

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf), Dr. Hermann Scheer, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Anke Fuchs (Köln), Otto Schily, Ottmar Schreiner, Wolfgang Thierse, Hermann Bachmaier, Ingrid Becker-Inglau, Hans-Werner Bertl, Anni Brandt-Elsweiler, Edelgard Bulmahn, Peter Dreßen, Gernot Erler, Norbert Formanski, Dagmar Freitag, Katrin Fuchs (Verl), Iris Gleicke, Konrad Gilges, Reinhold Hemker, Rolf Hempelmann, Dr. Barbara Hendricks, Uwe Hixsch, Frank Hofmann (Volkach), Ingrid Holzthüter, Nicolette Kressl, Eckart Kuhlwein, Klaus Lohmann (Witten), Erika Lotz, Günter Oesinghaus, Adolf Ostertag, Karin Rehbock-Zureich, Dr. Hansjörg Schäfer, Bernd Scheelen, Dieter Schloten, Dagmar Schmidt (Meschede), Regina Schmidt-Zadel, Walter Schöler, Dr. Mathias Schubert, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Dr. Dietrich Sperling, Adelheid Tröscher, Hans-Eberhard Urbaniak, Ute Vogt (Pforzheim), Matthias Weisheit, Gert Weisskirchen (Wiesloch), Hildegard Wester, Berthold Wittich, Uta Zapf
– Drucksache 13/9465 –

„Multilaterales Abkommen über Investitionen“ (MAI)

In der OECD wird seit knapp zwei Jahren über ein „Multilaterales Abkommen über Investitionen“ (Multilateral Agreement on Investment/MAI) verhandelt. Wie die Welthandelsorganisation (WTO) mitteilt, geht es dabei um die „Verfassung für eine einheitliche, globale Wirtschaft“. Das MAI soll in allen Unterzeichnerländern den Investoren weitgehende Rechte und Freiheiten gewährleisten, die eine erhebliche Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität bedeuten.

Transnationale Unternehmen werden gegenüber politischen Entscheidungsträgern deutlich gestärkt. Arbeitsschutz, Lohnpolitik, Umweltregelungen, Sozialgesetzgebung oder Verbraucherschutz geraten unter starken Anpassungsdruck. Das MAI, so Kritiker, laufe auf einen weltweiten Abbau politischer Rahmensetzungen hinaus, da es für die Unternehmen nur Rechte, aber keine Verpflichtungen beinhalte.

In Kanada, wo der Originalentwurf des Abkommens im April 1997 bekannt wurde, hat er zu ersten Protesten geführt. Auch das englische Parlament hat sich in der Zwischenzeit mit dem MAI beschäftigt.

Besonders problematisch ist, daß die Verhandlungen über das MAI geheim geführt werden. Doch nicht nur die Öffentlichkeit wird über die geplanten weitreichenden Einschnitte nicht informiert, auch der Deutsche Bundestag wurde bisher nicht einbezogen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 22. Dezember 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Ausländische Direktinvestitionen spielen in der Weltwirtschaft eine immer größere Rolle. Sie sind ein wichtiger Faktor für das globale Wirtschaftswachstum. Durch Transfer von Kapital, Technologie und Know-how fördern sie die internationale Arbeitsteilung und tragen zur Modernisierung nationaler Volkswirtschaften und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Die Direktinvestitionen sind seit Anfang der 90er Jahre besonders stark gewachsen und betrugen 1996 weltweit rd. 350 Mrd. US-Dollar. Zwischen Handel und Investitionen besteht eine Wechselwirkung: neues Handelspotential entwickelt sich zunehmend aus Direktinvestitionen. Für die Entwicklungsländer sind die verschuldungsneutralen Direktinvestitionen mittlerweile der größte Posten beim gesamten Nettokapitalzufluß.

Mit zunehmender Internationalisierung der Wirtschaft kommt Investitionsregelungen auf multilateraler Ebene besondere Bedeutung zu. Von einem modernen multilateralen Investitionsabkommen mit einem hohen Schutzstandard, wie es gegenwärtig im Rahmen der OECD verhandelt wird, erwartet die Bundesregierung einen neuen Impuls für Wachstum und Beschäftigung. Das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) wird interessierten Nicht-OECD-Mitgliedstaaten zum Beitritt offenstehen und stellt einen ersten Schritt zu einem weltweiten „GATT für Investitionen“ dar. Nach Auffassung der Bundesregierung kann das MAI als Modell für ein die Handelsregeln ergänzendes globales Investitionsabkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gelten.

1. Hält die Bundesregierung die im Juli 1997 vom Bundesministerium für Wirtschaft gemachte Aussage für richtig, daß es legitim sei, die Verhandlungen über das MAI unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu führen, da es angeblich die Bürgerinnen und Bürger nichts angehe, unter welchen Rahmenbedingungen ein Unternehmen im Ausland investiere?

Warum wurde der Textentwurf „Multilateral Agreement on Investment: Consolidated Texts and Commentary“ von der Bundesregierung bisher nicht veröffentlicht?

Die Bundesregierung kann eine solche Aussage nicht bestätigen. OECD und Bundesregierung haben mehrfach in der Öffentlichkeit Ziele und wesentlichen Inhalt des MAI erläutert. Andererseits entspricht es den international üblichen Gepflogenheiten, bloße Arbeitsentwürfe wegen ihres vorläufigen Charakters grundsätzlich nicht zu veröffentlichen. Die Bundesregierung ist auch weiterhin bereit, auf Anfrage über den aktuellen Verhandlungsstand zu informieren.

2. Warum wurde die OECD beauftragt, dieses multilaterale Investitionsabkommen zu entwickeln?

Warum wurde diese Aufgabe nicht den Vereinten Nationen übertragen?

Die Verhandlungen über das MAI finden im Rahmen der OECD statt, da in dieser Organisation bereits seit vielen Jahren Regelungen bestehen, die zum Schutz und zur Förderung von Direktinvestitionen erfolgreich gewirkt haben.

Zudem sind die OECD-Mitgliedstaaten weltweit die wichtigsten Geber- und Empfängerländer von Auslandsinvestitionen.

Die Bundesregierung unterstützt jedoch auch Verhandlungen über ein weltweites Investitionsabkommen in der WTO.

3. Wie viele Staaten sind an der Erarbeitung des Abkommens beteiligt?

An den Verhandlungen sind die derzeit 29 OECD-Mitgliedstaaten sowie die Europäische Gemeinschaft beteiligt. Weitere fünf Länder (Argentinien, Brasilien, Chile, Hongkong/China und die Slowakische Republik) nehmen als Beobachter teil.

4. Wie ist der Stand der Verhandlungen von MAI?

Wie sieht der weitere Zeitplan aus?

In welchen Gremien soll der Entwurf beraten werden?

Welchen Einfluß haben die nationalen Parlamente und Regierungen sowie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bei Erarbeitung, Umsetzung und Kontrolle von MAI?

Es ist beabsichtigt, die Verhandlungen bis zum nächsten OECD-Ministerrat Ende April 1998 abzuschließen. Über die Einzelheiten des Verhandlungsstandes informiert die Aufzeichnung des Bundesministeriums für Wirtschaft an den Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages vom 25. November 1997 (Ausschuß-Drucksache 613/13).

Nach Vertragsabschluß wird das Abkommen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zur Beratung und Beschlußfassung zugeleitet. Auf europäischer Ebene ist die Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen. Mit der innerstaatlichen Ratifizierung erlangt das MAI wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag Gesetzeskraft.

5. Warum wurde der Vertragsentwurf nicht bei der letzten Wirtschaftsministerkonferenz der OECD vorgelegt?

Gibt es Unstimmigkeiten zwischen den Interessen der USA und denen der EU?

Über das MAI wird seit September 1995 verhandelt. Das ursprüngliche Ziel, die Verhandlungen bereits zum OECD-Ministerrat 1997 abzuschließen, konnte nicht eingehalten werden, da noch zu viele Fragen offen waren.

Zwischen den USA und den übrigen Verhandlungsteilnehmern ist insbesondere strittig, ob das MAI ein verbindliches Verbot von extraterritorialen Boykottmaßnahmen (z. B. „Helms/Burton“-Sanktionsgesetzgebung der USA) enthalten soll. Eine entsprechende For-

derung der Europäischen Gemeinschaft sowie aller übrigen Verhandlungsteilnehmer wird von den USA abgelehnt.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Zielsetzung, Reichweite und Instrumente von MAI?

Sieht sie hierin eine „Verfassung für die transnationale Unternehmen“, die weitreichende kodifizierte Rechte einräumt?

Kann MAI als Charta der Rechte und Freiheiten transnationaler Unternehmen bezeichnet werden?

Ziel der Verhandlungen ist es, verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen auf der Grundlage von Inländerbehandlung und Meistbegünstigung zu schaffen. Zu diesem Zweck sieht das MAI ein Diskriminierungsverbot bei der Zulassung ausländischer Investoren sowie Regeln zum Schutz niedergelassener Investoren vor. Letztere lehnen sich weitestgehend an den Inhalt einer Vielzahl seit langem bestehender bilateraler Investitionsförderungs- und -schutzverträge an. Danach enthält das MAI Vorschriften zum Schutz vor Enteignungen, zur Sicherung des freien Kapitaltransfers, zur Entschädigung bei Kriegs- und Bürgerkriegsschäden sowie Regeln für einen verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus. Das MAI ist weder eine „Verfassung“ noch eine „Charta der Rechte und Freiheiten“ für transnationale Unternehmen, sondern fördert und schützt die Auslandsengagements gerade auch von kleinen und mittleren Unternehmen.

7. Wie wird die Durchsetzungsmacht transnationaler Unternehmen gegenüber nationalem Recht gestärkt? Können danach transnationale Unternehmen höhere Sozial- und Umweltstandards als „Wettbewerbshemmnis“ ablehnen?

Ergibt sich daraus ein demokratisch nicht legitimer Absenkungszwang?

Die im Ausland tätigen Unternehmen unterliegen auch künftig in vollem Umfang der nationalen Gesetzgebung. Insbesondere haben die Unternehmen die im Gaststaat geltenden Sozial- und Umweltstandards zu beachten. Das MAI gibt ihnen kein Recht, eine Absenkung der jeweiligen nationalen Sozial- und Umweltvorschriften zu fordern. Im Gegenteil: Das MAI untersagt den Gaststaaten, ihre Sozial- und Umweltstandards zu senken, um hierdurch gezielt ausländische Investitionen anzulocken.

8. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung richtig, daß mit dem Abkommen die Regierungen bei der Investitionspolitik keine Möglichkeit mehr haben, die Entscheidungen an nationale Umwelt- und Sozialvorschriften zu binden?

Sind im MAI Verpflichtungen der Unternehmen bez. Beschäftigung, Verbraucherschutz, Sozialsystemen und Umwelt vorgesehen?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 7 ausgeführt, behalten die MAI-Vertragsstaaten ihre Souveränität bei der Ausgestaltung der nationalen Umwelt- und Sozialpolitik. Untersagt ist ihnen insoweit lediglich, ausländische Investoren weniger günstig als inländische

Unternehmen zu behandeln sowie ihre nationalen Umwelt- und Sozialstandards zum Zwecke der Anwerbung ausländischer Investitionen abzusenken. Auch bei Beschäftigung und Verbraucherschutz unterliegen die Unternehmen dem Recht des jeweiligen Gaststaates.

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen von 1976, die u. a. Empfehlungen zur Beschäftigung und zu den Beziehungen zwischen den Sozialpartnern enthalten, sollen dem MAI als Anlage beigefügt werden.

9. An welchen Vorgaben und Interessen orientiert sich der Vertragsentwurf?

Übernimmt er im wesentlichen die Klauseln, die im Investitionskodex der NAFTA enthalten sind?

Unterstützt die Bundesregierung diese Instrumente?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 6 erläutert, orientiert sich das MAI weitgehend an den bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträgen. Sonstige völkerrechtliche Verträge, die bei den Verhandlungen herangezogen werden, sind vor allem das Allgemeine Abkommen für den Handel mit Dienstleistungen (GATS), der Europäische Energiecharta-Vertrag sowie investitionsrelevante Bestimmungen des NAFTA-Abkommens.

10. Warum wird im Vertragsentwurf den Unternehmen derselbe Rechtsstatus eingeräumt wie den Nationalstaaten der OECD?

Läuft die Bestimmung „über vorübergehende Einreise und Aufenthalt von Investoren und Schlüsselpersonen“ darauf hinaus, Konzerne zu Besitzern einer höheren Kategorie von Staatsbürgerrechten zu machen?

Das MAI räumt den Unternehmen nicht den selben Rechtsstatus wie den Nationalstaaten der OECD ein. Allerdings ist, wie schon in den bilateralen Investitionsschutzabkommen, die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens des Investors gegen den Gaststaat vorgesehen.

Ein Anspruch auf vorübergehende Einreise und Aufenthalt von Investoren und Schlüsselpersonal besteht nur in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften des jeweiligen Gaststaates.

11. Wie und was wird im Vertragsentwurf als Eigentum definiert?

Wird darunter auch geistiges Eigentum definiert oder werden damit auch Gewinne aus Spekulation abgesichert?

Das MAI enthält keine Definition des Begriffs „Eigentum“. Definiert wird allerdings der Begriff „Investition“. Hierunter sind Vermögenswerte jeder Art zu verstehen, u. a. auch das geistige Eigentum. Das MAI legt einen weiten Investitionsbegriff zugrunde.

Gewinne aus der Investition werden ebenfalls geschützt, soweit nicht gegen strafrechtliche Bestimmungen des Gaststaates verstoßen wird.

12. Wird nach dem Vertrag den Regierungen verboten, ausländischen Konzernen Leistungsanforderungen – wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Technologietransfer, lokale Einkäufe – aufzuerlegen, die für nationale Unternehmen gelten?

Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Das MAI enthält einen Katalog verbotener Tätigkeitsauflagen. Den Vertragsparteien ist es demnach grundsätzlich untersagt, ausländischen Investoren im Zusammenhang mit der Errichtung oder dem Betrieb einer Tochtergesellschaft bestimmte Auflagen zu machen, wie z. B. Exportauflagen, Local-content-Auflagen, die Verpflichtung zu einem zwangsweisen Technologietransfer, das Erfordernis, die Unternehmenszentrale in einer bestimmten Region anzusiedeln oder die Auflage, ein Gemeinschaftsunternehmen zu errichten. Dieses Verbot wird allerdings dann gelockert, wenn das Gastland Vorteile gewährt.

Da das MAI generell lediglich die Tätigkeit von ausländischen Investoren erfaßt, gilt das Verbot nicht gegenüber einheimischen Unternehmen. In der Bundesrepublik Deutschland sind derartige Auflagen aber auch nach innerstaatlichem Recht nicht vorgesehen. Sie würden zudem z. T. WTO-Regeln zuwiderlaufen. Demnach kommt es in Deutschland zu keiner unterschiedlichen Behandlung von ausländischen und inländischen Investoren.

13. Wie bewertet die Bundesregierung das Verhältnis zwischen MAI und der nationalstaatlichen Demokratie?

Wird damit die Souveränität des Nationalstaates ausgehebelt?

Die Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates werden durch das MAI nicht berührt. Die einzelnen Vertragsstaaten behalten grundsätzlich ihre Souveränität in der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts-, Sozial-, Arbeits- und Umweltpolitik. Das MAI zielt im wesentlichen darauf ab, Diskriminierungen gegenüber ausländischen Investoren zu verhindern. Die im MAI enthaltenen Verpflichtungen erfordern keine Änderungen bestehender deutscher Gesetze.

