaßnahmen stellen keine echte Liberalisierung dar. Derartige Maßnahmen sollten nicht als Ausnahmen von der Meistbegünstigung bzw. der Inländerbehandlung zugelassen werden. Vor allem bei Beteiligung an staatlich geförderten Forschungs- und Entwicklungskonsortien sollte die Inländerbehandlung greifen, nicht das Prinzip der nationalen Zugehörigkeit.

Aus dem Bereich der BDI-Mitgliedsverbände sind keine Regelungen bekannt, nach denen EU-Unternehmen gegenwärtig Vergünstigungen eingeräumt würden, die Unter-

nehmen aus Nicht-EU-Staaten vorenthalten blieben. Daher sollten Sonderregelungen für **regionale Wirtschaftszusammenschlüsse** weitgehend vermieden werden.

Das MAI sollte **sektorale Ausnahmen** vom Prinzip der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung vermeiden. Sensible Sektoren könnten zeitlich begrenzt von der Inländerbehandlung ausgenommen werden, wenn innerhalb eines regionalen Wirtschaftszusammenschlusses besonders weitgehende Liberalisierungsschritte unternommen werden und Reziprozität dadurch nicht gewährleistet ist. Vorbehalte aufgrund von kulturellen Besonderheiten sind abzulehnen.

Zeitlich begrenzte Abweichungen von der vertraglich festgelegten Liberalisierung (z. B. zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz) können zwar als nützliche Sicherheitsventile betrachtet werden, um den Rückgriff auf längerfristige Vorbehalte und Ausnahmen wirksam beschränken zu können. Um einen deutlich höheren Standard als in den bestehenden Abkommen zu erreichen, sollten solche Abweichungen, zumindest für die OECD-Mitgliedstaaten von vornherein ausgeschlossen werden.

D. Neue Liberalisierungsmaßnahmen

Beim Bereich der neuen Liberalisierung handelt es sich um Maßnahmen, die in bilateralen Investitionsförderverträgen, dem National Treatment Instrument oder andern internationalen Übereinkommen bislang nicht oder nur ansatzweise geregelt sind. Ein wichtiges Element bei Auslandsinvestitionen ist die **Entsendung von Schlüsselpersonal**. Multinationalen Unternehmen sollte in einem Investitionsabkommen das Recht eingeräumt werden, Schlüsselkräfte ihrer Wahl - einschließlich Managementkräften, technischen und anderen Fachpersonals und Beratern - zwischen ihren Niederlassungen und Standorten mit Beteiligung in verschiedenen Ländern zum Zwecke der Einrichtung, Erweiterung, Leitung, Verwaltung, Kontrolle oder Beratung von Investitionsprojekten zu versetzen. Außerdem sollten Investoren das Recht haben, bestimmte Funktionen unabhängig von der Nationalität zu besetzen, solange die Personen sich rechtmäßig in dem betreffenden Gebiet aufhalten.

Damit sollen keine nationalen Vorschriften für Arbeitsgenehmigungen bestimmter Berufe beseitigt werden. Vielmehr soll sichergestellt werden, daß solche Genehmigungen automatisch und möglichst kurzfristig und unbürokratisch erteilt werden. Kriterien für die Genehmigung könnten sein, daß der Antrag von einer Person im Auftrag eines internationalen Unternehmens - Mutter- oder Tochtergesellschaft - gestellt wird, bei dem diese Person bereits beschäftigt ist oder von dem sie als Schlüsselkraft beschäftigt werden soll, daß die Arbeitsgenehmigung in direktem Zusammenhang mit einer in dem betreffenden Teilunternehmen durchzuführenden speziellen Aufgabe steht und auf diese Aufgabe beschränkt ist, daß der Antragsteller bei der Durchführung dieser Aufgabe als Schlüsselkraft einzustufen ist oder für eine entsprechende Position ausgebildet wird und seine Versetzung als normaler Teil der Tätigkeit des betreffenden internationalen Unternehmens betrachtet werden kann. Arbeitsgenehmigungen für Schlüsselpersonal einschließlich Techniker und Berater müssen - im Gegensatz zu anderen Antragstellern - aus-

schließlich auf diesen Kriterien basieren und nicht etwa auf der Situation am einheimischen Arbeitsmarkt. Das Niveau der fachlichen oder akademischen Qualifikation des Antragstellers darf dabei keine Rolle spielen.

Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen multinationale Unternehmen sich zunehmend auf die **freie Datenkommunikation** innerhalb und außerhalb ihrer eigenen Strukturen stützen können. Beschränkungen im grenzüberschreitenden Informationsfluß können sich als investitionshemmend auswirken. Mit der Ausdehnung der Kommunikationsnetze wird der Informationsschutz zunehmend schwierig. Um die Informationsinfrastruktur für ihre Zwecke nutzen zu können, müssen Unternehmen eine angemessene Sicherheit haben, daß Daten übermittelt und empfangen werden können, ohne daß die Gefahr der Kopie geschützter Informationen auftritt. Das MAI sollte den freien Datenfluß vorsehen und die Frage des Datenschutzes im grenzüberschreitenden Informationsfluß regeln.

Monopole und staatliche Konzessionen beschränken per definitionem den Marktzugang sowohl für ausländische als auch für inländische Investoren. Das MAI sollte dafür sorgen, daß der Marktzugang nicht durch Exklusivrechte oder die Monopolisierung von Bereichen, die für den Globalisierungsprozeß von entscheidender Bedeutung sind (z. B. Telekommunikation), beschränkt wird. Sofern Monopole zugelassen werden, muß dabei die Diskriminierung ausländischer Investoren vermieden werden.

Fragen bezüglich des Erwerbs von staatlichen Anteilen durch ausländische Investoren im Zuge von **Privatisierung** sollten auf der Grundlage der Inländerbehandlung geregelt werden. Ausnahmen sollten nur aus Gründen der nationalen Sicherheit in engstem Sinne zugelassen werden.

Die Signatarstaaten des Abkommens sollten sich verpflichten, ausländischen Investoren keine **Tätigkeitsauflagen** vorzuschreiben. Dies betrifft insbesondere die Zusage, Investitionsgenehmigungen nicht von Auflagen abhängig zu machen. Im einzelnen betrifft dies folgende Auflagen:

- a. Unternehmen dürfen nicht verpflichtet werden, ihre Einkäufe dadurch auf den inländischen Markt zu beschränken, daß diese Käufe von Ausfuhren oder Deviseneinnahmen abhängig gemacht werden.
- b. Unternehmen dürfen nicht verpflichtet werden, Komponenten von einheimischen Lieferanten kaufen oder verwenden zu müssen oder einheimischen Waren und Dienstleistungen den Vorzug zu geben.
- c. Unternehmen dürfen nicht verpflichtet werden, ihre Produkte mit einem Mindestanteil an inländischer Wertschöpfung herzustellen.
- d. Unternehmen dürfen nicht verpflichtet werden, ihre Einfuhren auf einen bestimmten Prozentsatz der mit der Investition verbundenen Ausfuhren oder Deviseneinnahmen zu begrenzen.
- e. Unternehmen dürfen nicht gezwungen werden, Technologie an ein einheimisches Unternehmen zu transferieren.

- f. Unternehmen dürfen nicht gezwungen werden, eine bestimmte Menge an Gütern oder Dienstleistungen zu exportieren.
- g. Unternehmen dürfen nicht gezwungen werden, ihren Export insgesamt oder in bestimmte Regionen ausschließlich aus ihrer lokalen Produktion zu bestreiten.

Investitionsanreize können ähnlich negative Auswirkungen auf Wohlfahrt und Leistungsfähigkeit haben wie Zölle. Das MAI sollte die Gewährung von Investitionsanreizen nur auf nichtdiskriminierender Grundlage vorsehen. Gleichzeitig sollten Alternativen untersucht werden, um Investitionsanreize zu beschränken.

Die Anzahl von Ausländern in den Aufsichtsgremien („boards“) von Unternehmen in MAI-Vertragsstaaten sollte keinen Beschränkungen unterliegen.

E. Investitionsschutz

Eines der Hauptziele des MAI sollte sein, für den eindeutigen und wirksamen Schutz der Investoren vor Verstaatlichung, Enteignung und mit Enteignung gleichzustellenden Maßnahmen zu sorgen und für den Fall derartiger Aktionen eindeutige Garantien für eine angemessene Entschädigung vorzusehen.

Wie im Abschnitt 'Begriffsbestimmungen' bereits festgestellt, sollte das MAI eine weite Definition des Investitionsbegriffs enthalten, die geistiges Eigentum einschließt. Dies sollte auch dann der Fall sein, wenn eine Investition ausschließlich aus geistigem Eigentum besteht. In Fällen von Enteignung geistigen Eigentums sollte der Investor auf das Streitschlichtungsverfahren und andere Schutzmaßnahmen unter dem MAI zurückgreifen können.

Das MAI sollte den Begriff der **Enteignung** weit definieren unter Einschluß der direkten Enteignung, der "schleichenden Enteignung" und aller Maßnahmen, die einer Enteignung gleichkommen (z. B. Annulierung von Konzessionsrechten). Die Vertragsparteien müssen in Fällen der Enteignung von Investoren zur Anwendung internationaler Regeln verpflichtet sein. Diese müssen vorsehen, daß Enteignungen einem öffentlichen Zweck dienen, keine Diskriminierung beinhalten, in einem rechtsstaatlichen Verfahren durchgeführt und mit sofortiger Zahlung einer angemessenen **Entschädigung** verbunden sind, einschließlich Zinszahlungen, wenn die Entschädigung sich verzögert. Entschädigungen sollten in konvertierbaren Währungen gezahlt werden, die den Normen des Internationalen Währungsfonds entsprechen.

Das MAI sollte eine Bestimmung enthalten, welche die Anwendung der vorgenannten Enteignungsregeln auch im Falle der Enteignung durch nachgeordnete „nationale“ Behörden garantiert. Außerdem sollten diese internationalen Rechtsnormen auch bei Enteignungen und Verlusten aufgrund von Kriegen und ähnlichen Ereignissen Gültigkeit haben. Entsprechend den Ausführungen zum freien Kapitaltransfer sollte das MAI enteigneten Investoren das Recht garantieren, Gelder zu den üblichen Kursen frei zu transferieren.

Die Aufnahme einer **Rechtsnachfolgeklausel** in das MAI ist für den Investitionsschutz insofern wichtig, als ein Heimatstaat nur dann Investitionsgarantien geben kann, wenn die Frage der Rechtsnachfolge geregelt ist.

F. Streitschlichtung

Wirksame Streitschlichtungsverfahren sind von entscheidender Bedeutung für den Erfolg eines MAI. Derartige Verfahren sollten für die Streitschlichtung sowohl zwischen Investor und Staat als auch zwischen zwei Staaten vorgesehen werden.

Investor-Staat-Streitschlichtung:

Die Investoren sollten die Wahl zwischen einem Schiedsverfahren und einem Verfahren bei einem ordentlichen Gericht haben, wobei diese Wahl innerhalb einer bestimmten Frist getroffen werden sollte. Bei der Wahl eines Schiedsverfahrens sollte dem Investor zugleich die Möglichkeit offenstehen, zum Zwecke einer einstweiligen Verfügung oder einer Feststellungsklage zusätzlich auch ein lokales Gericht anzurufen. Für den Fall des Schiedsverfahrens sollte das MAI die bedingungslose Zustimmung der staatlichen Behörden zu dem vom Investor in Einklang mit den Bestimmungen des MAI eingeleiteten Schiedsverfahren vorsehen. Durch das MAI müssen die Parteien verpflichtet werden, die schiedsrichterliche Entscheidung anzuerkennen und umzusetzen. Für den Fall, daß sich eine Partei gegen die Vollstreckung des Schiedsurteils stellt, müßten wirkungsvolle Sanktionsmechanismen installiert werden. Die Nichtanerkennung eines Schiedsspruches durch einen Mitgliedstaat des Abkommens wäre als Verstoß gegen das MAI selbst einzustufen.

Zwar sollten der Investor und die Regierung des Gaststaates die Schiedsregeln oder das **Schiedsgremium** selbst bestimmen können, jedoch sollten im MAI das International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID), UNCITRAL und das Schiedsverfahren der Internationalen Handelskammer (ICC) als zuständige Gremien für den Fall, daß keine Einigung auf ein ad-hoc-Verfahren erzielt wird, vorgesehen sein. Alle drei Optionen müssen dem Investor offenstehen, damit dieser die Wahl hat zwischen einem regulierten Schiedsverfahren mit eingebauten Revisions- und Vollstreckungsverfahren (ICSID) und einem ad hoc-Schiedsverfahren mit Vollstreckungsverfahren nach den Bestimmungen der New Yorker Konvention sowie einem erprobten und anerkannten Verfahren wie dem ICC-Schiedsverfahren.

Die Definition des Investitionsstreits im MAI muß vor allem Streitigkeiten aufgrund möglicher Verstöße gegen das MAI, aber auch gegen einzelne Investitionsverträge einschließen. Der Anwendungsbereich der im MAI festgelegten Streitschlichtungsverfahren sollte so weit gefaßt sein, daß er sich auch auf Streitigkeiten erstreckt, die aus anderen Verträgen resultieren.

Das Streitschlichtungsverfahren muß so angelegt sein, daß es jeden angeblichen Verstoß gegen das MAI erfaßt. Das MAI sollte die Rechte bezüglich der Behandlung von Inves-

toren und Investitionen sowohl im Stadium des Investitionsvorhabens als auch während und nach seiner Realisierung regeln (z. B. Inländerbehandlung und Meistbegünstigung). So sollte ein Investor Beschwerde darüber führen können, daß ihm die Investitionsgenehmigung entgegen den Niederlassungsbestimmungen verweigert wurde oder daß nach seiner Niederlassung gegen das MAI verstößen wurde. Etwaige Probleme im Zusammenhang mit der Überprüfung von Übernahmen unter dem Gesichtspunkt der nationalen Sicherheit können im Rahmen der entsprechenden Ausnahmebestimmungen angemessen geregelt werden und erfordern keinen generellen Ausschluß vom Streitschlichtungsverfahren in der Phase vor der Niederlassung.

Solange Investitionsgenehmigungen notwendig sind, entsprechende Vorhaben einer Überprüfung unterliegen und die Unterzeichnerstaaten des Abkommens weiterhin für ausländische Investitionen zuständige Behörden haben, muß sichergestellt werden, daß Investoren Beschwerde führen können, um die Einhaltung der Bedingungen einer Investitionsgenehmigung durchzusetzen und gegen Maßnahmen der Gastregierung vorzugehen, die in Widerspruch zu diesen Bedingungen stehen.

Das MAI sollte den Begriff des Investitionsabkommens zumindest so weit fassen, daß gängige Investitionsvereinbarungen zwischen Regierungen und Investoren abdeckt sind. Es sollte ausdrücklich die Absicht erklären, sowohl gewerbliche als auch nichtgewerbliche Verstöße zu erfassen (ungeachtet der Tatsache, ob ein solcher Verstoß zusätzlich eine Enteignung darstellt).

Das MAI-Streitschlichtungsverfahren sollte sich auch auf Verpflichtungen aus anderen Verträgen erstrecken, sofern der Streit eine Investition betrifft. Eine solche Bestimmung würde bestehende Streitschlichtungsmechanismen stärken und den Investoren zusätzliche Möglichkeiten der Streitschlichtung einräumen.

Staat-Staat-Streitschlichtung:

Außer einer verbindlichen schiedsgerichtlichen Entscheidung in strittigen Fragen der Auslegung oder Anwendung des MAI sollte das zwischenstaatliche Streitschlichtungsverfahren auch allgemeine Konsultationsbestimmungen vorsehen, die es einer Partei ermöglichen, mit einer anderen Partei über die Anwendung des MAI oder Auswirkungen von Entscheidungen des Gaststaates auf einen Investor des anderen Staates zu beraten. Für den Fall, daß ein Staat sich nicht an einen verbindlichen Schiedsspruch halten sollte, müßte das MAI angemessene und wirkungsvolle Sanktionsmechanismen vorsehen, z. B. Gegenmaßnahmen des anderen Staates.

Laufende Verfahren zwischen Investor und Staat in derselben Angelegenheit oder sogar eine Entscheidung eines Gerichts in einem solchen Fall sollten einen Staat nicht von der Möglichkeit ausschließen, eine Klage gegen den Gaststaat einzureichen.

Das MAI sollte es einem Staat gestatten, auf finanzielle Entschädigung für vom Investor verursachte Schäden zu klagen. Zur Vermeidung von Doppelentschädigungen sollten geeignete Bestimmungen formuliert werden. Auch eine staatliche Partei sollte die Mög-

lichkeit haben, auf Einhaltung der MAI-Bestimmungen, d. h. auf Änderung von unvereinbaren Gesetzen oder Praktiken zu klagen.

G. Institutionelle Überlegungen

Die deutsche Industrie würdigt die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als wichtiges Element zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen Staaten und den in ihren Grenzen operierenden multinationalen Unternehmen und damit als Beitrag zu einem positiven internationalen Investitionsklima. Aufgrund des Charakters der Freiwilligkeit, den die Leitsätze zweifelsohne besitzen, eignen sich diese nach Ansicht des BDI nicht, um in einem Anhang zum MAI übernommen zu werden. Eine formelle Verbindung zwischen dem MAI und den OECD-Leitsätzen würde dem MAI insofern zuwiderlaufen, als sie bei den Investoren unnötige Unsicherheit verursacht.

Um einen höchstmöglichen Standard bezüglich des Schutzes und der Liberalisierung von Auslandsinvestitionen zu erreichen, sind die MAI-Verhandlungen auf die OECD-Mitglieder beschränkt. Allerdings sollte die OECD die Nichtmitglieder über den Fortgang der Arbeiten auf dem Laufenden halten und für Anregungen aus dem Kreis der Nichtmitglieder offen sein. In besonderem Maße gilt dies für die am weitesten entwickelten Schwellenländer und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas. Die deutsche Industrie sieht im Beitritt der Nichtmitgliedstaaten einen wesentlichen Aspekt eines MAI und befürwortet deshalb besondere Anstrengungen, diese Länder zu gewinnen. Die Entscheidung darüber, ob ein bestimmtes Land in das MAI aufgenommen wird, sollte von Fall zu Fall getroffen werden. Wie für die OECD-Staaten sollte vor Beitritt zum Abkommen eine Verpflichtung zur Liberalisierung wichtiger Bereiche bestehen, zusammen mit einem Zeitplan für die nachträgliche Liberalisierung anderer Vorschriften und Praktiken, die mit dem MAI nicht vereinbar sind.

**THE MULTILATERAL AGREEMENT ON INVESTMENT (MAI)
AND THE OECD GUIDELINES/ENVIRONMENT, LABOUR
AND CONSUMER MATTERS**

BIAC POSITION PAPER

Introduction:

BIAC strongly supports OECD Governments' efforts to develop a high-standard multilateral investment treaty which will assure free investment flows by eliminating discrimination in the rules relating to investments in a host country by investors of another state, protecting those investments and giving those investors and their home states rights in the event that the host state does not abide by its MAI obligations. The primary objective of clear and consistent MAI obligations regarding these three basic elements, and the reason why the MAI should promote increasing flows of international investment, will be the higher level of confidence experienced by cross-border investors as a result of the Agreement. For the international business community represented by BIAC, confidence building is the most important objective for this project.

In our 1995 Submission (*"The OECD Multilateral Investment Agreement: BIAC Views on Specific Elements of an eventual Agreement"*), we stated that "any formal linkage between the MIA and the Guidelines may undermine the objectives of the MIA by needlessly raising investor uncertainty "(page 11). Although our comments at that time responded to the possibility of annexing the Guidelines and the potential effects of such action on the voluntary character of the Instrument, we had similar concerns about the implications of a preambular reference to the Guidelines. During the consultation with the OECD CIME in which our paper was presented, we were requested to consider this matter further, drawing upon the analysis of legal experts. At that time, it was suggested that association of the Guidelines with the MAI could be an appropriate way of dealing with environment and labour issues. Over the past 18 months, BIAC has endeavoured to comply with CIME's request, not only relating to the possible "association" of the Guidelines to the MAI, but also the prospect of incorporating environmental, labour and consumer matters into the text of the Agreement.

This paper provides BIAC's positions on these issues following our further analysis. First, we address the general idea of incorporating environment, labour and consumer matters in the MAI. This is followed by our analysis of the proposal to "associate" the Guidelines with the Agreement. In both cases, our focus is on the implications for inves-

tor confidence which, as stated previously, is our primary concern in the development of the MAI.

Incorporation of Environment, Labour and Consumer Objectives in the MAI:

The MAI will be an Agreement among governments. As such, it will commit its signatories to respect negotiated standards for host country treatment and protection of investment, as well as provide a vehicle for the settlement of disputes arising in the context of the Agreement. Whether or not investor confidence will be raised from current levels as a result of the MAI will depend on the level and clarity of the obligations entered into by signatories, and the implications of those obligations for the efficacy of the dispute resolution mechanism. Any ambiguity which leaves open the possibility of conflicting interpretations of the obligations, and hence increases the risk of unpredictable treatment of investments, will reduce business confidence in the Agreement.

We firmly believe that any attempt to modify investor behaviour by introducing international environment, labour, consumer or other standards in the MAI would inevitably cause such ambiguity and would diminish the value of the Agreement to business. In BIAC's view, introduction of such standards would represent an unacceptable extension of the objectives of the Agreement. Not only would this extension cause uncertainty in investor-state dispute settlement proceedings, but international standards agreed to by OECD countries might be wholly inappropriate for Non-Member signatories, diminishing their attractiveness as investment locations.

It is BIAC's expectation that the MAI will not change MNE's environmental policies, labour standards and treatment of consumers or give them an excuse to do so, nor will it restrict host countries from regulating such matters, as long as such regulation is undertaken in a nondiscriminatory manner. Thus, we understand that the MAI could include language *addressed to governments* allowing the adoption of domestic measures, **consistent with national treatment and most favoured nation obligations**, which are deemed necessary by signatories to promote national objectives concerning environmental protection; and furthermore stating that signatories should not relax standards in order to attract investment. The environment, by its nature, is a global issue. This approach, emphasising the leading role of government, would be acceptable to BIAC.

After careful reflection and consultation with its Members, BIAC has determined that it would not be acceptable for the MAI to adopt a similar approach with respect to labour concerns. Even a hortatory approach to labour concerns could raise complex questions relating to national efforts to improve growth and employment prospects by introducing greater flexibility in their respective labour markets.

Finally, we would note that addressing the substance of environment, labour and consumer issues is a very complex process which raises issues that go far beyond those covered by an investment agreement. It should be recalled that BIAC has recommended that the MAI Negotiators should not attempt to deal with the substance of such issues as competition policy and incentives. We believe a similar approach for environment, labour and consumer matters is also appropriate. It should also be noted that there are

established channels for the discussion of such matters, such as the ILO in respect of labour standards.

Association of the Guidelines for Multinational Enterprises with the MAI:

Consistent with our position above, we do not believe that the Guidelines should be associated with the MAI in a way that will change their voluntary character and/or create uncertainty for investors in dispute settlement situations. Indeed, we see a considerable risk for both of these developments if the Guidelines are associated in an inappropriate manner.

Our concern stems from three principal factors. First, there is clearly a fundamental difference between the Guidelines, which were designed and accepted by the international business community as non-binding, general principles of behaviour for multinational enterprises, and the MAI, which will establish legally binding rules governing the behaviour of states relating to the treatment of investment. Therefore, associating the two instruments, which are designed to accomplish different purposes in two distinctly different ways, is bound to create confusion for investors.

This problem is compounded by the fact that the Guidelines may, in some instances, be inconsistent with MAI obligations. Consider, for example, paragraph 2 of the General Policies Chapter of the Guidelines in which MNEs are expected to respect host state priorities regarding the filling of responsible posts. The MAI, on the other hand, should give MNEs greater flexibility in filling key positions, in effect giving greater priority to eliminating the barriers arising from restrictions on the movement of key personnel than to a host state's policy of requiring that local employees be placed in key management positions. To take another important example, the Guidelines would give primacy to a host country's balance of payments policies, whereas the MAI should substantially restrict host country action in the name of balance of payments difficulties. While there may be additional examples, we believe these problems demonstrate that association of the Guidelines with the MAI will create considerable uncertainty for investors.

We believe that a reference to the Guidelines in the MAI, even in the preamble, will raise questions of how such reference is to affect interpretations of the MAI. Not only will this jeopardise the non-binding nature of the Guidelines, but could also be taken as an excuse for a host country to abrogate its MAI obligations.

In this regard, we would strongly object to the Guidelines being annexed to the MAI. We firmly believe that such a move would result in the Guidelines being incorporated into the final Agreement in a manner which would not only change their non-binding nature, but would complicate any future revision of the Guidelines by subjecting any changes to the MAI amendment ratification process.

Implications of Guidelines Association for Dispute Settlement:

Even if the Guidelines' voluntary character can be assured, we are concerned that they may be used in the context of dispute settlement, or may be subject to interpretation by the Parties Group. The MAI will be a treaty and subject to the canons of interpretation

of international law. However, it will be one of a comparatively novel species - a treaty under which private, non-State entities, the investors, will have rights which they will be able to enforce against States under the Dispute Resolution Procedure. It is not yet well settled how the provisions giving rise to such rights will be interpreted. There is a lack of jurisprudence. It appears that many of the disputes which may have arisen under bilateral investment treaties have been settled, or not settled, by the traditional diplomatic means.

However, international law draws an a comparatively wide spectrum of sources. In that, its approach differs, especially from the traditional common law methods of interpretation under which the "operative parts" of a deed have overwhelmingly more importance than the "recitals" or the context of the contract. For ease of reference, Articles 31 and 32 of the Vienna Convention, which deal with the interpretation of treaties, are attached as Annex 1. It is clear that the "context" is of great significance when the meaning is to be ascertained and "context" explicitly includes preamble and annexes (Article 31 (2)). For example, if the Guidelines were to be incorporated in the MAI through a preambular reference, they would be part of the "context" under the Vienna Convention. An international tribunal, seized of a dispute under an MAI containing such a reference, would strive to give a meaning to it and for "object and purpose" (Article 31 (1)) it would take into consideration the extensive wording of the Guidelines. It must be remembered that such a tribunal would not be debating whether the norms set out in the Guidelines were desirable general standards for international investors but rather it would be making specific decisions, for example, as to whether the refusal of a State to permit a future investment, or the State's expropriation of an existing investment, were justified under the treaty.

As stated above, there is, as yet, little reported material on the settlement of disputes between investors and States under investment treaties. The attached (Annex 2) extract from the Award in AAPL v The Republic of Sri Lanka (YB Comm. Arb. XVII (1992) 105) is directly in point. The case was brought under the bilateral treaty between Hong Kong and Sri Lanka (which was identical to the UK/Sri Lanka treaty) and it was decided by an eminent ICSID panel. Only that part of the award dealing with interpretation is included. There is little doubt that a Tribunal under the MAI would go through the same kind of analysis and that it would identify similar Rules to those set out under A-F in the **Award**. Attention is drawn in particular to rules C, D and E.

Conclusion:

Based on the above considerations, BIAC is of the view that formal association of the Guidelines with the MAI is not appropriate. Notwithstanding our strong support for the Guidelines, and our recognition of the very useful role they have played and will continue to play as a voluntary code of conduct for MNEs, it is clear that the instrument was never conceived of nor designed to be associated with a formal multilateral investment treaty. Nevertheless, if the Parties decide to include a reference to the Guidelines, it would be important that there be no operating linkage between the Guidelines and the

MAI. Acknowledging that it is difficult to draft precise language before seeing the completed text, BIAC proposes the following approach for referring to the Guidelines in the MAI. We believe that both steps should be taken together to preserve the full non-binding status of the Guidelines and to preserve the integrity of the dispute settlement procedure.

Text for the Preamble to the Agreement:

"Taking note of the 1976 Declaration an International Investment and Multinational Enterprises, which included the Guidelines for Multinational Enterprises as a voluntary and non-binding set of governmental recommendations to Multinational Enterprises operating in their territories. "

Comment: The key phrases from this sentence are drawn from the Chairman's note on this issue and they reflect the essential concept that the Guidelines are a statement of common ground between the governments which they have agreed ought to be a guide for multinational investors while recognising that they are not to be imposed. The Guidelines are therefore at least as valuable as a non-binding statement of understanding between governments as a hortatory message addressed to investors. This, the prime reference to the Guidelines, should be in the preamble and not in the operative part of the treaty because no obligations are intended to be imposed directly on signatories or, indirectly, on investors. Reaffirming the Guidelines may create confusion in respect of portions of the Guidelines which imply certain host country policies that are inconsistent with the MAI.

Any reference to the Guidelines should be supplemented by the following to help preserve the non-binding status of the Guidelines and provide certainty for investors in the dispute settlement procedure:

For inclusion in the Article dealing with the Dispute Resolution Procedure:

"No Party shall plead, or rely directly or indirectly upon, any provision of the Guidelines in the course of any binding arbitration under this Dispute Resolution Procedure, and no Tribunal shall rely upon the Guidelines in interpreting the MAI. "

Comment: This, or a provision of similar effect, would be necessary because, although the Guidelines are non-binding in the sense of not placing any positive obligation on investors, alleged non-observance thereof might be pleaded as a defence or counter-claim by a respondent (government) Party. It must not be forgotten that when, and if, a binding arbitration is launched each of the parties thereto will seek to win and advisers will search out all available arguments. The government concerned might be under political pressure or it might feel that loss if the arbitration case would have undesirable policy consequences. Such a provision is also important because : the Guidelines consist of general principles rather than specific, detailed rules.

BIAC would like to re-emphasise that both steps would be necessary for a reference to the Guidelines in the MAI to be satisfactory to the business community.

Notwithstanding the suggestions made above, BIAC would like to re-emphasise its strong concerns about the possibility of associating the Guidelines in an inappropriate manner. We firmly believe that there are simply too many uncertainties with respect to the potential relationship between the text of the Guidelines and the commitments to be entered into by MAI signatories. BIAC acknowledges the considerable effort and resources devoted by Member countries to the development of an exceptional Agreement. It would be very unfortunate if one of the primary objectives of the MAI, that of providing companies with greater assurances on the treatment and protection of their foreign investments, were to be undermined by a precipitous move to respond to certain, high-profile political concerns.

Mnes/guidefin.doc
13 December 1996

Vienna Convention

Article 31

General Rule of Interpretation

1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

2. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:

a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;

b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

3. There shall be taken into account, together with the context:

a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;

b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;

c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.

Article 32

Supplementary means of interpretation

Recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion, in order to confirm the meaning resulting from the application of article 31, or to determine the meaning when the interpretation according to article 31:

a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or

b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable.



Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung

G 12185
Sonderdienst Nr. 6/98
<http://www.weedbonn.org>

Hg. v. Elmar Altvater, Dieter Boris, Tatjana Chahoud, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Gunther Hilliges, Uwe Hoering, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Frithjof Schmidt, Herbert Schui, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Ludger Volmer, Peter Wahl

Auf dem Weg zur Weltinvestitionsordnung?

Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI), über das in der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) seit Mai 1995 verhandelt wurde, ist definitiv gescheitert. „Verhandlungen über das MAI finden nicht länger statt“, heißt es lapidar in einer OECD-Verlautbarung, die im Anschluß an letzte informelle Konsultationen über Investitionen am 3. Dezember 1998 in Paris herausgegeben wurde. Gleichwohl bleibt die Aufgabe bestehen, den Fortgang der Behandlung des Themas „Investitionen“ auf internationaler Ebene auch weiterhin zu beobachten. Nicht-regierungsorganisationen (NGOs) sollten sich auf eine langfristige Bearbeitung des Themas einstellen und alternative Konzepte für ein globales Investitionsregime vorbereiten. Erste Vorschläge in dieser Hinsicht sondiert ein gemeinsames Memorandum von **Germanwatch** und **WEED**.

Memorandum von WEED und Germanwatch:

Globales Investitionsregime für nachhaltige Entwicklung

„Angesichts des Ausmaßes an sozialer und ökologischer Zerstörung, welche die zunehmende Mobilität des Kapitals hervorruft, besteht ganz offensichtlich ein Bedarf für eine multilaterale Regulierung von Investitionen. Beim MAI geht es jedoch nicht um die Regulierung von Investitionen, sondern die Maßregelung von Regierungen. Von daher kann das MAI nicht akzeptiert werden.“
(Gemeinsame NGO-Erklärung zum MAI, Paris, 27. Oktober 1997)

1. Einleitung

Der MAI-Verhandlungsprozeß in der OECD ist derzeit ausgesetzt. Eine Reihe von Ursachen haben diese Entwicklung herbeigeführt. Die beiden wichtigsten sind die erfolgreiche Mobilisierung eines weltweiten Widerstands gegen dieses neoliberalen Projekt sowie eine verschärfte politische Kontroverse zwischen seinen Hauptprotagonisten. Dennoch besteht in NGO-Kreisen breite Übereinstimmung darüber, daß die Diskussion von Alternativen zum MAI zu einem Schlüsselement für die weitere Anti-MAI-Kampagne werden wird. Wir werden weiter 'Nein' zu jeder Art von neoliberalen Abkommen im Rahmen der OECD, der Welthandelsorganisation (WTO) oder wo auch immer sagen. Aber wir müssen auch eigene Ideen entwickeln, was wir statt dessen wollen.

Dieses Memorandum soll zur Entwicklung von Alternativen zum MAI beitragen. Es ist nicht als Gegenvorschlag zum MAI gedacht, sondern stellt vielmehr den Versuch dar, allgemeine Grundsätze und Komponenten eines globalen Investitionsregimes auf der Basis von bereits bestehenden alternativen Texten herauszuarbeiten. Darüber hinaus enthält das Papier Vorschläge zum weiteren Verhandlungsprozeß und für die nächsten Schritte der Anti-MAI-Bewegung. Viele der im folgenden skizzierten Ideen wurden auf dem Internationalen Workshop „Alternatives to the MAI“ entwickelt und diskutiert, der von WEED und Germanwatch am 20./21.

September 1998 in Bonn veranstaltet wurde. Inzwischen liegen mindestens fünf verschiedene Texte unterschiedlicher Autoren vor (se. Kasten auf S. 2). Wenn auch ihre allgemeine Zielrichtung ähnlich ist, unterscheiden sie sich doch erheblich in Aufbau, Inhalt und Reichweite. Es geht nun darum, eine unproduktive Konkurrenz zwischen unseren Vorschlägen zu vermeiden und die Vielfalt in Stärke zu verwandeln. Daß unterschiedliche Ansätze zum Problem alternativer Investitionsbestimmungen bestehen, zeigt einerseits die Bedeutung, die dem Thema zugemessen wird. Andererseits besteht aber auch die Gefahr, daß die breite gemeinsame Bewegung gegen das MAI der OECD in dem jetzt beginnenden neuen Stadion am Schwung verlieren oder gespalten werden könnte. Die sozialen Bewegungen und die Zivilgesellschaft haben immer wieder die Erfahrung gemacht, daß es leichter ist, 'Nein' zu sagen, als Alternativen zu entwickeln. 'Nein' sagen verschafft einen gemeinsamen Nenner, der allgemeine politische, kulturelle, ideologische und andere Widersprüche zwischen uns für eine Weile in den Hintergrund treten läßt, während in der aktiv handlungsorientierten Debatte über Alternativen alle diese Unterschiede sofort zu Tage treten.

Unsere Aufgabe ist es nun, die Diskussion um Alternativen zum MAI so zu organisieren und zu strukturieren, daß die Gefahr der Entsolidarisierung und Zersplitterung vermieden wird und wir unsere Kampagne gemeinsam und erfolgreich weiterführen können. Die zentralen Diskussionspunkte sind dabei:

- Brauchen wir überhaupt ein internationales Investitionsabkommen?
- Welche Grundsätze müßten einem solchem Regelwerk zugrunde liegen?
- Was sind notwendige Bestandteile?
- Was wäre das richtige Vorgehen und das geeignete Forum?

2. Das Scheitern des neoliberalen Entwicklungsmodells und die Notwendigkeit alternativer Investitionsbestimmungen

Den Privatinvestitionen, die in den letzten Jahren so dramatisch zugenommen haben, wird eine Schlüsselrolle im Entwicklungsprozeß zugeschrieben. Privatinvestitionen können jedoch nur dann einen positiven Beitrag leisten, wenn sie zu einer ökologisch verträglichen und sozial gerechten Entwicklung beitragen. In einem Umfeld ohne Regeln und klare multilaterale Bestimmungen kann das aber kaum erreicht werden. Ungeregelte Privatinvestitionen werden tendenziell ausschließlich den Profitinteressen der Kapitalleigner dienen („shareholder value“). Sie tragen nicht automatisch zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, sondern schaden oft mehr als sie nutzen. In einem Bericht zum Rio-Nachfolgeprozeß stellte der UN-Generalsekretär zu Recht fest: „Obwohl das private Kapital potentiell durchaus einen Beitrag zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung leisten könnte, hat es bisher in der Regel Projekte vermieden, die hauptsächlich auf ökologischen und sozialen Nutzen hin ausgerichtet waren.“¹⁾

Die Befürworter liberalisierter Weltmärkte versuchten Kritiker von genau dem Gegenteil zu überzeugen. „Offene Märkte sind alles“, war das Credo des jüngsten OECD-Berichts über die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteile der Liberalisierung von Handel und Investitionen.²⁾ Die OECD veröffentlichte diesen Bericht im April 1998 als Antwort auf die harte Opposition von Bürgergruppen, NGOs und Gewerkschaften gegen das MAI. Aber auch die Verfasser dieses Berichts mußten zugeben, daß „die Botschaft, daß offene Märkte gesamtwirtschaftlich zu mehr Wohlstand führen, ein schwacher Trost für Menschen ist, deren Leben vom Wandel negativ beeinflußt wird“, und zumindest wiesen sie darauf hin, daß „der Öffentlichkeit einer Reihe von industrialisierten Ländern die Sorgen wegen hoher Dauerarbeitslosigkeit, zunehmenden Disparitäten in der Gewinn- und Einkommensentwicklung und dem beschleunigten Wandel, den die Globalisierung mit sich bringt, zunehmen“³⁾. Die Protagonisten der neoliberalen Agenda mußten zur Kenntnis nehmen, daß die weltweite Liberalisierung von Märkten und Investitionen allein nicht automatisch zu besseren Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung führt. Ganz im Gegenteil belegen viele Studien die schädlichen Auswirkungen von unkontrollierten Investitionen in Ländern ohne hinreichende Umwelt- und Sozialgesetzgebung.

Kurzfristige Portfolio-Investitionen können im Süden noch größere Schäden anrichten. Dieses Kapital ist hochspekulativ und volatil und hauptsächlich an einer schnellen Wertsteige-

1) UN DOC. E/CN. 17/1997/2, 31. 1. 1997: Overall progress achieved since the United Nations Conference on Environment and Development - Report of the Secretary General, 132.

2) OECD, Open Markets Matter. The Benefits of Trade and Investment Liberalisation, Paris 1998.

3) OECD, a.a.o., S. 80.

nung, Gewinnzuwachsen und stabilen Anlagebedingungen interessiert. Schon bei kleinsten Anzeichen einer wirtschaftlichen Krise, „verschwindet“ dieses Kapital unverzüglich und verschärft die im Entstehen befindliche Krise erheblich. Die derzeitigen Finanzkrisen in Südostasien, Rußland und Teilen Lateinamerikas belegen diese Tendenz auf dramatische Weise. Aber da die Lücke zwischen Investitions- und Sparquote in den meisten Ländern des Südens bis auf weiteres nicht durch Inlandskapital finanziert werden kann, wird ausländisches Investitionskapital gebraucht. Deswegen müssen Bestimmungen für internationale Portfolio-Kapitalbewegungen erlassen werden, die die Länder des Südens vor den schädlichen Folgen dieser Investitionen schützen, vor allem vor den Folgen rascher Kapitalbewegungen. Chile hatte Gesetze erlassen, die eine Mindestzeit für Investitionen vorsahen und so als Bremse für plötzliche Kapitalbewegungen wirkten - solche Bestimmungen müßten weltweit durchgesetzt werden. Um sicherzustellen, daß ausländische Direktinvestitionen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, muß ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der solche Investitionen weltweit an verbindliche Umwelt- und Sozialstandards knüpft. Solange die Länder dieser Welt nicht international anerkannte Umwelt- und Sozialstandards vereinbaren und umsetzen, werden private Auslandsinvestitionen weiterhin die Hauptverursacher von Umweltschäden, Ausbeutung von Arbeitskräften und Verdrängung einheimischer Industrien sein. Deshalb sind alternative globale Investitionsbestimmungen dringend geboten.

3. Die Grundprinzipien: Nachhaltigkeit, Menschenrechte, Primat der Politik

Zwischen dem neoliberalen Paradigma, auf dem der vorliegende MAI-Entwurf basiert und den Grundsätzen, die in den meisten Alternativentwürfen für eine globale Investitionsordnung formuliert werden, bestehen fundamentale Unterschiede. Während der neoliberalen Ansatz Investitionen per se als „Motor des Wirtschaftswachstums“ und die Liberalisierung des transnationalen Kapitalverkehrs als Selbstzweck betrachtet, gehen die meisten Alternativentwürfe für globale Investitionsregelungen (zum Beispiel die von Tony Clarke und Susan George zusammengestellten) von den Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung als Grundprinzipien aus. Jedes internationale Investitionsabkommen muß grundsätzlich zum Ziel haben, nicht allein das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, sondern vielmehr eine umwelt- und sozialgerechte Entwicklung zu fördern. Die Basis eines solchen bindenden Abkommens könnten die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, internationale Konventionen zu wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, politischen und Bürgerrechten wie auch die Beschlüsse der Weltkonferenzen von Rio, Kopenhagen und Peking sein. Gleichzeitig muß unterstrichen werden, daß auch höchst effektive private Investitionsanstrengungen das Handeln staatlicher Institutionen nicht ersetzen können. Der Privatsektor kann und sollte keine staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten übernehmen. Damit staatliche und zwischenstaatliche Institutionen ihre öffentlichen Aufgaben, etwa in den Bereichen Frieden und Sicherheit, aber auch auf wirtschaftlichem, sozialem oder ökologischem Gebiet erfüllen können, müssen sie national wie international mit den notwendigen Kompetenzen und Finanzmitteln ausgestattet werden. Nach der allgemein zu beobachtenden Verschiebung in Richtung globaler Deregulierung und Privatisierung in den letzten zwei Jahrzehnten muß nun das Primat der Politik wieder hergestellt werden.

Alternativvorschläge für ein globales Investitionsregime

- **Towards a Citizens's MAI. An Alternative Approach to Developing a Global Investment Treaty Based on Citizen's Rights and Democratic Control.** Prepared by Polaris Institute, Canada (Tony Clark).
- **Accord des Citoyens et des Peuples sur les Investissements et les Richesses (ACPIR).** Von Susan George koordinierter Entwurf eines französischen Autorenkollektivs.
- **International Agreement on Investment.** Prepared by the CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment (Pradeep Mehta), Jaipur/Indien.
- **Un autre AMI. Un bel AMI.** Entwurf von Paul Lannoye (Mitglied des Europäischen Parlaments).
- **Citizens's Public Trust Treaty (Treaty of Ethics, Equality and Ecology).** Prepared by Joan Russow, Green Party Canada.

4. Komponenten einer globalen Investitionsordnung

Es gibt schon seit langem Elemente für ein globales Investitionsregime, zum Beispiel in den Menschenrechtsregelungen und den zentralen Konventionen der ILO (29, 87, 98, 100, 105, 111, 138). Bei ihrer Weiterentwicklung und konkreten Umsetzung, wie etwa der erweiterten Produzentenverantwortung und -haftung im sozialen und im Umweltbereich sind jedoch keine Fortschritte gemacht worden. Unternehmen müssen für die Arbeitsbedingungen und die soziale Lage ihrer Beschäftigten, wie auch für die Auswirkungen, die ihre Produkte und Produktionsmethoden auf die Umwelt haben, verantwortlich gemacht werden. Bestrebungen von Handels- und Industrieverbänden, staatliche Bestimmungen durch freiwillige Verpflichtungen wie etwa ISO-Standards überflüssig zu machen, um so den Forderungen nach härteren Maßnahmen den Wind aus den Segeln zu nehmen, sollten nicht darüber hinweg täuschen, daß eine rechtlich bindende globale Regelung nötig ist. Bei den Alternativentwürfen zum MAI ist allgemeiner Konsens, daß eine globale Investitionsordnung weit über den vorliegenden MAI-Text hinausgehen muß. Die folgende Liste enthält einige der Hauptbestandteile eines umfassenden Ansatzes:

- Investitionsdefinition;
- Menschenrechte, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte;
- Verbraucherschutz;
- Umweltschutz;
- soziale und gewerkschaftliche Standards;
- Bestimmungen zur Wettbewerbspolitik, einschließlich Kartellgesetzgebung und Bestimmungen gegen restriktive Geschäftspraktiken (Transferpreisbildung, Marktabsprachen, überhöhte Preise);
- Kontrolle von Kapitalbewegungen und Neuordnung der Weltfinanzmärkte;
- Haftung von Transnationalen Konzernen (TNCs);
- Investorenschutz;
- transnationale Personalbewegungen;
- Streitschlichtungsverfahren;
- Transparenz, Öffentlichkeits- und Rechenschaftslegungspflicht;
- finanzielle Anreize und Kompensationsfonds für Entwicklungsländer;
- Rolle der Zivilgesellschaft;
- Rechte und Pflichten von nationalen und subnationalen Institutionen (Regierungen, Parlamente, lokale Behörden usw.), einschließlich des Rechts, Durchführungsbestimmungen zu erlassen;
- Rolle zwischenstaatlicher Institutionen.

Diese Liste ist weder erschöpfend noch bedeutet sie, daß ein internationales Investitionsabkommen all diese Elemente enthalten muß. Wie schon erwähnt, gibt es schon viele verbindliche Bestimmungen. Viele nicht-bindende Instrumentarien müßten gestärkt und weiter entwickelt werden, so etwa die OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen, die Dreiparteien-Erklärung der ILO zu multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik, die Liste der UNCTAD über multilateral vereinbarte gerechte Preise und Regeln zur Kontrolle von restriktiven Geschäftspraktiken sowie die UN-Richtlinien zum Verbraucherschutz. Es ist also nicht nötig, das Rad immer wieder neu zu erfinden. Anstehende Aufgabe ist die Entwicklung einer Rahmenkonvention für Investitionen und nachhaltige Entwicklung als Kernelement einer globalen Investitionsordnung, die Beziehungen und Prioritäten zwischen den bestehenden (und zukünftigen) Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsabkommen einerseits und den Rechten und Pflichten transnationaler Investoren andererseits eindeutig definiert.

5. Der partizipatorische Prozeß auf dem Wege zu einer neuen globalen Investitionsordnung

Alle diese Elemente einer neuen an den Zielen nachhaltiger Entwicklung ausgerichteten globalen Investitionsordnung sollten nicht im begrenzten und auf Unternehmerinteressen ausgerichteten Forum der OECD oder der WTO verhandelt werden. Diesen Institutionen fehlen die demokratischen und partizipatorischen Elemente, die wir für die weiteren Verhandlungen als unabdingbar ansehen. Die NGOs haben in einer vom Third World Network initiierten gemeinsamen Erklärung im Mai 1998 deutlich gemacht, daß sie jeden Versuch bekämpfen werden, die MAI-Verhandlungen in die WTO zu verlagern. (Das heißt aber nicht, daß wir nicht auch Strategien für den Fall entwickeln müssen, daß die Regierungen sich auf die WTO als neuem zentralen Forum für die Investitionsverhandlungen einigen). Ein ausgewogenes Herangehen muß jedoch auch Institutionen mit Zuständigkeit für Soziales und Umwelt, wie etwa die ILO und UNEP gleichberechtigt neben der WTO einbinden. Deshalb sollten die Vereinten Nationen sich mit diesen Themen beschäftigen, eventuell durch die Organisierung einer „Weltkonferenz zu Investitionen und nachhaltiger Entwicklung“, die das Ziel verfolgen sollte, eine verbindliche Rahmenkonvention zu Investitionen zu verabschieden. Die Konferenz sollte in gemeinsamer Federführung von WTO, ILO, UNEP, UNCTAD und dem UN-Sekretariat (Department for Economic and Social Affairs-Desa) organisiert werden.

Es wäre zu überlegen, ob die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD), die das Investitionsproblem im Jahr 2000 auf der Tagesordnung hat, als Vorbereitungsorgan für eine solche Konferenz fungieren könnte. In jedem Fall könnte die ausgewiesene große Erfahrung der CSD in der Einbeziehung von NGOs in ihre Aktivitäten als Mindeststandard für die Einbindung von NGOs in zukünftige Verhandlungen dienen. Es muß daher unbedingt gewährleistet sein, daß weitere Verhandlungen nicht hinter verschlossenen Türen stattfinden und bei den Planungs-, Verhandlungs- und Durchführungsverfahren auf nationaler wie auf internationaler Ebene Transparenz hergestellt wird. (....) □

Dieses Memorandum versteht sich als vorläufiges Dokument, zu dem Kommentare erwünscht sind. Es wurde von Jens Martens, Peter Wahl, Dirk Krüger und Rainer Engels verfaßt. Die Rückübersetzung aus dem Englischen besorgte Birgit Sommer. Kommentare zum Text bitte an: Jens Martens, e-mail: weed@weed-bonn.org