

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über den Stand der Erörterungen innerhalb
der Europäischen Gemeinschaft zum Investitionsschutz**

I.

Im Januar 1978 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Entwicklung eines gemeinschaftlichen Schutzsystems für Privatinvestitionen in Entwicklungsländern vorgeschlagen (BT-Drucksache 8/1675). Es sollte auf vier Strukturelementen aufbauen:

- Allgemeine Vereinbarungen über die Grundregeln für die Behandlung ausländischer Privatinvestitionen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einzelnen Entwicklungsländern oder Gruppen von Entwicklungsländern;
- spezifische Investitionsschutzvereinbarungen zwischen Europäischer Gemeinschaft, einzelnen Entwicklungsländern und Unternehmen für einzelne im besonderen Gemeinschaftsinteresse liegende Großprojekte (sog. „projektspezifische Abkommen“);
- Garantien der Europäischen Gemeinschaft gegen politische Risiken für Investitionen im Rahmen projektspezifischer Abkommen;
- finanzielle Förderung von Investitionsvorhaben aus Gemeinschaftsmitteln, z. B. durch die Europäische Investitionsbank und den Europäischen Entwicklungsfonds.

Die Vorschläge wurden am 31. Mai 1978 in den Ausschüssen des Bundestages für Wirtschaft und für wirtschaftliche Zusammenarbeit erörtert. Auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft stellte der

Bundestag mit Beschluß vom 22. Juni 1978 (BT-Drucksache 8/1918) fest, daß die Vorschläge der Kommission „im einzelnen noch der sorgfältigen Prüfung und Präzisierung“ bedürfen, und forderte die Bundesregierung auf, nach einem Jahr zu berichten.

Binnen dieser Frist wurden die Vorstellungen der EG-Kommission weder von den EG-Mitgliedstaaten vertieft erörtert, noch von ihr selbst konkretisiert. Vielmehr beschränkte sich die Gemeinschaft zunächst darauf, die Möglichkeiten von Vereinbarungen über Investitionsschutz mit einzelnen Entwicklungsländern oder Entwicklungsländergruppen praktisch zu erkunden. Dies führte dazu, daß die Frage der Behandlung von Investitionen in sehr unterschiedlicher Weise in die Verhandlungen der EG über Kooperationsabkommen einbezogen wurde (AKP-Staaten, ASEAN-Länder, Brasilien, Jugoslawien, Andenpakt-Länder, Indien).

II.

Mitte Mai 1980 legte die EG-Kommission dann ihr seit langem angekündigtes neues Grundsatzdokument (Dok. 7142/80 vom 20. Mai 1980) vor. In diesem Dokument zieht die Kommission die Bilanz der bisherigen Verhandlungsergebnisse und entwickelt unter grundsätzlicher Anerkennung der Notwendigkeit, unterschiedlichen Ausgangslagen durch unterschiedliche Strukturen Rechnung zu tragen, kon-

krete Leitlinien für die weitere Entwicklung in diesem Bereich.

1. In allen Verhandlungen der letzten Zeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einzelnen Entwicklungsländern und Entwicklungsländergruppen ist das Thema Privatinvestitionen angesprochen worden. Die dabei erzielten und von der Kommission im einzelnen dargelegten Lösungen ergaben allerdings ein unterschiedliches Bild der Bemühungen um Investitionsschutz. Die einschlägigen Klauseln reichen von Nicht-Diskriminierungsvereinbarungen, wie z. B. im Falle des AKP-Abkommens bis zu lediglich allgemeinen Wohlwollenserklärungen, wie z. B. im Falle Jugoslawiens und Brasiliens.

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

- a) Ein umfassendes allgemeines Investitionsschutzabkommen wurde bisher allein im Rahmen des Euro-Arabischen Dialogs ausgearbeitet. Das angestrebte Abkommen soll die Mitgliedstaaten der Arabischen Liga und der Europäischen Gemeinschaft berechtigen und verpflichten. Nach Einigung über die Grundlinien eines solchen Abkommens auf Expertenebene im Rahmen des EAD haben sich die europäischen Mitglieder der gemischten Arbeitsgruppe auf einen Abkommenstext verständigt. Hierüber soll nach Wiederaufnahme des unterbrochenen Dialogs mit der arabischen Seite verhandelt werden.
- b) Das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene zweite Lomé-Abkommen zwischen der Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und den rd. 60 AKP-Staaten stellt im wesentlichen das Prinzip der sog. EG-Nichtdiskriminierung auf. Die AKP-Staaten gewähren Investitionen aus allen EG-Mitgliedstaaten grundsätzlich den gleichen Schutz, den sie in bilateralen Investitionsschutzverträgen mit einzelnen Mitgliedstaaten (sog. Referenzabkommen) zugestanden haben. Dieser Schutzstandard gilt jedoch nicht automatisch; vielmehr müssen die Einzelheiten der Nichtdiskriminierung in besonderen „Ausweitungsabkommen“ mit den interessierten europäischen Staaten festgelegt werden. Dabei können die AKP-Staaten Modifikationen verlangen, „wenn internationale Verpflichtungen und/oder de facto-Umstände dies erforderlich machen“ (Artikel 64 in Verbindung mit der gemeinsamen Erklärung in Anhang IX). Im übrigen wird die Bedeutung und die Notwendigkeit der Förderung von Privatinvestitionen anerkannt. Zudem sieht eine gemeinsame Erklärung (Anhang VIII) die Möglichkeit projektspezifischer Abkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einzelnen AKP-Staaten andererseits für europäische Investitionen im Bergbau und in der Energiewirtschaft vor, sofern sich die Gemeinschaft (durch die Europäische Investitionsbank) und gegebenenfalls europäische Unternehmen an deren Finanzierung beteiligen.

- c) In dem am 7. März 1980 unterzeichneten Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den fünf ASEAN-Staaten erklären die Vertragsparteien gleichfalls ihr Streben nach weiterer Verbesserung des Investitionsklimas und Nichtdiskriminierung. Die Vertragsparteien wollen die Bemühungen unterstützen, das Netz bestehender nationaler Investitionsförderungsverträge auszudehnen (Artikel 3 Abs. 2 des Abkommens). Hierzu stellt der Rat der Europäischen Gemeinschaft in einer Protokollerklärung die Alleinzuständigkeit der Mitgliedstaaten fest.
 - d) Das am 13. März 1980 unterzeichnete Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Sozialistischen Förderativen Republik Jugoslawien enthält eine allgemeine Bemühensklausel um Schutz und Förderung von Privatinvestitionen, insbesondere durch Abschluß entsprechender Abkommen (Artikel 5 Abs. 3 des Abkommens).
 - e) Schließlich beschränkt sich das am 18. September 1980 unterzeichnete Kooperationsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Brasilien auf die bloße Erklärung, sich um günstige Investitionsbedingungen bemühen zu wollen (Artikel 3 Ziff. 2 Buchstabe f des Abkommens).
2. Vor diesem Hintergrund zeichnet die EG-Kommission sodann die Konturen einer neuen Gemeinschaftsstrategie, die sie im wesentlichen auf vier Pfeiler stützen will (vgl. Dok. 7142/80 S. 19):
 - „— die Zweckmäßigkeit, das Thema Investitionen gegenüber allen Entwicklungsländern zur Sprache zu bringen, auch den Partnern gegenüber, die sich einer Zusammenarbeit in diesem Bereich noch verschließen wollen;
 - die Zweckmäßigkeit, die Grundregeln für den Investitionsbereich oder andere Maßnahmen in einem Abkommen zusammenzufassen, daß sich von dem globalen Kooperationsabkommen unterscheidet, vorausgesetzt, daß letzteres hierfür die Möglichkeit schaffen müßte (Ausgangsklausel);
 - die Bedeutung, die spezifischen Abkommen je Projekt bei gleichzeitigen Finanzgarantien vor allem im Falle solcher Entwicklungsländer zukommen könnte, die den Abschluß allgemeiner Abkommen ablehnen;
 - das besondere Interesse der Gemeinschaft an der Aushandlung von Investitionsklauseln mit Gruppen von Entwicklungsländern. Ein derartiges regionales Konzept könnte zu einer ausgeglicheneren Zusammenarbeit führen und dazu beitragen, die Investitionsbedingungen zu vereinheitlichen, indem es schlagartig eine Großzahl vertragsmäßiger Bindungen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Entwicklungsländern schafft.“

III.

Diese Vorstellungen der EG-Kommission sind innerhalb der Gemeinschaft seit Juni 1980 intensiv und detailliert erörtert worden. Die Bundesregierung hat sich an diesen Verhandlungen aktiv und konstruktiv beteiligt. Sie hat sich dabei leiten lassen von dem im Beschluß des Deutschen Bundestages vom 22. Juni 1980 (BT-Drucksache 8/1918) niedergelegten Orientierungen,

- unter im einzelnen noch vorzunehmender Prüfung und Präzisierung das Ziel zu verfolgen, die nationalen Schutzregelungen zu koordinieren und allmählich zu harmonisieren sowie
- darauf hinzuwirken, daß der deutsche bilaterale Schutzstandard bei multilateralen Regelungen erhalten bleibt, und insgesamt anzustreben, mit Gemeinschaftsregeln eine sinnvolle Ergänzung zu den nationalen und bilateralen Regelungen zu schaffen.

Mit den damit umschriebenen Zielsetzungen sind zugleich auch die zentralen Kernpunkte der gemeinschaftsinternen Beratungen umrissen, die zumindest in der Anfangsphase durchaus von unterschiedlichen Akzenten und unterschiedlichen Ausgangslagen der einzelnen Mitgliedstaaten geprägt waren. Während einige Partner in der Gemeinschaft (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Italien) nicht zuletzt in Anbetracht der relativ geringen Zahl der von ihnen abgeschlossenen bilateralen Verträge und im Vertrauen auf eine durch gemeinschaftliche Aktion erzielbare Verstärkung der Verhandlungsposition für eine möglichst umfassende und weitgehende Gemeinschaftsregelung eintraten, auch auf die Gefahr hin, dabei Abstriche am materiellen Gehalt des Schutzniveaus machen zu müssen, unterstrichen insbesondere Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland, daß der auch von ihnen grundsätzlich befürwortete Ausbau des Investitionsschutzes auf Gemeinschaftsebene nicht zu einer Aushöhlung oder Infragestellung des erreichten bilateralen Schutzstandards führen dürfe, und traten nachdrücklich für ein pragmatisches Vorgehen ein, bei dem als entscheidende Leitschnur für die Ausrichtung des weiteren Vorgehens darauf abgestellt werde, auf welche Weise die besten Ergebnisse erzielbar seien. Im Verlauf der Beratungen gelang es jedoch, die unterschiedlichen Standpunkte soweit anzunähern, daß der Rat der Entwicklungsminister in seiner Sitzung vom 18. November 1980 einmütig die folgenden „Leitlinien“ beschlossen hat:

1. Die Suche nach einem gemeinsamen Konzept für die Förderung europäischer Investitionen in den Entwicklungsländern erfolgt unter dem Aspekt der Ergänzung und Stärkung der einzelstaatlichen Maßnahmen und hat nicht das Ziel, diese Maßnahmen zu ersetzen. Die einzelstaatlichen Zuständigkeiten auf diesem Gebiet bleiben somit vollständig erhalten.

Jede etwaige Lösung muß so gestaltet sein, daß weder die bereits bestehenden einzelstaatlichen Abkommen beeinträchtigt werden, noch die

praktische Möglichkeit der Mitgliedstaaten, zu einem späteren Zeitpunkt internationale Abkommen auf diesem Gebiet zu schließen.

2. Unter Berücksichtigung der unter Nummer 1 aufgeführten Grundsätze sollte die Gemeinschaft grundsätzlich das Thema Investitionen in den Verhandlungen mit Entwicklungsländern oder Gruppen von Entwicklungsländern aufwerfen, damit in die mit den betreffenden Ländern zu schließenden Abkommen eine entsprechende Klausel aufgenommen wird.
3. Zwar können Inhalt und endgültiger Wortlaut dieser Klausel in den einzelnen Fällen entsprechend den Verhandlungsergebnissen variieren, doch wäre es zweckmäßig, wenn die Verhandlungsposition der Gemeinschaft
 - die Aufnahme einer Bestimmung vorsähe, die das Ziel und gegebenenfalls die Mittel der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Investitionen angibt, wobei die konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels in den Bereich der Durchführung der Abkommen fielen;
 - eine Bestimmung zur Verbesserung des Investitionsklimas vorsähe, die unter anderem einen Hinweis auf das allgemeine Ziel der Nichtdiskriminierung enthalten sollte.
4. Der Rat beauftragt den Ausschuß der Ständigen Vertreter, den Inhalt und die Verwirklichung des genannten allgemeinen Ziels der Nichtdiskriminierung zu analysieren und insbesondere anhand der Vorschläge der Kommission und nach den ihm als geeignet erscheinenden Verfahren die Modalitäten der Durchführung der Bestimmungen zum Schutz der Investitionen zu prüfen, die in den von der Gemeinschaft ausgehandelten Abkommen enthalten sind.

IV.

Die Einigung auf diese Leitlinien markiert einen wichtigen Abschnitt der bisherigen Bemühungen um die Erarbeitung einer Gemeinschaftspolitik zum Schutz und zur Förderung von europäischen Privatinvestitionen in Entwicklungsländern.

Erstmalig wird in allgemeiner Form ein einvernehmlicher Rahmen geschaffen, der für die künftigen Aktivitäten auf diesem Gebiet maßgebend sein soll, und gleichzeitig wird ein konkreter Anstoß für die Fortsetzung der Arbeiten, zunächst in Form weiterer Analyse und Prüfung gegeben.

Der wesentliche Gehalt der Leitlinien besteht darin, daß

- ausdrücklich als gemeinsame Überzeugung bekräftigt wird, daß die Suche nach einem gemeinsamen Konzept unter dem Aspekt der Ergänzung und Stärkung der einzelstaatlichen Maßnahmen erfolgt und nicht das Ziel hat, diese Maßnahmen zu ersetzen, mit einem ausdrücklichen Hinweis darauf, daß die gemeinschaftlichen Lö-

sungen weder die bereits bestehenden einzelstaatlichen Abkommen noch die praktischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten für künftige Abkommen beeinträchtigen sollen (vgl. Ziffer 1 der Leitlinien),

- Einigkeit erzielt worden ist darüber, das Thema Privatinvestitionen grundsätzlich in künftige Kooperationsverhandlungen aufzunehmen (vgl. Ziffer 2 der Leitlinien), ohne damit eine sine-qua-non-Voraussetzung für den Abschluß solcher Abkommen zu schaffen,
- Einvernehmen darüber besteht, bei der materiellen Ausgestaltung im einzelnen das allgemeine Ziel der Nichtdiskriminierung zwischen Privatinvestitionen aus verschiedenen Mitgliedsländern der EG zu verfolgen (Ziffer 3).

Die Bundesregierung unterstützt in vollem Umfang die vom Rat der Entwicklungsminister der Europäischen Gemeinschaft verabschiedeten Leitlinien. Sie ist der Auffassung, daß die nunmehr gefundenen Lö-

sungen den politischen Zielvorgaben in der Erklärung des Deutschen Bundestages vom 22. Juni 1978 sachgerecht Rechnung tragen und einen effektiven und ausbaufähigen Rahmen für die künftigen Arbeiten in diesem Bereich schaffen.

Die Bundesregierung begrüßt insbesondere, daß der Rat den Anstoß für konkrete Folgearbeiten zu dem wichtigen und komplexen Bereich der EG-Nicht-Diskriminierung gegeben hat, indem er (vgl. Ziffer 4 der Leitlinien) den Ausschuß der Ständigen Vertreter damit beauftragt hat, den Inhalt und die Verwirklichung des allgemeinen Ziels der Nicht-Diskriminierung zu analysieren.

Die Bundesregierung wird sich, wie in der Vergangenheit, an den nunmehr in Aussicht genommenen und noch anstehenden Folgearbeiten im Hinblick auf gemeinschaftliche Politiken im Bereich von Investitionen in Entwicklungsländern aktiv beteiligen. Sie will damit zur Stärkung und zum Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation mit den Ländern der Dritten Welt beitragen.