

Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) und die Umwelt

Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Vorgelegt vom Institut für ökologische
Wirtschaftsforschung, Berlin gGmbH

Mai 1998

Bearbeiter:

U. Petschow

K. Hübner

R. Stein

D. Becker

J. Mankart

unter Mitarbeit von M. Krause

ISBN 3-86077-741-6

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Projektgruppe Entwicklungspolitik
Godesberger Allee 149, D-53175 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Printed in Germany 1998

Vorwort

Der Entwurf eines „Multilateralen Investitionsabkommens“ (MAI = Multilateral Agreement on Investment“ seitens der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), der derzeit 29 Industriestaaten angehören, stieß nach dem Bekanntwerden 1997 auf breite Kritik unter Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Parlamenten und einigen der an den Verhandlungen beteiligten Regierungen.

Während die OECD analog der multilateralen Abkommen für den Handel mit Gütern (GATT) und Dienstleistungen (GATS) einen umfassenden und stabilen Rahmen für die internationale Investitionstätigkeit vorbereiten möchte, dem sich neben den Mitgliedsstaaten der OECD und der Europäischen Union auch andere Länder anschließen können, fürchten Kritiker den Verlust an nationaler Handlungsfähigkeit und Demokratie und ein einseitiges Diktat zugunsten der Interessen multinationaler Unternehmen und internationaler Investoren und kritisieren die als „Geheimverhandlung“ empfundene Abschottung gegenüber Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen und der demokratischen Politik.

Zwar wird die Notwendigkeit der Erweiterung und Ergänzung internationaler Abkommen und Regime zur ordnungspolitischen Einbindung der „Globalisierung“ nicht bestritten und auch die Regelung privater Investitionstätigkeit nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Allerdings sollten entsprechende Verhandlungen unter breiter Beteiligung und unter Berücksichtigung der Verpflichtungen aus anderen Abkommen und internationalen Vereinbarungen erfolgen (z.B. der Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung 1992, Menschenrechte 1993, Sozialentwicklung, Frauen 1995), so daß ökologische und soziale Standards in das Vertragswerk verbindlich integriert werden und nicht auf unverbindliche Erwähnung in der Präambel reduziert bleiben.

Die jetzt vorliegende Studie „Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) und die Umwelt“ des *Instituts für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)* wurde seitens der Friedrich-Ebert-Stiftung unter dem Interesse in Auftrag gegeben, die Basis für eine sachliche Behandlung des Themas zu verbessern und insbesondere die in den vorliegenden Vertragstexten vorgeschlagenen Regelungen und Verfahren einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und zu erwartende negative Effekte aufzuzei-

gen. Dabei wurde bewußt der Schwerpunkt der Untersuchung auf den Umweltbereich gelegt, während soziale Problemfelder in diesem Kontext nur allgemein angesprochen werden konnten.

Die Studie ist damit Materialsammlung und Diskussionsbeitrag, deren Inhalt ausschließlich von den Verfassern verantwortet wird. Für die Friedrich-Ebert-Stiftung ist die weitergehende politische Debatte um die Ausgestaltung eines Ordnungsrahmens für die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft unter demokratischen, sozialen und ökologischen Prämissen von zentraler Zukunftsbedeutung.

Dr. Erfried Adam

Leiter der Projektgruppe Entwicklungspolitik

Inhalt

KURZFASSUNG	7
ZUSAMMENFASSUNG	11
1 HINLEITUNG	22
2 AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN UND GRENZÜBERSCHREITENDER FINANZVERKEHR - DER EMPIRISCHE ASPEKT	28
3 GLOBALISIERUNG UND INTERNATIONALE REGIME - EINE SKIZZE	53
4 DAS MULTILATERALE INVESTITIONSABKOMMEN	56
4.1 DER MAI-VERTRAGSENTWURF UND EINIGE ZENTRALE KRITIKPUNKTE	56
4.1.1 <i>Allgemeine Regelungen, Präambel</i>	56
4.1.2 <i>Definitionen</i>	58
4.1.3 <i>Umgang mit Investoren und Investitionen</i>	59
4.1.4 <i>Investitionsschutz</i>	67
4.1.5 <i>Streitschlichtung</i>	69
4.1.6 <i>Ausnahmen und Schutzklauseln</i>	72
4.1.7 <i>Finanzdienstleistungen</i>	73
4.1.8 <i>Besteuerung</i>	74
4.1.9 <i>Länderspezifische Ausnahmen</i>	74
4.1.10 <i>Das Verhältnis zu anderen internationalen Abkommen</i>	76
4.1.11 <i>Umsetzung und In-Kraft-Treten des Abkommens</i>	78
4.1.12 <i>Schlußbestimmungen</i>	79
4.1.13 <i>Verweigerung von Vorteilen aus dem Abkommen</i>	80
4.1.14 <i>Weitere allgemeine Kritikpunkte</i>	80
4.1.15 <i>Erweiterte Berücksichtigung von Arbeit und Umwelt - ein neuer Vorschlag</i>	81
4.2 MULTILATERALES INVESTITIONSABKOMMEN UND MULTILATERALE UMWELTABKOMMEN	84
4.3 STELLUNGNAHMEN GESELLSCHAFTLICHER AKTEURE ZUM MAI	90
4.3.1 <i>Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI)</i>	90
4.3.2 <i>Die Gewerkschaften</i>	94
4.3.3 <i>Nicht-Regierungs-Organisationen inkl. der Umweltverbände</i>	96
5 ZUM ZUSAMMENHANG VON ÖKONOMISCHER LIBERALISIERUNG UND UMWELTSCHUTZ	98
5.1 DAS BEISPIEL EUROPÄISCHE UNION	97
5.2 UMWELT UND STANDORTDEBATTE: DAS BUNDESDEUTSCHE BEISPIEL.....	105
5.3 WIRKUNGEN DER "GLOBALISIERUNG" AUF DIE UMWELT	107

6	ZUM ZUSAMMENHANG VON FDI UND UMWELT	111
6.1	AUSLÄNDISCHE DIREKTINVESTITIONEN UND UMWELT.....	111
6.1.1	<i>FDI und Umweltstandards.....</i>	<i>111</i>
6.1.2	<i>Motive für Direktinvestitionen und mögliche Umweltwirkungen</i>	<i>113</i>
6.1.3	<i>Investitionen ohne direkten Zusammenhang zu den Unternehmensansiedlungen.....</i>	<i>117</i>
6.1.4	<i>Umwelteffekte des internationalen Wettbewerbs um FDI - Race to the bottom?.....</i>	<i>117</i>
6.2	TRANSNATIONALE KONZERNE	119
	<i>Transnationale Konzerne und Umwelt</i>	<i>119</i>
7	EXISTIERENDE INVESTITIONSABKOMMEN	132
7.1	BILATERALE INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN	132
7.2	DAS NAFTA ALS MULTILATERALES INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN	135
7.2.1	<i>Das Abkommen</i>	<i>135</i>
7.2.2	<i>NAFTA und Umwelt.....</i>	<i>143</i>
8	FAZIT UND SCHLUßFOLGERUNGEN.....	157
8.1	NAFTA UND MAI – GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE	157
9	SCHLUßBETRACHTUNG	161
10	LITERATURVERZEICHNIS	165

Kurzfassung: Das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) und die Umwelt

1. Seit Mitte der achtziger Jahre ist ein enormes Tempo der Internationalisierung von Produktionsprozessen und von Finanzanlagen zu beobachten. Die ausgeprägteste Wachstumsdynamik weisen dabei die ausländischen Direktinvestitionen (ADI; foreign direct investment, FDI) auf. Ausgehend von einem relativ geringen Niveau sind auf diesem Feld in den letzten Jahren Entwicklungen zu verzeichnen, die in ihren Wachstumsdimensionen weit über denen des grenzüberschreitenden Handels mit Waren und Dienstleistungen liegen. Aber auch die Internationalisierung von Finanzanlagen und Finanzdienstleistungen hat das seit den frühen siebziger Jahren zu verzeichnende hohe Tempo mit nur kurzen Unterbrechungen bis Ende der neunziger Jahre beibehalten können. Das Zusammenspiel beider Globalisierungsprozesse macht den eigentlichen und gleichsam harten Kern ökonomischer Globalisierung aus. Dieses Wachstum basiert politisch auf der Liberalisierung grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten, die insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre zu beobachten ist. Markt- und Standortöffnung sind zu einem weltweit verfolgten Programmpunkt ökonomischer Modernisierung und Entwicklung geworden.
2. Das von der OECD initiierte Projekt eines Multilateralen Investitionsabkommens (Multilateral Agreement on Investment, MAI) setzt an diesen Vorgängen an, indem es bilaterale und regionale Vereinbarungen und Regime durch ein umfassendes liberales multilaterales Regime abzulösen versucht. Zwar erscheint ein entsprechendes Abkommen erforderlich, um die genannten Entwicklungstendenzen in einen internationalen Ordnungsrahmen einzubetten. Das globale Liberalisierungsprojekt MAI, in seiner jetzigen Form, hätte aber im Falle seiner Realisierung die Konsequenz, daß es zu einer erheblichen Beeinträchtigung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten von Politik im allgemeinen und von Nachhaltigkeitspolitik im besonderen käme. Dies in einer Zeit, in der nicht zuletzt durch die Diskussion um nachhaltige Entwicklung sowie durch die faktischen Ereignisse in vielen umweltrelevanten Bereichen der Regulierungsbedarf steigt. So gesehen handelt es sich bei MAI, vor dem Hintergrund der Anforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung und den dazu erforderlichen Suchprozessen, um ein nicht-zeitgemäßes Politikprojekt. Angesichts der zunehmenden nationalen und regionalen und vor allem auch globalen Umweltprobleme wäre es vielmehr erforderlich, bereits existierende Regelungen hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit zu hinterfragen und

etablierte Multilaterale Umweltabkommen mit Blick auf die ökonomischen Globalisierungsvorgänge weiterzuentwickeln, also die ökologische Säule der weltwirtschaftlichen Beziehungen umfassend zu stärken.

3. Wir argumentieren, daß MAI gerade angesichts der Zielsetzung Nachhaltiger Entwicklung eine positive Integrationsleistung erbringen muß. Dies bedeutet dabei nicht allein, daß im Grundsatz die internationalen Umweltabkommen Vorrang haben müssen, sondern daß darüber hinaus eine integrative bzw. querschnittsorientierte Politik erforderlich ist. Dies bedeutet im Hinblick auf ein multilaterales Investitionsabkommen, daß auch Instrumente integriert sein sollten, die Aussagen über die Umweltrelevanz der jeweiligen, nunmehr durch umfassenden Investorenschutz abgesicherten, Investitionen ermöglicht. Damit wird es erforderlich, daß an die Investitionen Mindestanforderungen der Umweltverträglichkeit gestellt werden - unabhängig von möglicherweise laxeren Umweltstandards in den jeweiligen Ländern.

4. Der bislang jüngste MAI-Entwurf ist von einer anderen politischen Philosophie bestimmt. Das von der OECD verhandelte multilaterale Investitionsabkommen hat zum Ziel, weltweit hohe Standards im Hinblick auf die Liberalisierung der Investitionsbedingungen, dem Schutz von Investitionen und eine effektive und durchsetzungsfähige Streitschlichtung festzulegen. Ökonomische Liberalisierung wird anderen Zielsetzungen und Regelungen eindeutig der Vorzug gegeben. MAI ist insofern als unausgewogen zu bezeichnen, indem den Investoren zwar umfangreiche zusätzliche Rechte zugestanden werden, aber keine rechtlich einklagbaren Verpflichtungen in das Abkommen einbezogen werden. Das Verbot von Auflagen der Mitgliedsstaaten gegenüber ausländischen Investoren (sog. "performance requirements"), aber auch der Aspekt der Enteignung bzw. enteignungsähnlicher Maßnahmen gehören zu den umstrittensten Teilen des Vertrages. Damit werden eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verunmöglicht, was sich gerade aus Sicht der Entwicklungsländer als problematisch erweisen kann. Ausnahmemöglichkeiten sind nur dort möglich, wo im Gegenzug wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Es gibt im derzeitigen Vertragsentwurf lediglich zwei Vorschläge, die das Absenken von Standards in Bezug auf Gesundheit, Arbeitsschutz und Umwelt durch die MAI-Mitgliedsstaaten verhindern sollen, die heute noch nicht als mehrheitsfähig eingestuft werden können.

5. Unsere vorläufigen Untersuchungen zu der Kompatibilität von MAI und bereits etablierten Multilateralen Umweltschutzabkommen verdeutlichen, daß zwar die

Inkompatibilitäten auf der Ebene der internationalen Abkommen sehr begrenzt bzw. gar nicht vorhanden sind, daß aber bei der Umsetzung dieser Abkommen doch ein erhebliches Konfliktpotential bestehen kann bzw. besteht. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es sich bei den Abkommen um Rahmenabkommen handelt, die letztlich auch instrumentiert werden müssen. In diesem Stadium können sich dann die Konfliktsituationen ergeben. Aus einer nachhaltigkeitspolitischen Perspektive ist es notwendig, dafür Sorge zu tragen, daß die Umweltabkommen auf multilateraler Ebene nicht durch die umfassende ökonomische Liberalisierung wiederum in Frage gestellt werden können.

6. Das Multilaterale Investitionsabkommen ist ein zentraler Hebel zur weiteren Liberalisierung und Marktöffnung. Das Augenmerk liegt zunächst auf der Ebene der OECD - Staaten, allerdings mit der klaren Absicht, damit die Grundlage für ein weltweites Investitionsregime zu legen. Dabei wird vor allem auf die Selbstbindung der Nationalstaaten abgezielt, bei gleichzeitiger Erhöhung der Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen. Wenn es richtig ist, daß auch und gerade im globalen Maßstab zunehmend ein ökologischer wie auch ökonomischer Ordnungsrahmen erforderlich wird, sollte aus Umweltsicht die Entwicklung eines Ordnungsrahmens für Investitionen zumindest zwei Dinge berücksichtigen: Zum einen darf die noch immer schwach ausgeprägte Entwicklung eines Umweltordnungsrahmens nicht in Frage gestellt werden, zum anderen sollte das Multilaterale Investitionsabkommen selbst den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung verpflichtet werden. Dazu ist es nicht hinreichend, daß entsprechende Klauseln allein in der Präambel erscheinen. Die Integration von Umweltaspekten, und damit eine verpflichtende Selbstbindung der Unternehmen, könnte schon befördert werden, indem Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen verpflichtend gemacht und Maßnahmen wie regelmäßige verpflichtende und transparente Audits für die einzelnen Standorte verankert werden, wie sie z.T. bei der Kreditvergabe durch internationale Organisationen auch gefordert werden. Es ist allerdings in Frage zu stellen, inwieweit die durch das MAI mit initiierte Harmonisierung und auch rechtliche Bindung generell ein geeigneter Weg ist, dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden. Zwar erscheint es erforderlich, daß international Mindestnormen fixiert werden, es muß aber zugleich die Möglichkeit bestehen, anspruchsvollere Maßnahmen auf nationaler oder subnationaler Ebene umzusetzen.

Zusammenfassung

Einleitung

1. Die weltwirtschaftliche und wirtschaftspolitische Landschaft hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend verändert. Mit Blick auf die Direktinvestitionen gilt dies

- zum einen hinsichtlich ihrer Dimension und
- zum anderen hinsichtlich ihrer Bewertung.

2. Seit Mitte der achtziger Jahre ist ein enormes Tempo der Internationalisierung von Produktionsprozessen und von Finanzanlagen zu beobachten. Die ausgeprägteste Wachstumsdynamik weisen dabei die ausländischen Direktinvestitionen (ADI; foreign direct investment, FDI) auf. Ausgehend von einem relativ geringen Niveau sind auf diesem Felde enorme Schübe zu verzeichnen, die in ihren Wachstumsdimensionen weit über den durchschnittlichen Zuwachsraten von grenzüberschreitendem Handel mit Waren und Dienstleistungen liegen. Aber auch die Internationalisierung von Finanzanlagen und Finanzdienstleistungen hat ihr seit den frühen siebziger Jahren zu verzeichnendes hohes Tempo mit nur kurzen Unterbrechungen bis Ende der neunziger Jahre beibehalten können. Das Zusammenspiel beider Globalisierungsprozesse macht den eigentlichen und gleichsam harten Kern ökonomischer Globalisierung aus.

3. Die Bewertung von Direktinvestitionen hat sich heute wesentlich gewandelt. Wurde in den 70er Jahren noch die Frage der Kontrolle der Multinationalen Unternehmen diskutiert, so ist aktuell festzustellen, daß Direktinvestitionen von der großen Mehrheit der ökonomischen und politischen Akteure als ein wesentlicher Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Empfängerökonomien gesehen werden.

4. Parallel dazu ist empirisch festzustellen, daß die Liberalisierung und die ökonomische Öffnung der Staaten mit Blick auf ausländische Direktinvestitionen in den letzten Jahren eine enorme Beschleunigung erfahren hat. So stellt die UNCTAD fest, daß ein substantieller Teil des Liberalisierungsprozesses durch Veränderungen der nationalen FDI-Regime in dem Zeitraum von 1991 bis 1995 stattgefunden hat. Marktöffnung ist zu einem weltweit verfolgten Programmpunkt ökonomischer Modernisierung und Entwicklung geworden.

5. Dies macht auch deutlich, daß sich die (Standort-)Wahlmöglichkeiten der mobilen Faktoren deutlich erhöht haben - und sich im übrigen vermutlich noch weiter erhöhen werden - und insofern mit einem zunehmenden Wettbewerb um diese mobilen Faktoren zu rechnen ist. Damit besteht zugleich die Gefahr einer (an anderer Stelle beschriebenen) Intensivierung der *race to the bottom-Struktur* in der globalen Ökonomie.

6. Das von der OECD initiierte Projekt eines Multilateralen Investitionsabkommens (Multilateral Agreement on Investment; MAI) setzt an empirisch höchst relevanten ökonomischen Vorgängen an. Indem das MAI einen außergewöhnlich breiten Begriff von Investitionen zugrundelegt, wird die eigentliche Spezifik des Globalisierungsvorgangs gut und ange-

messen erfaßt. Ökonomische Globalisierung in den neunziger Jahren konzentriert sich nämlich auf die grenzüberschreitenden Operationen "ausländische Direktinvestitionen" und "Finanzverkehr". Diese beiden Felder weisen seit geraumer Zeit das ausgeprägteste Expansionstempo auf und stellen **die** Vorgänge dar, die wirtschafts- wie allgemeinpolitisch die größte Aufmerksamkeit beanspruchen. Die im Rahmen der OECD geführten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen stellen ein Element des generellen Liberalisierungsstromes in der globalen Ökonomie dar. Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen, die sich neben der Handels- und Dienstleistungs- sowie der Geld- und Portfoliointegration zunehmend auch durch FDI-Integration auszeichnen, werden Fragen nach einem weltweiten Investitionsregime immer bedeutsamer. Dies wenigstens aus zwei Gründen:

- Auf der einen Seite existieren mittlerweile auf einer Vielzahl von Ebenen Vereinbarungen, auf denen eine Regulierung der Direktinvestitionen stattfindet. Diese sind jedoch vielfach nicht oder nur begrenzt miteinander kompatibel (bilaterale Investitionsabkommen, verschiedene regionale Abkommen, die Regelungen innerhalb des GATT etc.) .
- Auf der anderen Seite wird mehr und mehr deutlich, daß sich der Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten um Direktinvestitionen verschärft. Nicht zuletzt auch um in diesem Bereich Auswüchse zu vermeiden, erscheint es erforderlich, daß sich die Staaten in der Summe zu gewissen Mindeststandards verpflichten und sich durch ein entsprechendes Regime binden.

7. Die Liberalisierungsbemühungen haben zur Konsequenz, daß es zu einer massiven Beeinträchtigung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Politik kommt. Dies in einer Zeit, in der nicht zuletzt durch die Diskussion um nachhaltige Entwicklung in vielen umweltrelevanten Bereichen der Regulierungsbedarf steigt. So betont Scharpf (1997a), daß Wettbewerb zwar wohlfahrtssteigernd ist, daß er aber der "Einbettung" bedarf (Eigentumsrechte und Vertragspflichten), und daß die "Effizienz der Versorgung mit privaten Gütern abhängig (ist) von der Normierung und Durchsetzung von marktschaffenden und markterhaltenden Regelungen". Zudem wird durch den Markt alleine das Angebot privater Güter und die effiziente Nutzung der mit Knappheitspreisen gehandelten Produktionsfaktoren keineswegs vollständig gesteuert.

8. Vor dem Hintergrund der zunehmenden und vor allem auch globalen Umweltprobleme ist es zum ersten erforderlich, existierende Maßnahmen in Frage zu stellen und darüberhinaus die bereits existierenden Multilateralen Umweltabkommen weiterzuentwickeln, also die ökologische Säule der weltwirtschaftlichen Beziehungen umfassend zu stärken. Zum zweiten ist es erforderlich, daß die MEA's (Multilateral Environmental Agreements) nicht durch andere Multilaterale Abkommen in Frage gestellt oder geschwächt werden, auch und gerade im Hinblick auf die Instrumentenwahl. Im Grundsatz geht es darum, den durchsetzungsfähigen Handels- und Investitionsregimes ein effektives ökologisches Regime an die Seite zu stellen.

9. Wir argumentieren, daß ein multilaterales Abkommen gerade vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung auch eine positive Integrationsleistung erbringen muß. Dies bedeutet dabei nicht allein, daß im Grundsatz die internationalen Umweltabkommen Vorrang haben müssen, sondern daß darüber hinaus eine integrative bzw. querschnittsorientierte Politik erforderlich ist. Im Hinblick auf ein multilaterales Investitionsabkommen sollten also auch Instrumente integriert sein, die Aussagen über die Umweltrelevanz der jeweiligen, nunmehr durch umfassenden Investorenschutz abgesicherten, Investitionen ermöglicht. Damit wird es erforderlich, daß an die Investitionen *Mindestanforderungen* der Umweltverträglichkeit gestellt werden, dies im übrigen ggf. auch unabhängig von möglicherweise laxeren Umweltstandards in den jeweiligen Ländern.

10. Liberalisierung und Regimebildung

Das Tempo ausländischer Direktinvestitionen hat sich nahezu zeitgleich mit der Einleitung des EU-Binnenmarktprojektes erhöht. Die EU war mit diesem Binnenmarktprogramm, also der Liberalisierung auf europäischer Ebene, zugleich ein Treiber für die Marktliberalisierung im globalen Maßstab. Auf der Ebene der EU hat sich jedoch, obwohl das in den Römischen Verträgen nicht als Politikfeld vorgesehen war, eine eigenständige Umweltpolitik entwickelt. Damit konnte - auch im Rahmen des Liberalisierungsprogramms - eine Umweltpolitik-Säule entwickelt werden. Dabei war zum einen die Entwicklung einer supranationalen Ebene von Bedeutung und zum anderen politische und ökonomische Mechanismen. Die Politik der Liberalisierung war insofern begleitet von dem parallelen Aufbau eines rechtlichen und umweltpolitischen Rahmens. Dies wäre auch zur Einbettung der Liberalisierungstrends auf globaler Ebene von erheblicher Bedeutung. Eine supranationale Ebene aber ist vorerst nicht zu erwarten, so daß die rechtlichen Bedingungen dazu bislang nicht oder nur begrenzt zureichend sind.

11. 'Race to the bottom' - 'race to the top'

Prototypisch lassen sich zwei Effekte bei der Entwicklung von Standards feststellen.¹ Auf der einen Seite der sog. 'Delaware Effekt', der dem 'race to the bottom' entspricht, und auf der Erfahrung gründet, daß die Staaten in den USA im Wettbewerb um möglichst unternehmensfreundliche 'business charters' der Unternehmen standen. Delaware war derjenige Staat, der in diesem "race to the bottom" die Führungsposition übernommen hat. Im Gegensatz dazu, also im Sinne eines "race to the top", steht der California Effekt, der dynamische Effekte zur Weiterentwicklung der Umweltstandards auslöste. Kalifornien als Gebiet mit besonderer Luftbelastung wurde das Recht zugestanden, eigene Standards für die Emissionswerte von Automobilen zu setzen. Die Automobilproduzenten mußten von daher Automobile anbieten, die diesen Standards entsprachen. Um weiterhin die positiven Skaleneffekte nutzen zu können, bestand ein ökonomischer Anreiz, diese (höheren) Standards allgemeinverbindlich zu machen. Damit konnte durch die Handlungsmöglichkeiten einer Region eine Fort-

¹ Vgl. Vogel (1995)

entwicklung der Umweltstandards erreicht werden. Insofern sind mögliche Anreize für beide Effekte von entscheidender Bedeutung.

12. Standortdebatten

Die noch immer andauernde Standortdebatte auch in Deutschland macht die veränderten Kräfteverhältnisse deutlich. Neben den Sozialstandards sind vor allem auch investitions-hemmende Umweltregulierungen in die Diskussion geraten und insgesamt die Umweltpolitik in die Defensive geraten. Vor allem die Umsetzung von Ökosteuern erscheint in diesem Zusammenhang kaum mehr durchsetzbar. Der Standortwettbewerb und das in Konkurrenz setzen von Nationalstaaten führt zu einer deutlichen Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten. Die Strukturen eines 'race to the bottom' werden in Ansätzen deutlich.

13. FDI und Umwelt

Direktinvestitionen unterliegen gerade von Umweltseite vielfach einem Generalverdacht in dem Sinne, daß ein Anreiz für diese Investitionen auch in der Vermeidung von Umweltkosten besteht, mithin die Entstehung von 'pollution havens' zu erwarten ist. Die Entstehung der 'pollution havens' führt zur gleichen Zeit dazu, daß die Umweltregulierung generell infrage steht und insofern ein 'race to the bottom' befürchtet wird.

Eine Reihe von Untersuchungen kommt zu dem Ergebnis, daß 'pollution havens' nicht festzustellen sind, allerdings gibt es auch Hinweise darauf, daß für bestimmte Industriezweige laxere Umweltstandards ein Ansiedlungsgrund sein können. Dies gilt vor allem für ressourcenorientierte Investitionen.

Darüber hinaus sind weitere Untersuchungen dahingehend erforderlich, welche Bedeutung der Struktureffekt der Investition, aber auch der scale-Effekt für die Umweltsituation haben kann.

Ein weiterer bislang aus Umweltsicht fast völlig vernachlässigter Aspekt sind die Investitionsströme des tertiären Sektors, die mittlerweile die FDI des sekundären Sektors bei weitem übertreffen. Fast 60 Prozent aller Direktinvestitionsströme zielen in jüngerer Zeit auf diesen Sektor.

Damit ist die Frage der (eher direkten) Umweltwirkungen der FDI abhängig von einer Vielzahl von Faktoren und sind eindeutige Kausalitäten schwer identifizierbar.

14. Das Multilaterale Investitionsabkommen

Das von der OECD verhandelte multilaterale Investitionsabkommen hat zum Ziel, daß weltweit hohe Standards im Hinblick auf die Liberalisierung der Investitionsbedingungen, den Schutz von Investitionen und eine effektive und durchsetzungsfähige Streitschlichtung erreicht werden.

14.1 Präambel

In der Präambel werden die Verpflichtungen, die Vertragsstaaten zum Umweltschutz, zu nachhaltiger Entwicklung und zur Sicherung von Mindeststandards im Arbeitsschutz einge-

gangen sind, anerkannt. Explizit genannt werden: Die Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung, die "Agenda 21" und die Statuten der internationalen Arbeitsorganisation ILO. Als Verhaltenskodex für Multinationale Unternehmen werden außerdem die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" empfohlen, deren empfehlender Charakter durch das MAI nicht berührt wird. Das MAI ist insofern als unausgewogen zu bezeichnen, indem den Investoren zwar umfangreiche zusätzliche Rechte zugestanden werden, aber keine rechtlich einklagbaren Verpflichtungen in das Abkommen einbezogen werden.

14.2 Investitionsbegriff

Der Begriff "Investition" wird sehr weit und vor allem offen definiert und geht damit deutlich über die NAFTA Regelungen hinaus, die eine geschlossene Liste betroffener Investitionen beinhalten. Außerdem werden alle zukünftigen Formen von Investitionen miteinbezogen. In Streitfällen wird eine Festlegung des Begriffs erst durch Streitschlichtungs-Entscheidungen erfolgen.

14.3 Nicht-Diskriminierung - Inländerbehandlung und Meistbegünstigung

Diese Regelungen unterscheiden sich im Grundsatz nicht gegenüber bislang vorliegenden Investitionsschutzabkommen. Allerdings ist bislang noch ungeklärt, ob sub-nationale Einheiten (Bundesstaaten, Kommunen etc.) lediglich ihre eigenen Regelungen und Gesetze nach MFN/NT² nicht-diskriminierend gestalten müssen, oder einheitliche Regelungen und Gesetze aller sub-nationalen Einheiten verlangt werden. Probleme bereitet zudem die Begrenzung der Möglichkeit, bestimmte Investoren zu begünstigen (z.B. die EU die AKP-Staaten) und die Frage der regionalen Wirtschaftsblöcke.

14.4 "Performance Requirements"

Das Verbot von Auflagen der Mitgliedsstaaten gegenüber ausländischen Investoren (sog. "performance requirements") gehören zu den umstrittensten Teilen des Vertrages. Damit werden eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen verunmöglicht, was gerade aus Sicht der Entwicklungsländer problematisch ist. Ausnahmemöglichkeiten sind dort möglich, wo im Gegenzug wirtschaftliche Vorteile geboten werden.

Nicht enthalten, aber mittlerweile diskutiert wird eine Ausnahmeregelung, nach der Auflagen zum Bezug einheimischer Waren zum Schutz von Umwelt und Gesundheit möglich sind, alternativ könnte eine generelle Ausnahmeregelung zum Umweltschutz vereinbart werden (analog dem NAFTA Vertrag).

Das Europaparlament befürchtet, daß durch die Regelungen zu "performance requirements" Sozial-, Umwelt-, Struktur- und Kulturpolitik zukünftig erschwert wird.

² MFN= most favorite nation; NT=National treatment

14.5 Das Nicht-Absenken von Standards

Es gibt im derzeitigen Vertragsentwurf zwei Vorschläge, die das Absenken von Standards in Bezug auf Gesundheit, Arbeitsschutz und Umwelt durch die MAI-Mitgliedsstaaten verhindern sollen.

Zwar wird dieser Ansatz von Kritikern begrüßt, er sollte aber erweitert werden, indem explizit gestattet wird, auch zukünftige neue Standards einzuführen. Zudem müsse das Absenken von Standards bindend verboten sein und das MAI generell auch Verpflichtungen für Investoren enthalten.

14.6 Investitionsschutz

Der Investitionsschutz (vor Enteignung, Behinderungen des Gewinntransfers etc.) soll als absolut interpretiert werden. Den Vertragsstaaten ist also nicht nur die Diskriminierung ausländischer Investoren durch ihre nationale Gesetzgebung verboten, sie müssen sich zudem am international gültigen Recht orientieren.

14.7 Enteignung und Entschädigung

Direkte und indirekte Enteignung von ausländischen Investoren und Maßnahmen mit entsprechenden Auswirkungen sind nur noch nach dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (ausländischer Investoren), auf der Basis von ordnungsgemäßen Gesetzen und begleitet von angemessenen Entschädigungszahlungen (die den Marktwert der Investition ausgleichen müssen) erlaubt. Im Brennpunkt der Kritik steht vor allem der Einschluß des unklaren Begriffs "indirekte Enteignung" bzw. "Maßnahmen gleicher Wirkung", da befürchtet wird, daß mit diesem noch nicht definierten Begriff Gesetze mit finanziellen Folgen für ausländische Investoren potentiell als indirekte Enteignung interpretiert werden könnten.

14.8 Streitschlichtung

Staaten gegen Staaten: Diese Art der Streitschlichtung wird wenig kritisiert, allein die Schwäche des Verfahrens wird als Problem benannt.

Investoren gegen Staaten: Die Klagemöglichkeit von Investoren gegen Staaten ist zum ersten Mal im Rahmen von NAFTA eingeführt worden. Dieser Vertragsbestandteil ist im Zusammenhang mit den Regelungen zur Enteignung stark kritisiert worden, weil damit die Gefahr besteht, daß Nationalstaaten und deren Umweltregulierung herausgefordert werden können, wie es in der vielzitierten Klage der Ethyl Corporation gegen Kanada auch der Fall ist. Dabei wurde nicht allein wegen Enteignung, sondern auch wegen Rufschädigung geklagt.

Generell wird kritisiert, daß die Teilnahme der Zivilgesellschaft an den Mai-Streitschlichtungsmechanismen nicht vorgesehen sei.

14.9. Ausnahmen und Schutzklauseln

Alle Maßnahmen zur Sicherung der nationalen Sicherheit, des internationalen Friedens und der öffentlichen Ordnung bleiben den Vertragsstaaten erlaubt - selbst wenn sie MAI-Bestimmungen zuwiderlaufen. Die Regelungen zu Enteignung und Entschädigung bleiben von dieser Ausnahmeregelung unberührt.

14.10 Besteuerung

Fragen der Besteuerung sind prinzipiell nicht von den Vertragsbestimmungen betroffen. (Nur im Zusammenhang mit den Regeln zu Enteignung und Transparenz). Allerdings ist die Interpretation von Steuern und Abgaben als Enteignung ausdrücklich möglich, wenn sie das international übliche Niveau überschreiten.

Die Tatsache, daß das Thema der Doppelbesteuerung nicht ausdrücklich geregelt wird, wird aus Sicht der Entwicklungsländer als problematisch angesehen. Gegen ein steuerpolitisches 'race to the bottom' seien keine ausreichenden Vorkehrungen vorgesehen. Ebenso kritisiert wird das Fehlen von Regeln, die die Manipulation von Steuerverpflichtungen durch Multinationale Konzerne (z.B. durch marktferne interne Verrechnungspreise) verbieten.

14.11 Länderspezifische Ausnahmen

Jedem Vertragsstaat wird es erlaubt, nicht-MAI-konforme Regelungen zunächst beizubehalten. Dies geschieht durch eine Auflistung aller derartigen Regelungen.

Das MAI beruht außerdem auf dem Ansatz des "top-down", damit ist gemeint, daß seine Regeln universell gelten und Ausnahmen - länderspezifische und allgemeine - explizit vereinbart werden müssen.

Inwieweit auch zukünftig neue Ausnahmeregelungen zugelassen werden, ist noch nicht endgültig verhandelt.

Der vorliegende Vertrags-Entwurf enthält keine Vorschriften, die die Abschaffung nicht-MAI-konformer Gesetze und Regelungen ("rollback") zwingend vorschreiben.

14.12 Beitritt, Rücktritt

Der Beitritt soll prinzipiell allen Staaten und regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen offenstehen. Über ein Beitritts-gesuch entscheiden die Mitgliedsstaaten mit noch nicht bestimmter Mehrheit.

Ein Austritt aus dem Vertrag ist nach dem bisherigen Entwurf frühestens nach fünf Jahren möglich, nach einer Austrittserklärung gelten die Vertragsbestimmungen weitere 15 Jahre.

Das Ziel ist es, mit dem Vertragswerk einen lock-in-Effekt zu erreichen, der die Nachhaltigkeit des MAI sichert und ein liberales Investitionsregime auf Dauer sichert. Zudem

wird mit diesem Regelwerk ein weiterer lock-in-Effekt initiiert, der Nicht-OECD-Staaten mittelfristig zwingt, sich an diese Standards zu halten.

Vielfach wird eingewandt, daß die OECD wegen der Nicht-Beteiligung der Entwicklungsländer nicht das geeignete Verhandlungsforum für das MAI sei - die WTO oder die UNCTAD seien vorzuziehen.

15. Kompatibilität zwischen MAI und Umwelt

Die vorläufigen Untersuchungen zu der Kompatibilität von Multilateralen Investitionsabkommen und einigen Multilateralen Umweltschutzabkommen der OECD verdeutlichen, daß zwar die Inkompatibilitäten auf der Ebene der internationalen Abkommen sehr begrenzt bzw. gar nicht vorhanden sind, daß aber bei der Umsetzung dieser Abkommen doch ein erhebliches Konfliktpotential bestehen kann bzw. besteht. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es sich bei den Abkommen um Rahmenabkommen handelt, die letztlich auch instrumentiert werden müssen. In diesem Stadium können sich dann die Konfliktsituationen ergeben.

Die Frage der Wirkung der Streitschlichtungsmechanismen erscheint ebenfalls nicht oder nur begrenzt geklärt. Gerade die Klagemöglichkeit Investor-Staat bietet den Unternehmen die Möglichkeit, Regelungen herauszufordern, die ein Staat ergriffen hat, um ein MEA umzusetzen. Die Entscheidung, inwieweit diese Maßnahmen letztlich zulässig sind, würde dann ein unabhängiges Panel treffen.

Vor dem Hintergrund der eingangs gemachten Darstellung über den Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Reregulierung im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung erscheint es notwendig zu sein, daß die Umweltabkommen auf multilateraler Ebene nicht durch die umfassende Liberalisierung wiederum in Frage gestellt werden können. Dies gilt selbst in bezug auf die angewendeten Instrumente, die ggf. nicht MAI-kompatibel sind. Insofern erfordert die Einführung neuer Regeln für den Investitionsschutz, die durch einen durchsetzungsfähigen Streitschlichtungsmechanismus unterstützt werden, substantielle und prozedurale Schutzklauseln im MAI-Vertragstext.

In diesem Sinne kann NAFTA als Beispiel gelten, wie die Probleme, die sich aus den Liberalisierungsbemühungen und internationalen Umweltabkommen ergeben können, gelöst werden können.

16. NAFTA

Da ein Vorbild für das MAI die Investitionsregelungen des NAFTA-Abkommens waren, werden in der Studie die Erfahrungen mit NAFTA analysiert. Die Beurteilung der Umweltwirkungen, die NAFTA nach sich gezogen hat, fällt kontrovers aus. Trotz der Integration vom Umweltbelangen ist der Prozeß der ökonomischen Liberalisierung stärker verankert, auch hier existiert ein Liberalisierungsbias. Dennoch ist festzuhalten, daß im Zuge von NAFTA gemeinsame umweltpolitische Bemühungen in Gang gesetzt und verstärkt worden sind. Insbesondere kann die Befürchtung einer Abwärtsspirale in Umweltstandards nicht bestätigt

werden, wenngleich es im einzelnen unterschiedliche Einschätzungen gibt. Vielmehr war Mexiko im Verlauf der NAFTA-Verhandlungen gezwungen, eine wirksamere Umweltpolitik zu betreiben.

17. FAZIT

Das Multilaterale Investitionsabkommen ist ein wesentliches Instrument zur weiteren Liberalisierung und Marktöffnung. Das Augenmerk liegt zunächst auf der Ebene der OECD-Staaten, allerdings mit der klaren Absicht, damit die Grundlage für ein weltweites Investitionsregime zu legen.

Entsprechend der eingangs dargelegten Vorstellung, daß auch und gerade im globalen Maßstab zunehmend ein ökologischer wie auch ökonomischer Ordnungsrahmen erforderlich wird, sollte aus Umweltsicht die Entwicklung eines Ordnungsrahmens für Investitionen zumindest zwei Dinge berücksichtigen:

- Zum einen darf die noch immer schwach ausgeprägte Entwicklung eines Umweltordnungsrahmens nicht in Frage gestellt werden.
- Zum anderen sollte das Multilaterale Investitionsabkommen selbst den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung verpflichtet werden. Dazu dürfte es nicht hinreichend sein, daß entsprechende Klauseln allein in der Präambel erscheinen. Vielmehr wäre der wirksame Einbezug z.B. der Guidelines für Multinationale Unternehmen als verpflichtend in den Vertragstext sinnvoll.

Die Integration von Umweltaspekten könnte z.B. auch befördert werden, indem Instrumente wie Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgeschrieben werden und Maßnahmen wie regelmäßige, verpflichtende und transparente Audits für die einzelnen Standorte verankert werden, wie sie z.T. bei der Kreditvergabe durch internationale Organisationen auch gefordert werden. Es ist darauf zu verweisen, daß dies im OECD-Raum nur eine begrenzte Rolle spielt.

Es ist allerdings fraglich, inwieweit die durch das MAI mit-initiierte Harmonisierung und auch rechtliche Bindung generell ein geeigneter Weg ist, dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden. Zwar erscheint es erforderlich, daß international Mindestnormen fixiert werden, es muß aber zugleich die Möglichkeit bestehen, bestimmte Maßnahmen auf nationaler oder subnationaler Ebene umzusetzen. Gerade unterschiedliche Regulierungen in verschiedenen Staaten können dazu führen, daß im wirtschaftlichen Wettbewerb Anreize gesetzt werden, höhere Umweltstandards umzusetzen. Dies ist im Rahmen der Studie im Zusammenhang mit der EU dargelegt worden und findet seinen Widerhall auch in dem dargestellten 'California Effekt' mit dem möglichen Effekt des 'race to the top'. Entscheidend war und ist in beiden Fällen, daß den Nationalstaaten oder auch Regionen Handlungsmöglichkeiten verbleiben, die eine Beförderung des Umweltschutzes zur Folge haben können. Die Frage der Handlungsmöglichkeiten von nationalen und subnationalen Ebenen geht aber weit über die Frage des Umweltschutzes hinaus, da letztlich auch die

Frage zu klären ist, inwieweit z.B. eine politisch gewollte selektive Förderung noch möglich ist (bspw. EU Regionalförderung).

Kritische Aspekte des MAI sind dabei vor allem offene Begrifflichkeiten, deren Interpretation letztlich von internationalen Panels festgelegt würde und deren Wirkungen gegenwärtig nur begrenzt abschätzbar sind. Der Fall der Ethyl Corporation gegen den Staat Kanada (NAFTA) hat deutlich gemacht, wie die Herausforderung nationaler Umweltregulierungen konkret aussehen kann. Von dem Ausgang dieser Entscheidung wird es im Rahmen der NAFTA abhängen, ob weitere Klagen von Multinationalen Unternehmen gegen eine vermeintliche Enteignung folgen werden. Eine Reihe von weiteren Verfahren sind zumindest angekündigt.

1 Hinleitung

Die weltwirtschaftliche und wirtschaftspolitische Landschaft hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend verändert. Dies gilt nicht allein in geopolitischer Hinsicht, sondern vor allem mit Blick auf die stattgehabten ökonomischen Entwicklungen und deren Bewertung. Waren etwa die siebziger Jahre noch von einem gewissen Mißtrauen potentieller Empfängerländer gegenüber ausländischen Direktinvestitionen geprägt, was sich nicht zuletzt in der Forderung der Kontrolle der multinationalen Unternehmen festmachte, und bewegten sich diese Ströme noch auf einem verhältnismäßig kleinem Niveau, so ist aktuell festzustellen, daß Direktinvestitionen von der großen Mehrheit der ökonomischen und politischen Akteure als ein wesentlicher Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Empfängerökonomien gesehen werden. Der Zustrom an Direktinvestitionen wird nunmehr als positiver Indikator für den jeweiligen "Standort" wahrgenommen. In den weltweiten Standortdebatten wurde mit ähnlichen Argumenten hantiert. Das Ergebnis dieser Debatten war letztlich nicht selten die Reduktion von Standards, gleich ob Umwelt- oder Sozialstandards.

Es darf mit Fug und Recht vermutet werden, daß sich die Kräfteverhältnisse global verändert haben, indem auf der einen Seite die Problemlösungsfähigkeiten der Nationalstaaten abgenommen und auf der anderen Seite andere Akteure (insbesondere Unternehmen) deutlich an Einfluß gewonnen haben.

Zugleich haben sich die Entwicklungsvorstellungen radikal verändert. War in den 50er Jahren die Vorstellung vorherrschend, daß der Weg der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Weg der Importsubstitution eröffnet würde, indem regionale Unternehmen vor dem Hintergrund von Schutzzöllen und Quotenregelungen sich entwickeln könnten und dabei zunächst vor allem auf den heimischen Markt orientiert waren, so brachte das Vorbild des Entwicklungsmodells der Südostasiatischen Staaten eine grundlegende Veränderung, indem die Exportorientierung der Unternehmen betont und damit Entwicklung mit Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt gleichgesetzt wurde. Aus einer nach innen gerichteten Strategie wurde eine nach außen gerichtete, wettbewerbliche Strategie. Dieser Wechsel hat zu veränderten Verhaltens- und Sichtweisen grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen beigetragen. Das avisierte Multilaterale Investitionsabkommen reflektiert diesen Sicht- und Paradigmawechsel auf besonders drastische Weise.

Entwicklung der Liberalisierung und der Investitionsschutzabkommen

Empirisch ist festzustellen, daß die Liberalisierung und die ökonomische Öffnung der Staaten mit Blick auf ausländische Direktinvestitionen in den letzten Jahren eine enorme Beschleunigung erfahren hat. So stellt die UNCTAD³ fest, daß ein substantieller Teil des Liberalisierungsprozesses durch Veränderungen der nationalen FDI-Regime in Jahren 1991

³ UNCTAD (1997)

bis 1995 stattgefunden hat, in dem 474 von 485 Veränderungen der regulatorischen Regimes von 110 Ländern in Richtung verstärkte Liberalisierung durchgeführt wurden. Dabei hat die nationale Ebene eine besondere Rolle gespielt. Zeitgleich ist eine deutliche Ausweitung der bilateralen Abkommen festzustellen.

Ähnlich weist Oberhänsli (1997) nach, daß auch Länder, die bislang einen restriktiven Kurs verfolgt haben, nunmehr Schritte in Richtung Marktöffnung unternommen haben.

Marktöffnung ist zu einem weltweit verfolgtem Programmpunkt ökonomischer Modernisierung und Entwicklung geworden. Daran läßt sich die umfassende Wende in den Entwicklungsvorstellungen erkennen, die mit der Überwindung des Ost-West Gegensatzes und dem Übergang von realwirtschaftlichen Plan- zu kapitalistischen Geld- und Marktwirtschaften eine maßgebliche Verstärkung erfahren hat. Dies bedeutet auch, daß sich die Wahlmöglichkeiten der mobilen Faktoren deutlich erhöht haben - und sich im übrigen vermutlich noch weiter erhöhen werden - und insofern mit einem zunehmenden Wettbewerb um diese mobilen Faktoren zu rechnen ist. Damit besteht die Gefahr einer (unten beschriebenen) Intensivierung der *race to the bottom-Struktur* in der globalen Ökonomie.

Generelle Liberalisierung und ausländische Direktinvestitionen

Die im Rahmen der OECD geführten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen stellen ein Element des generellen Liberalisierungsstromes in der globalen Ökonomie dar. Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen, die sich neben der Handels- und Dienstleistungs- sowie der Geld- und Portfoliointegration zunehmend auch durch FDI-Integration auszeichnet, werden Fragen nach einem weltweiten Investitionsregime immer bedeutsamer. Dies wenigstens aus zwei Gründen:

- Auf der einen Seite existieren mittlerweile auf einer Vielzahl von Ebenen Vereinbarungen, auf denen eine Regulierung der Direktinvestitionen stattfindet, die vielfach nicht oder nur begrenzt miteinander kompatibel sind (bilaterale Investitionsabkommen, verschiedene regionale Abkommen, die Regelungen innerhalb des GATT etc.) .
- Auf der anderen Seite wird mehr und mehr deutlich, daß sich der Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten um Direktinvestitionen verschärft und in einige Fällen in der Tendenz zu einen Wettlauf um die Unternehmensansiedlung führt. Nicht zuletzt auch um in diesem Bereich Auswüchse zu vermeiden, erscheint es erforderlich, daß sich die Staaten in der Summe zu gewissen Mindeststandards verpflichten und sich durch ein entsprechendes Regime binden.

Mangelnde Kompatibilität und Transparenz auf der einen Seite und der geradezu klassische Fall von Marktversagen auf der anderen Seite können mithin zugunsten der Initiative einer Regelung auf internationaler Ebene ins Feld geführt werden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden ökonomischen Standortkonkurrenz ergibt sich das Problem, daß mehr und mehr die Nationalstaaten und damit ihre wirtschaftspolitischen In-

strumente und ihre infrastrukturellen, sozialen und produktivitätsseitigen Ausstattungen und Entwicklungspotentiale miteinander im Wettbewerb stehen. Damit besteht die Gefahr, daß sich neben der Infragestellung der Strukturen in bezug auf Arbeit (Abkehr vom "rheinischen Kapitalismus" und verstärkte Individualisierung etc.) auch Probleme im Hinblick auf die Veränderung der Umweltregulierung ergeben können. Deregulierung und damit eng zusammenhängend zunehmender internationaler Wettbewerb sind also vielfach mit der Gefahr verbunden, daß es zu einer Abwärtsspirale von ökologischen und sozialen Standards kommen könnte. Konkrete Beispiele für eine solche Abwärtsspirale finden sich zuhauf, etwa im Bereich der Steuergesetzgebung, in dem ein sich intensivierender Wettlauf nationaler Steuersysteme festzustellen ist.

Liberalisierung und Staat

Die Liberalisierungsbemühungen haben zur Konsequenz, daß es zu einer massiven Beeinträchtigung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Politik kommt. Dies in einer Zeit, in der nicht zuletzt durch die Diskussion um nachhaltige Entwicklung in vielen umweltrelevanten Bereichen der Reregulierungsbedarf steigt.

Die neoliberalen Ansätze zur politischen Ökonomie der Globalisierung begrüßen den Abbau der Außengrenzen, weil der Zwang zum Wettbewerb die Macht der politischen Systeme begrenzt und die Freiheit der Märkte unterstützt. Diese Herangehensweisen können als normativ defizitär angesehen werden, weil sie die wohlfahrtstheoretische Bedeutung marktbeschränkender und marktkorrigierender Staatsfunktionen unterschätzen. (Scharpf 1997) Es zählt zu den wichtigsten Einsichten der modernen ökonomischen Wohlfahrtstheorie, daß es eine Klasse von wohlfahrtsrelevanten Leistungen (oder Problemlösungen) gibt, die weder durch das einseitige Handeln autonomer Individuen, noch durch den Markt und eben auch nicht durch freiwilliges gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft, sondern nur durch kollektives Handeln erbracht werden können. (Scharpf 1997a: 5) Zu dieser Klasse von Fällen zählen insbesondere alle Fälle von Marktversagen.

Abseits von neoklassischen Lehrbucheinsichten darf es als in höchsten Maße begründet angesehen werden, daß die wirtschaftliche Entwicklung von marktbeschränkenden Eingriffen abhängig ist. Die alleinige Liberalisierung von Märkten und von wirtschaftlicher Entwicklung kann in dieser Perspektive zu Problemen führen und muß entsprechend nicht allein wegen des Problems des Marktversagens korrigiert werden (Sinn 1996), sondern eben auch um überhaupt ökonomische Entwicklung möglich zu machen. Immer dann, wenn die gesellschaftlichen Risiken privat organisierter ökonomischer Prozesse die privaten Risiken übersteigen, lassen sich markteinschränkende Maßnahmen theoretisch wie praktisch legitimieren.

Scharpf betont, daß der Wettbewerb zwar wohlfahrtssteigernd ist, daß es aber der "Einbettung" bedarf (Eigentumsrechte und Vertragspflichten), und daß die "Effizienz der Versorgung mit privaten Gütern abhängig (ist) von der Normierung und Durchsetzung von marktschaffenden und markterhaltenden Regelungen". Zudem wird durch den Markt alleine

das Angebot privater Güter und die effiziente Nutzung der mit Knappheitspreisen gehandelten Produktionsfaktoren keineswegs vollständig gesteuert. Im Kern lassen sich drei Defizite aufführen: (a) Gemeinschaftsgüter, die keinen Marktpreis haben, werden mit diesem Allokationsmechanismus nicht erfaßt.⁴ (b) Die Eigenheiten des Produktionsfaktors Arbeit werden unterkomplex wahrgenommen. Und schließlich (c) werden die Verteilungswirkungen, die sich unter Aspekten der Verteilungsgerechtigkeit als nicht vertretbar erweisen können, vereinseitigt.

Wettbewerb der Ordnungen

Eine solche Argumentation stößt allerdings auf den Widerstand von Ökonomen aus dem liberalen Lager, die letztlich den Wettbewerb auch um Investitionen eingebettet sehen in einen Ordnungswettbewerb, in dem die Präferenzen der ökonomischen Akteure über das jeweilige System entscheiden. Aus dieser Sicht wäre es völlig falsch, Normen und Ordnungen vorzuschreiben, vielmehr wird sich das System durchsetzen, das den eindeutigen Präferenzen entspricht. Der staatlichen Politik werden durch den Systemwettbewerb Grenzen gesetzt, wenn mit der Öffnung der ökonomischen Grenzen die Abwanderungskosten sinken und damit die Möglichkeit besteht, sich staatlicher Machtausübung zu entziehen. Der Systemwettbewerb sorgt insofern dafür, daß die Staaten diszipliniert werden und ein "Machtmißbrauch", aber eben auch eine zu starke Regulierungsdichte verhindert werden. Im Hinblick auf die Kontrolle des Staatshandelns wird der Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen durch den Systemwettbewerb zwischen den Territorialstaaten erweitert. Wenn alle Individuen vollkommen mobil wären, würde die "Abstimmung mit den Füßen" in jedem Territorium diejenigen Bürger mit einheitlichen Steuer- und Leistungspräferenzen zusammenführen und somit eine optimale Versorgung mit Kollektivgütern gewährleisten (vgl. dazu Scharpf 1997a). Ohne an dieser Stelle weiter darauf eingehen zu können, soll nur der Hinweis auf die globalen Umweltprobleme genügen, um zu verdeutlichen, daß dieser Ansatz z.B. beim CO₂-Problem nicht umsetzbar ist, da es sich hier um ein globales Umweltproblem handelt, das nicht durch die Abstimmung mit den Füßen lösbar ist. Insofern wird gerade in diesem Bereich kollektives Handeln unabdingbar. Kurzum: Die liberale Sichtweise des *minimal state* erweist sich gegenüber vielen ökonomischen wie ökologischen Problemlagen als unterkomplex.

Liberalisierung und MAI

MAI stellt auf die Installation eines internationalen Regimes ab, das sich im Kern als ein liberales Regime kennzeichnen läßt. Im Vergleich zu anderen, insbesondere früheren internationalen Regimen wird dieser liberale Zug besonders augenscheinlich. Das Weltwährungssystem von Bretton Woods etwa ließe sich als "embedded liberalism" kennzeichnen, mithin als ein Regime, das zwar auf Liberalisierung zielte, aber diese Liberalisierung gleichzeitig wenigstens partiell wieder einfing, indem nationalstaatliche Interessen zur Einschränkung

⁴ Damit kann die Steigerung marktwirtschaftlicher Effizienz wohlfahrtsmindernde Folgen haben

liberalisierter ökonomischer Transaktionen und zur Kontrolle grenzüberschreitender Ströme berücksichtigt wurden. Negative Integration im Zuge einer umfassenden Liberalisierung war gekoppelt mit einer positiven und gestaltenden Integration (u.a. durch Reregulierung). Diese zweite Ebene, also die positive Integration, fehlt dem MAI vollständig.

Wir argumentieren, daß ein multilaterales Abkommen gerade vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung auch eine positive Integrationsleistung erbringen muß. Dies bedeutet, auf Umwelt bezogen, daß im Grundsatz die internationalen Umweltabkommen Vorrang vor dem MAI haben müssen und daß darüber hinaus eine integrative Politik erforderlich ist, die zugleich Hinweise auf die Umweltverträglichkeit der jeweiligen Investitionen geben kann. Damit wird es erforderlich, daß an die Investitionen *Mindestanforderungen* gestellt werden im Sinne der Umweltverträglichkeit, dies im übrigen ggf. auch unabhängig von möglicherweise laxeren Umweltregeln in den jeweiligen Ländern.

Race to the bottom oder das Zusammenspiel von Liberalisierung und Deregulierung

Die gängige Argumentation lautet, daß Liberalisierung und Globalisierung zu einer Abwärtsspirale der staatlichen Regulierungsmöglichkeiten führen, da mobile Faktoren letztlich in die Lage versetzt werden, sich jeder Regulierung zu entziehen und damit die Kosten der Regulierung zu vermeiden. Die Reaktion der Regierungen auf diese veränderte Situation besteht in der Regel darin, das Regulierungsniveau zu senken um damit die Akteure, denen die 'Exit Option' zur Verfügung steht, anzuziehen. Konkret ist dies aktuell im Bereich der Steuer-gesetzgebung auch innerhalb Europas festzustellen, wo ein Wettbewerb nach unten stattfindet und mittlerweile selbst frühere Befürworter dieses sog. Wettbewerbs (wie Herr Waigel) internationale Kooperation anstreben, um den Steuersenkungswettlauf durch koordinierte Vorgehensweisen zumindest einzudämmen.

Ein in der Literatur vielfach zitierter Fall für das 'race to the bottom', also der Deregulierungs-spirale, ist der sog. 'Delaware Effekt'. In den USA wurden die Vorschriften für Investoren (Berichterstattungspflichten etc.) durch die einzelnen Staaten festgelegt ("Corporate char-ters"). Zugleich existierte die Regel, daß die einzelnen Bundesstaaten nicht gegen die Re-geln der jeweils anderen Staaten vorgehen konnten ("mutual recognition"). Damit wurde ein Wettlauf nach unten ausgelöst. Alle Staaten versuchten, um Unternehmensansiedlungen zu konkurrieren, indem sie die Anforderungen unternehmensfreundlich veränderten. Die Folge davon war, daß der Schutz der Beschäftigten progressiv verringert wurde. Dieser Wettbe-werb wurde letztlich von Delaware, dem Staat mit den niedrigsten Standards, "gewonnen".⁵

Unter Umweltgesichtspunkten entscheidend wäre es hingegen ein 'race to the top' in Gang zu setzen, indem ein Wettbewerb um höhere Umweltstandards ausgelöst wird. Diese Mög-lichkeit wird in der Literatur als "California Effekt" (Vogel 1995) bezeichnet. Der Name erklärt

⁵ Vgl. dazu Vogel (1995). Vogel selbst betont allerdings zugleich, daß dieser von W.E. Cary beschriebene Fall sich heute nicht mehr in der Schärfe darstellt. Vielmehr sind die Unterschiede so nicht mehr festzustellen. Vogel selbst nimmt diesen Begriff heute als Metapher für eben diesen Effekt. (Siehe auch Vogel 1997).

sich aus der Vorgehensweise des Staates Kalifornien, der - getrieben durch die erhebliche Luftverschmutzung in Kalifornien - die Abgasvorschriften verschärfte. Dies führte auf der einen Seite zu einer Erhöhung des Kaufpreises für Automobile. Die institutionelle Einbettung in den USA war derart, daß Kalifornien durch ein Bundesgesetz ermächtigt worden war, in Kalifornien verbindliche eigene Standards zu beschließen und zugleich solche Automobile von der Zulassung ausschließen konnte, die nicht diesen Standards entsprechen. Damit wurden die Regeln des freien Warenverkehrs im amerikanischen Binnenmarkt außer Kraft gesetzt und eben auch die oben angeführten Dynamiken des freien Warenverkehrs. Die Größe des kalifornischen Marktes zwang die Automobilkonzerne, Automobile herzustellen, die diesen Abgasnormen entsprachen, die aber aufgrund der höheren Kosten in anderen Regionen nicht abgesetzt werden konnten. Die Konsequenz war, daß die Automobilproduzenten nunmehr selbst ein Interesse daran entwickelten, daß diese Standards zu allgemeinen Standards erhoben werden, um dann die Skaleneffekte der Produktion erneut nutzen zu können.

Das angeführte Beispiel des California-Effekts bezieht sich zwar nicht auf Investitionsaspekte, sondern auf Produktregulierungen.⁶ Dennoch wird deutlich, daß gerade die Handlungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene entscheidende Anstöße für die Entwicklung von Umweltstandards geben können. Eine pure Liberalisierung, die im Fokus allein die wirtschaftlichen Akteure hat, wird entsprechende Effekte eher verhindern und beschränken, indem solche Handlungsmöglichkeiten nicht mehr möglich sind.

Im Falle von prozeßorientierten Standards wird es hingegen darauf ankommen, verstärkt Standards auf internationaler Ebene zu entwickeln. Gerade im Falle erweiterter Liberalisierungen müssen mögliche verstärkende Anreize für die Entwicklung von Standards genutzt werden.

⁶ Im Falle von prozeßorientierten Normen dürfte ein entsprechender Effekt kaum zu bewirken sein. Dies stellt aber gerade für FDI den entscheidenden Fall dar.

2 Ausländische Direktinvestitionen und grenzüberschreitender Finanzverkehr - der empirische Aspekt

Der Vorgang ökonomischer Globalisierung läßt sich aus verschiedenen Perspektiven untersuchen und beschreiben. In diesem Abschnitt geht es darum, die ökonomischen Dimensionen im engeren Sinne aufzuzeigen, um auf diese Weise einen empirischen Hintergrund der aktuellen MAI-Diskussionen zu geben. Der Kern dieser Prozesse setzt sich aus vier grundlegenden grenzüberschreitenden ökonomischen Transaktionen zusammen, die sich als (a) Ex- und Import von Waren und Dienstleistungen, (b) Ex- und Import von Finanzdienstleistungen, Krediten und Portfolioinvestitionen, (c) jeweils inländischen Direktinvestitionen im Ausland und ausländischen Direktinvestitionen im Inland sowie als (d) Wanderung von Arbeitskräften von einem in einen anderen nationalen Raum identifizieren lassen. Legt man diese Aggregate zugrunde, dann läßt sich die Behauptung empirisch fundieren, derzufolge in den letzten zwei Jahrzehnten der Umfang und das Tempo grenzüberschreitender ökonomischer Transaktionen bemerkenswert zugenommen haben. Erst eine längerfristige Betrachtung offenbart freilich die Spezifik dieser Globalisierungsvorgänge.

Beginnt man die Beobachtung nämlich mit den fünfziger Jahren, dann erhält man ein facettenreiches Bild dieser Prozesse. Nach Abschluß der weltwirtschaftlichen Rekonstruktionsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg und in der Summe erfolgreicher Installation weltwirtschaftlicher Handels- und Währungs- sowie Kreditregime, angeleitet von der politischen wie ökonomischen Hegemonialnation USA, kam es zunächst in der OECD-Welt und dann auch in den anderen westlich ausgerichteten bzw. eingebundenen Ökonomien zu einem beschleunigten Wachstum des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs. Trotz des hohen internen Akkumulations- und Wachstumstempos vor allem der OECD-Ökonomien bewegten sich die durchschnittlichen Zuwachsraten des jeweils nationalen Außenhandels und infolgedessen auch die Wachstumsraten des Welthandels oberhalb der Raten der Bruttoinlandsprodukte bzw. des Weltinlandproduktes. Die Ausrichtung nationaler Reproduktionsstrukturen auf nationale und internationale Absatzmärkte erlaubte es den mikroökonomischen Akteuren, die potentiell vorhandenen economies of scale auszunutzen und positive Kosteneffekte durch Marktgrößen zu erzielen. Das Ergebnis war ein *export-led growth*, das - von wenigen Unterbrechungen ausgenommen - bis heute zu beobachten ist. Seit den frühen sechziger Jahren wurde dieses Muster ergänzt durch eine erste Welle ausländischer Direktinvestitionen. Der Export produktiven Kapitals blieb in dieser Phase freilich eine Domäne US-amerikanischer Unternehmen, die die Überbewertung des US-Dollars im Rahmen des Fixkurssystems von Bretton Woods und ihr relativ überlegenes Produktions- und Produktivitätsmodell nutzten, um sich auf ausländischen Märkten einzukaufen und dort Produktionslinien errichteten. Mit Blick auf die Migration von Arbeitskräften läßt sich ebenfalls seit den sechziger Jahren eine Zunahme beobachten. Zum Tragen kommen hier insbesondere die Pull-Effekte einiger OECD-Ökonomien, in denen die Erreichung der Vollbeschäftigungsgrenze eine gleichsam "natürliche" Wachstumsschranke anzeigten, die nur durch die Anwerbung von Arbeitskräften aus Arbeitskräfteüberschußökonomien verschoben werden konnten. Eine zweite Welle ökonomischer Globalisierung setzt dann Ende der sechziger

Jahre ein, indem private Geld- und Kapitalströme grenzüberschreitender Natur einen enormen Aufschwung erlebten und den institutionellen Korpus der Nachkriegsordnung erschütterten. Das Weltwährungssystem von Bretton Woods war eine Einrichtung, die auf eine relativ geringe internationale Mobilität von Geld- und Kapitalbewegungen ausgerichtet war. Indem die dort vereinbarten Währungsparitäten von privaten Akteuren immer weniger als "richtig" bewertet wurden und darüber hinaus das Mißverhältnis zwischen offizieller und privater Liquidität immer größer wurde, konnten diese Regelungen nur noch mühsam aufrechterhalten werden. Anfang der siebziger Jahre kam es dann zu einem großen Revirement:

Zunächst wurde 1971 seitens der USA einseitig die Goldeinlöseverpflichtung des US-Dollars aufgekündigt und damit die Rolle des US-amerikanischen Dollars als quasi offizielle Weltreservewährung aufgekündigt. In 1973 kam es dann mit dem Übergang von einem Fixkursystem zu einem Flexkursregime zu einer Auflösung des weltwirtschaftlichen Währungsregimes. Die nur mühsam gebändigten grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalströme konnten unter den neuen Bedingungen nun nicht mehr länger im Zaum gehalten werden. Das Ergebnis war ein enormer Anstieg grenzüberschreitender Geld- und Kapitalbewegungen, dessen Zuwachsraten nicht nur weit über den Wachstumsraten der nationalen Bruttoinlandsprodukte, sondern auch oberhalb der Wachstumsraten des Waren- und Dienstleistungshandels lagen. Jährliche

Zuwachsraten dieser Ströme von 20 Prozent waren seit Mitte der siebziger Jahre keine Seltenheit. Mitte der achtziger Jahre wurde dieses Muster grenzüberschreitender Transaktionen um eine weitere Facette ergänzt. Unter dem Eindruck relativ geringer Wachstumsraten der inländischen Produktion sowie eines tiefgreifenden Umbruchs in den nationalen Strukturen der Akkumulations- und Regulationsweisen in den OECD-Ökonomien kam es zu einem enormen Zuwachs ausländischer Direktinvestitionen. Sieht man einmal von den frühen neunziger Jahren ab, hält dieser Prozeß bis heute an. Beobachten läßt sich ein enormes Tempo bei der Internationalisierung der Produktion, das weit höher ausfällt als das Tempo des weltweiten Waren- und Dienstleistungshandels und selbst noch die ihrerseits bemerkenswerten Zuwachsraten des grenzüberschreitenden Geld- und Finanzverkehrs übertrifft.

Dieses noch höchst grobe und recht schematisch gezeichnete Bild verweist schon darauf, daß das von der OECD initiierte Projekt eines Multilateralen Investitionsabkommens (Multilateral Agreement on Investment; MAI) an empirisch höchst relevanten ökonomischen Vorgängen ansetzt. Indem MAI einen außergewöhnlich breiten Begriff von Investitionen zugrundelegt, wird die eigentliche Spezifik des Globalisierungsvorgangs gut und angemessen erfaßt. Ökonomische Globalisierung in den neunziger Jahren konzentriert sich nämlich auf die grenzüberschreitenden Operationen "ausländische Direktinvestitionen" **und** "Finanzverkehr". Diese beiden Felder weisen seit geraumer Zeit das ausgeprägteste Expansionstempo auf und stellen **die** Vorgänge dar, die wirtschafts- wie allgemeinpolitisch die größte Aufmerksamkeit beanspruchen. Wir wollen deshalb diese beiden Vorgänge noch etwas genauer beschreiben, bevor auf die regulativen und institutionellen Dimensionen dieser Vorgänge eingegangen wird.

Vorgestellt werden im weiteren zunächst *die* ökonomischen Aktivitäten, die im weitesten Sinne als grenzüberschreitende Ex- und Importe produktiven Kapitals gekennzeichnet werden können. Es geht mithin um die Darstellung der sog. ausländischen Direktinvestitionen, die hier in Einklang mit der Literatur und mit statistischen Konventionen als solche grenzüberschreitende Investitionen verstanden werden, bei denen der Investor eine kontrollierende und/oder bestimmende Funktion innerhalb des Unternehmens einnimmt. Davon unterschieden sind alle die Typen ausländischer Direktinvestitionen, die als *new forms of investment* oder als *non-equity forms of international cooperation* (NEC) bezeichnet werden. Zu diesen sich in einer Grauzone befindlichen Formen von Direktinvestitionen zählen etwa Joint Ventures mit minoritärer Beteiligung, internationale Lizenzvereinbarungen über *trade-marks* oder die Nutzung von Techniken, internationales *subcontracting* einschließlich aller Formen passiver Lohnveredelung sowie Formen des internationalen *franchising* und schließlich auch die Form globaler *technologischer Allianzen*. In manchen Sektoren entwickelter kapitalistischer Volkswirtschaften sind diese Formen ausländischer Direktinvestitionen von größerer Bedeutung als die traditionelle Form der auf Kontrolle und Steuerung zielenden ausländischen Direktinvestition. Seit den sechziger Jahren ist der weltweite Bestand ausländischer Direktinvestitionen von 68 Milliarden US-Dollar auf 2 100 Milliarden US-Dollar im Jahr 1993 gewachsen.⁷ Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate dieses Zeitraums von 11

⁷ Eine erste Anmerkung zum statistischen Konzept der Direktinvestitionen ist an dieser Stelle erforderlich. Die von OECD und IWF verwendeten prinzipiellen, und zwar die definitorischen wie statistisch-abgrenzende Konzepte, finden sich in nahezu allen nationalen Statistiken wieder und werden darüberhinaus auch von anderen supranationalen und weiteren Institutionen zugrundegelegt. Abgestellt wird dabei auf die "dauerhaften Interessen" und den beabsichtigten "Grad an Kontrolle" durch die ausländischen Investoren. Genau diese beiden Kriterien unterscheiden denn auch ausländische Direktinvestitionen von Portfolioinvestitionen. Die Art der Operationalisierung beider Kriterien ist in den einzelnen Ländern allerdings keineswegs identisch. So definieren die us-amerikanischen Behörden die Scheidelinie für Kontrolle bereits mit 10 Prozent Eigentumsbeteiligung, während in der Bundesrepublik bis vor kurzem 25 Prozent als kontrollrelevant angesehen wurden. Diese Marge wurde 1995 auf 20 Prozent abgesenkt. In Einklang mit internationalen Konventionen plant auch die Deutsche Bundesbank die Absenkung des Kriteriums auf 10 Prozent (Deutsche Bundesbank 1997). Unterschiede gibt es darüberhinaus bei der Behandlung der fünf zentralen Komponenten von Direktinvestitionen: Aktien, reinvestierte Gewinne, langfristige und kurzfristige Kapitalströme sowie Sachleistungen. Die lang- und kurzfristigen Kapitalströme meinen lang- und kurzfristige Kredite des Mutterkonzerns an ausländische Filialen. Obwohl es statistisch schwierig ist, beide Komponenten zu erfassen, gehören sie konzeptionell doch zu den Direktinvestitionen. Die Deutsche Bundesbank hat allerdings damit Probleme, auch die kurzfristigen Kreditbeziehungen zu den Direktinvestitionen zu zählen. Bislang zählen kurzfristige Kreditbeziehungen zwischen verbundenen Unternehmen nicht zu den Direktinvestitionen, sondern werden unter der Rubrik "Übriger Kapitalverkehr" ausgewiesen. Die Idee dabei ist, daß kurzfristige Kreditbeziehungen keine Kontrollabsichten dokumentieren. Kurzfristige Geldströme innerhalb multinationaler Konzerne, so die Deutsche Bundesbank (1997:81), "spiegeln ... immer weniger gezielte unternehmerische Verflechtungstransaktionen wider, sondern vermehrt Liquiditätsdispositionen der gesamten Unternehmensgruppe, die unter anderem auch von der Wechselkurs- und Zinsentwicklung sowie von steuerlichen Überlegungen bestimmt werden". Dies erscheint durchaus einsichtig. Freilich ist es den kurzfristigen Kreditbeziehungen keineswegs anzusehen, welchen Zwecken sie letztlich genau dienen. Im Rahmen konsolidierter verbundener Unternehmen könnte es denn durchaus sinnvoll sein, selbst auch kurzfristige Kreditbeziehungen unter dieser Rubrik zu erfassen. Dies sieht wohl auch die Bundesbank so, die trotz ihrer prinzipiellen Bedenken i.S. einer besseren internationalen Vergleichbarkeit kurzfristige Forderungen und Verbindlichkeiten zwischen verbundenen Unternehmen in die Direktinvestitionserfassungen miteinbeziehen wird. - Problematisch bei der Erfassung und Bewertung sind auch die Sachleistungen. An verschiedenen Stellen dieser Arbeit wird auf die methodischen Probleme der Daten noch einmal genauer eingegangen. Da in dieser Untersuchung zentral auf die Daten der UNCTAD abgestellt wird, sei die einschlägige Definition dazu ausführlich dokumentiert: "Foreign direct investment (FDI) is defined as an investment involving a long-term relationship and reflecting a lasting interest and control of a resident entity in one economy (foreign direct investor or parent enterprise) in an enterprise resident in an economy other than that of the foreign direct investor (FDI enterprise or

Prozent wurde wesentlich von der enormen Zunahme der Direktinvestitionen seit den achtziger Jahren getragen.⁸ In diesem Jahrzehnt lag die jahresdurchschnittliche Steigerungsrate bei 30 Prozent, und damit deutlich höher als die des Weltsozialprodukts und des Welthandels. Selbst die hohen Wachstumsraten des internationalen Finanzsektors konnten übertroffen werden (Jungnickel 1993:118).⁹ In der Periode 1990/94 hat zwar die jahresdurchschnitt-

liche Wachstumsrate des weltweiten outward-Bestandes auf nur noch 8,8 Prozent abgenommen, dennoch liegt auch diese Rate noch weit über der des weltweiten Volkseinkommens (4,3 Prozent) bzw. des weltweiten Exports von Gütern und (Nicht-Faktor-)Dienstleistungen (3,8 Prozent) (UN 1996:5). Eine genauere Darstellung der weltweit getätigten Abflüsse ausländischer Direktinvestitionen macht die gleichsam explosionsförmige Expansion seit Mitte der achtziger Jahre transparent: War der jahresdurchschnittliche Abfluß von 48 Mrd. US-Dollar in der Periode 1981/85 im Vergleich zu den sechziger und siebziger Jahren schon hoch, so kam es in der Folgezeit zu einer sprunghaften Steigerung. Im jährlichen Durchschnitt der Periode 1986/90 betrug der *outflow* ausländischer Direktinvestitionen 168 Mrd. US-Dollar; den Höhepunkt bildete das Jahr 1990, in dem 232 Mrd. US-Dollar zu verzeichnen waren. Seitdem - nicht zuletzt auch im Gefolge der Rezession in den Industrieländern - haben sich diese Beträge etwas zurückgebildet, doch fielen die *outflows* bis 1993 nicht unter 171 Mrd. US-Dollar p.a. zurück (UN 1994:12). Mit der Überwindung der im Gleichlauf verlaufenden Rezession kam es 1994 wieder zu einem weltweiten Anstieg der outward-Direktinvestitionsströme, der sich für die Gruppe der OECD-Ökonomien auf 196 Mrd. US-Dollar kumulierte. Den Löwenanteil mit 106 Mrd. US-Dollar konnten die europäischen Volkswirtschaften verbuchen; aber auch Japan konnte nach 1993 mit knappen 18 Mrd. US-Dollar wieder einen Anstieg verzeichnen (OECD 1995:12). Weltweit, also über alle Ökonomien hinweg, betragen die gesamten *outflows* an Direktinvestitionen in 1994 230 Mrd. US-Dollar. Mit knappen 318 Mrd. US-Dollar *outflows* wurde in 1995 sogar eine neue Rekordmarke erzielt, und bisherigen Beobachtungen zufolge scheint

affiliate enterprise or foreign affiliate). Foreign direct investment implies that the investor exerts a significant degree of influence on the management of the enterprise resident in the other economy. Such investment involves both the initial transaction between the two entities and all subsequent transactions between them and among foreign affiliates, both incorporated and unincorporated. Foreign direct investment may be undertaken by individuals as well as business entities. Foreign-direct-investment inflows and outflows comprise capital provided (either directly or through other related enterprises) by a foreign direct investor to a FDI enterprise, or capital received from a FDI enterprise by a foreign direct investor. There are three components in FDI: equity capital, reinvested earnings and intra-company loans.....Foreign-direct-investment-stock is the value of the share of their capital and reserves (including retained profits) attributable to the parent enterprise, plus the net indebtedness of affiliates to the parent enterprise" (UN 1996:219f.). - Diese Definition orientiert sich an der von der OECD empfohlenen Definition.

⁸ Der Strom ausländischer Direktinvestitionen scheint in starkem Maße auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten zu reagieren: Nach Schätzungen des IWF nimmt die "Einkommenselastizität" einen Wert von 4 und mehr an (Jungnickel 1993:119). Die nach der Krise von 1981 wieder steigenden Wachstumsraten des Sozialprodukts der entwickelten kapitalistischen Ökonomien wurde denn auch von einem überproportionalen Anstieg der Direktinvestitionen begleitet.

⁹ Dieses Bild bleibt auch erhalten, wenn man anstelle von US-Dollar Sonderziehungsrechte zugrundelegt, um auf diesem Wege die Schwankungen des Außenwertes der us-amerikanischen Währung auszuschalten (Zelgert 1993:6f.).

dieser Trend auch in 1996 und 1997 anzuhalten (UN 1996). Kurzum, der seit den achtziger Jahren zu beobachtende Prozeß steigender ausländischer Direktinvestitionsvolumina scheint eine Nachhaltigkeit aufzuweisen und nicht bloß eine vorübergehende Angelegenheit zu sein. Seit Mitte der achtziger Jahre haben die großen OECD-Ökonomien durchweg eine enorme Steigerung ihrer outward-Ströme zu verzeichnen, wobei insbesondere das kumulative Wachstum Japans, aber auch von Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik bemerkenswert sind. Während etwa Japan im jährlichen Durchschnitt der Periode 1981/85 einen Export produktiven Kapitals von 5 Mrd. US-Dollar (ohne reinvestierte Gewinne) zu verzeichnen hatte, stieg diese Form der Kapitalexporte in der Periode 1986/90 auf jahresdurchschnittlich 32 Mrd. US-Dollar an. Ein Spitzenwert war im Jahr 1990 zu verzeichnen, als Japan einen Export produktiven Kapitals von 48 Mrd. US-Dollar aufwies. Demgegenüber fällt der jahresdurchschnittliche Kapitalexport der deutschen Wirtschaft in der Periode 1986/90 von 16 Mrd. US-Dollar klein aus; im Vergleich zur Referenzperiode 1981/85 bedeutete dieser Abfluß nichtsdestotrotz eine Vervierfachung. Eine Verfünffachung der Kapitalexporte kann Frankreich für die Wachstumsperiode 1986/90 verzeichnen: der *outflow* von Direktinvestitionen betrug im Jahresdurchschnitt 17 Mrd. US-Dollar, und war damit höher als etwa der bundesdeutsche Export produktiven Kapitals. Und schließlich verdreifachten sich die britischen Direktinvestitionsabflüsse im gleichen Zeitraum auf 28 Mrd. US-Dollar p.a. (UN 1994:17).

Getragen wird die Internationalisierung produktiven Kapitals von den Transnationalen Konzernen,¹⁰ deren Zahl in den letzten beiden Jahrzehnten steil angestiegen ist. Von den insgesamt knapp 39 000 weltweit erfaßten Transnationalen Konzernen haben Mitte der neunziger Jahre etwa 34 000 ihren Muttersitz in den vierzehn entwickeltsten Volkswirtschaften.¹¹ Dies entspricht nahezu 90 Prozent. In der Gruppe der Entwicklungsländer haben knapp 10 Prozent aller Transnationaler Konzerne ihren Muttersitz; auf Ost- und Mitteleuropa entfallen 1995 gerade einmal ein Prozent. Die mikroökonomischen Träger des ökonomischen Globalisierungsprozesses weisen mithin einen "OECD-bias" auf. Noch rasanter als die Zunahme Transnationaler Konzerne verlief das Wachstum der Filialbetriebe: Wurden zwischen 1946 und 1961 gerade einmal 3 500 Töchter neu gegründet, so betrug der Zuwachs seit diesem Zeitpunkt etwas mehr als 260 000 neue Einheiten.¹² Nach Angaben der UN (UN 1996:8f.)

¹⁰ In diesem Kapitel wird Transnationaler Konzern als ein Sammelbegriff verwendet, der alle Unternehmen mit ausländischen Filialen abdeckt. Der in den theoretischen Ausführungen noch verwendeten und befürworteten Differenzierung von Multinationalem und Transnationalem Konzern kann bei der empirischen Darstellung nicht gefolgt werden. Die begriffliche Differenz wird dadurch jedoch nicht völlig entwertet; fruchtbar gemacht werden kann sie allerdings empirisch am ehesten dann, wenn es sich um Fallstudien handelt. - Eine knappe Darstellung der begrifflichen Entstehungsgeschichte von Multi- und Transnationalen Konzernen findet sich bei Dunning (1993: 3, 11).

¹¹ An einer anderen Stelle wird sogar geschätzt, daß etwa 90 Prozent aller Konzernmütter in den OECD-Ökonomien ihren Sitz haben (UN 1994:3).

¹² Etwas weniger als die Hälfte dieser Filialen sind in den sog. Entwicklungsländern situiert. Dieser Anteil ist bedeutend höher als der Anteil dieser Ländergruppe an den weltweiten Direktinvestitionszuflüssen oder der Anteil am Bestand an ausländischen Direktinvestitionen. Wesentlich dafür verantwortlich ist der sehr viel geringere durchschnittliche Kapitalstock je ausländischer Konzernfiliale in den Entwicklungsländern (UN 1994: 5).

kann heute von 265 551 ausländischen Filialbetrieben der transnational tätigen Konzerne ausgegangen werden. Davon haben etwa 45 Prozent ihren Sitz in den Ökonomien der Entwicklungsländer und immerhin 21 Prozent in den Ökonomien Ost- und Mitteleuropas. Während also die entwickelten kapitalistischen Ökonomien die Standorte für die Unternehmenszentren darstellen, nehmen die Drittwelt- und zunehmend auch die ostmitteleuropäischen Ökonomien die Funktion von Filialstandorten ein. Die räumliche Vernetzungsstruktur weist also eine spezifische Form und Hierarchiebeziehung auf. Die gesamten Umsätze dieser Töchter überstiegen bereits 1991 das Volumen der Weltwarenxporte und machten etwa ein Viertel des Weltsozialprodukts aus. In 1993 setzten diese Filialbetriebe insgesamt etwas mehr als 6 000 Mrd. US-Dollar und damit einen höheren Betrag um als die Summe der weltweiten Exporte von Gütern und Nicht-Faktordienstleistungen ergibt, die sich im gleichen Jahr auf 4 707 Mrd. US-Dollar belief.¹³ Weltweit beschäftigen die Transnationalen Konzerne etwa 73 Millionen Menschen, wovon etwa drei Fünftel in den Mutterbetrieben und etwa zwei Fünftel in den ausländischen Filialbetrieben dieser Mütter ihre Arbeitsplätze haben. Die 343 größten TNK beschäftigen davon etwa ein Viertel. Trotz dieses umfangreichen Arbeitsplatzangebots dieser Konzerne gilt es zu bedenken, daß die Transnationalen Konzerne gerade einmal etwa drei Prozent der weltweiten Arbeitskräfte produktiv organisieren (UN 1994: 130, 163).¹⁴ Eine Relativierung der Beschäftigerrolle Transnationaler Konzerne scheint mithin durchaus angebracht, im übrigen auch dann, wenn man sich allein auf die Größe der Industrieländer konzentriert. In diesem Falle liegt der Anteil der von TNK beschäftigten Arbeitskräfte bei knapp 20 Prozent, wobei wiederum zu berücksichtigen ist, daß ein Teil dieser Arbeitskräfte in Produktionsprozessen organisiert ist, die allein für inländische Märkte produzieren.

Die bislang beschriebene Expansion ausländischer Direktinvestitionen stellt im eigentlichen geographischen Sinne keinen globalen Prozeß dar. Obwohl die Zahl der in diese Entwicklung einbegriffenen nationalen Ökonomien heute sehr viel größer als im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ist, handelt es sich dennoch um einen höchst *exklusiven* Vorgang, in den keineswegs alle nationalen ökonomischen Räume in gleicher Weise eingeschlossen sind. Zwischen 1960 und 1989 konzentrierte sich die Herkunft ausländischer Direktinvestitionen zwischen 99 und 95 Prozent auf die Gruppe der Industrieländer. An dieser *Club-Struktur* hat sich auch seit Beginn der neunziger Jahre nichts geändert: Nachdem 1990 der Anteil der Entwicklungsländer an allen outward *stocks* 3,7 Prozent ausmachte, stieg diese Quote bis Mitte der neunziger Jahre auf etwa fünf Prozent an, wobei wiederum nahezu achtzig Prozent von den Länder des östlichen, südlichen und süd-östlichen Asiens gehalten werden. Die mittelosteuropäische Region spielt als Bereitsteller von Direktinvestitionen eine

¹³ Solche quantitativen Beschreibungen sind mit Vorsicht zu genießen. So sagt die hier angeführte Umsatzziffer in Relation zu den weltweiten Waren- und Dienstleistungsexporten wenig aus, spiegeln diese Umsätze doch inländische und ausländische Umsatzzahlen wider. Etwas aussagekräftiger wäre mithin eine Verhältniszahl, die die von den Tochterfirmen getätigten Exporte mit den weltweiten Waren- und Dienstleistungsexporten ins Verhältnis setzt.

¹⁴ Die weltweiten Umsätze ausländischer Konzerntöchter wurden für 1990 auf 5 Billionen US-Dollar geschätzt (UN 1994:34).

noch geringere Rolle. Ein Blick auf die *flows* macht allerdings deutlich, daß sich das Bild vorsichtig zu ändern beginnt. Machten die outflows an ausländischen Direktinvestitionen aus der Gruppe der Entwicklungsländer im Jahresdurchschnitt 1983/92 gerade einmal 6 Prozent an allen weltweiten outflows aus, so bewegte sich dieser Anteil zwischen 1993 und 1995 um etwas mehr als 15 Prozent. Aber auch hier gilt, daß sich die outflows auf einige wenige Ökonomien konzentrieren. 1993, beispielsweise, bestritten China, Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan mehr als 90 Prozent aller outflows an Direktinvestitionen seitens der Gruppe der Entwicklungsökonomien (UN 1995:33). Die Gruppe der Entwicklungsökonomien insgesamt ist mithin nur in marginaler Weise am Aufbau eines global integrierten Produktionssystems beteiligt; die Teilhabe beschränkt sich auf die Akteure einiger weniger nationaler ökonomischer Räume. Dennoch ist die Gruppe der Entwicklungsökonomien in die globale Ökonomie integriert, aber eben weniger produktions- denn *handelsseitig*: Der Anteil der Waren- und Dienstleistungsexporte dieser Gruppe an den Weltexporten beläuft sich auf 23 Prozent und ist damit um ein Mehrfaches höher als ihr Anteil an den weltweiten Direktinvestitionen.

Tabelle : Regionalstruktur der Outflows ausländischer Direktinvestitionen, 1983-95 - in Mrd. US-Dollar

	Developed Countries	Developing Countries	Central and Eastern Europe
Jahr			
1983/87	72,6	4,2	0,01
1988/92	193,3	15,2	0,04
1990	222,5	17,8	0,04
1991	201,9	8,9	0,04
1992	181,4	21,0	0,10
1993	192,4	33,0	0,20
1994	190,9	38,6	0,55
1995	270,5	47,0	0,30

Quelle: UN 1996:4

Das größte Herkunftsland für den Aufbau der Weltdirektinvestitionsbestände sind seit dem Zweiten Weltkrieg die USA, deren absolute *outward*-Bestände 1990 einen Wert von 435 Mrd. US-Dollar ausmachten. Bis 1995 beliefen sich die gesamten US-amerikanischen *outward*-Bestände auf etwa mehr als 700 Mrd. US-Dollar. An der zweiten Stelle lag zu Beginn der neunziger Jahre noch Großbritannien, bereits dicht gefolgt von Japan. Während 1990 die britischen Bestände die von japanischen Akteuren noch um mehr als 30 Mrd. US-Dollar überschritten, verringerte sich dieser Vorsprung bis 1995 auf gerade noch 15 Mrd. US-Dollar (319 vs. 304 Mrd. US-Dollar). Demgegenüber gering fallen die Bestände der Bundesrepublik

mit 155 Mrd. US-Dollar in 1990 bzw. 235 Mrd. US-Dollar in 1995 aus (Jungnickel 1993:120; UN 1996: Annex Table 4). In absoluten Beträgen weisen die USA mithin einen doppelt so hohen Bestand an outward-Investitionen auf als der global zweitgrößte Exporteur produktiven Kapitals. Diese absoluten Werte täuschen allerdings über die Dynamik der Bestandsrangfolge hinweg. Während die USA bis 1973 durchweg knapp die Hälfte des globalen *outward*-Bestandes der Direktinvestitionen auf sich vereinigten, ist dieser Anteil seither deutlich abgesunken. Die größten Zuwächse verzeichnete die japanische Volkswirtschaft, die ihren Anteil von weniger als einem Prozent im Jahr 1960 bis Ende der achtziger Jahre förmlich explosionsartig auf mehr als 12 Prozent hat ausbauen können (vgl. Tabelle 2). Aber auch die bundesdeutschen Unternehmen haben ihre grenzüberschreitenden Investitionen erweitert und den Anteil der Bundesrepublik von 1,2 Prozent (1960) auf 7,3 Prozent (1989) zu steigern vermocht (Zelgert 1993:15).¹⁵

Tabelle: Regionale Verteilung der outward-Bestände weltweiter Direktinvestitionen - Prozentuale Anteile am Gesamtbestand -

Länder	1960	1967	1973	1980	1990
Industrieländer	99,0	97,3	97,1	97,2	96,3
USA	47,1	50,4	48,0	40,0	25,7
Kanada	3,7	3,3	3,7	3,9	4,5
Japan	0,7	1,3	4,9	6,6	12,3
GB	18,3	14,1	13,0	14,8	15,1
BRD	1,2	2,7	5,6	7,8	9,5
Entwicklungsländer	1,0	2,7	2,9	2,8	3,7

Quelle: Zelgert 1993; Jungnickel 1993; eig. Berechnungen

In Stromgrößen betrachtet weist der Verlauf der Direktinvestitionen eine wechselvolle Geschichte auf. Ein Vergleich der siebziger mit den achtziger und frühen neunziger Jahren vermag dies zu veranschaulichen. In den siebziger Jahren waren die USA die wichtigste Quelle der Direktinvestitionsströme: Rund 45 Prozent aller outward-Ströme stammten aus den USA. Dieser Anteil überstieg bei weitem den US-amerikanischen Anteil am Weltsozialprodukt (36 % in 1970) und an den Weltexporten (12 % im Durchschnitt der siebziger Jahre). Im Laufe

¹⁵ Eine methodische Einschränkung sei an dieser Stelle gemacht. Weil die us-amerikanischen Bestände an ausländischen Direktinvestitionen in aller Regel älter sind als die ihrer Wettbewerber, werden die Werte generell unterschätzt. Diese Feinheit kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Feld der Direktinvestitionen in den letzten beiden Jahrzehnten akteursmäßig bunter und vielfältiger geworden ist.

der achtziger Jahre verloren die USA ihre dominante Stellung bei den Direktinvestitionsströmen an Japan.¹⁶ Während das weltweite Direktinvestitionsgeschehen von den sechziger bis Anfang der achtziger Jahre noch eine bipolare Struktur (EU und USA) aufwies, entstand - zeitverzögert zu den Geschehen auf den globalen Märkten für Waren und Dienstleistungen - seitdem eine Dreierstruktur (vgl. dazu Pournarakis 1994). Der japanische Aufholprozeß scheint zu Beginn der neunziger Jahre erst einmal zum Halten gekommen zu sein. Nachdem die outflows im Jahr 1990 noch 48 Mrd. US-Dollar betragen, sind sie in den beiden Folgejahren um 36 bzw. 44 Prozent auf nur noch 17 Mrd. US-Dollar abgesunken, wobei sich die Rückgänge in erster Linie auf die Gruppe der entwickelten kapitalistischen Länder, insbesondere auf die USA konzentrierten.¹⁷ Bis 1994 hat sich an dieser Entwicklung wenig geändert: Nachdem die japanischen outflows im Jahr 1993 auf 13,7 Mrd. US-Dollar zurückgingen, erhöhten sie sich in den beiden Folgejahren gerade einmal auf 17,7 Mrd. US-Dollar bzw. 21 Mrd. US-Dollar - also unterhalb des Niveaus der frühen neunziger Jahre¹⁸. Nach wie vor bewegt sich Japan damit an der Spitzengruppe der Herkunftsökonomien, die vor allem während der achtziger und frühen neunziger Jahre zu beobachtende Aufholjagd gegenüber britischen Akteuren ist allerdings zum Stopp gekommen, nicht zuletzt auch deshalb, weil Großbritannien seinerseits seit 1993 einen deutlich oberhalb des Durchschnitts der achtziger Jahre liegenden Abfluß an Direktinvestitionen aufzuweisen hat (38 Mrd. US-Dollar 1995 gegenüber durchschnittlich 23 Mrd. US-Dollar im Durchschnitt 1984/89).

Anders verlief die Entwicklung in den USA: Gegenüber der ersten Hälfte der achtziger Jahre erhöhten sich auch im US-amerikanischen Falle ab Mitte der achtziger Jahre die Direktinvestitionsabflüsse. Während aber Japan und auch die anderen großen Exporteure produktiven Kapitals auf die ökonomische Krise der frühen neunziger Jahre mit einem starken Rückgang ihrer Direktinvestitionen reagierten, kam es im Falle der USA sogar noch zu einem weiteren Anstieg. In den Jahren 1990-92 exportierten die USA noch jahresdurchschnittlich 30 Mrd. US-Dollar produktiven Kapitals. In den Folgejahren 1993 und 1994 betragen die *outward*-Direktinvestitionsströme sogar durchschnittlich 58 Mrd. US-Dollar p.a., wobei in 1995 mit fast 96 Mrd. US-Dollar ein Spitzenwert erzielt wurde (UN 1994:51; OECD 1995:13; UN 1996: Annex Table 2). Bezogen auf die Bestände ausländischer *outward*-Direktinvestitionen konnten die USA deshalb ihre Spitzenreiterposition innerhalb der Triade aufrechterhalten. Die Ausnahmestellung ("star performer") der USA zeigt sich auch an den Daten für 1995: Mit 60 Mrd. US-Dollar an inflows und 96 Mrd. US-Dollar an outflows zeigte sich die US-amerikanische Ökonomie als weitaus weltmarktoffenster Wirtschaftsraum (UN 1996:3) und als eine Ökonomie, die über Akteure verfügt, die in außerordentlichem Maße am Aufbau eines global integrierten Produktionssystems beteiligt sind. Produktionsseitig zählen US-amerikanische Unternehmen zu den aktivsten Partizipanten des entstehenden Verflechtungszusammen-

¹⁶ Ab Mitte der achtziger Jahre stieg auch Frankreich zu einem wichtigen Geberland von Direktinvestitionen auf.

¹⁷ Die weltweit zu registrierenden Rückgänge der *outward*-Ströme in den Jahren 1991 und 1993 erklären sich zu 44 bzw. 65 Prozent aus den Rückgängen japanischer *outward*-Ströme.

¹⁸ In diesen Daten sind die reinvestierten Gewinne nicht enthalten.

hangs. Faßt man die Mitgliedsländer der Europäischen Union (15er-Gruppe) zu einem Block zusammen, dann weisen diese Ökonomien zusammen in 1995 einen outward-Bestand von knapp 1 200 Mrd. US-Dollar auf, was einem Anteil von etwa 45 Prozent aller weltweiten Direktinvestitionsbestände entspricht. Der Löwenanteil dieser Bestände wird von Großbritannien (319 Mrd. US-Dollar), Deutschland (235 Mrd. US-Dollar), Frankreich (200 Mrd. US-Dollar) und den Niederlanden (158 Mrd. US-Dollar) gehalten. Auf die restlichen elf EU-Ökonomien entfällt damit insgesamt gerade einmal ein so hoher Direktinvestitionsbestand wie ihn allein Frankreich aufzuweisen hat (UN 1996: Annex Table 4). Es ist mithin nicht der EU-Block, sondern sind einige wenige EU-Ökonomien, die neben den USA und Japan zu den wichtigsten Bereitstellern von Direktinvestitionen zählen.

Wenn mehr als 96 Prozent aller outward-Bestände an Direktinvestitionen auf die entwickelten kapitalistischen Ökonomien entfallen, darf mit Fug und Recht von einer Club-Struktur gesprochen werden. Daran hat sich auch durch den seit Anfang der neunziger Jahre zu konstatierenden Anstieg des Anteils der Entwicklungsländer an den *outward*-Beständen wenig geändert. Interessant ist an dieser Gruppe von Ökonomien, daß sich dort, wie bereits angeführt, ein vergleichbar elitärer Club herausgebildet hat, insoweit die outward-Investitionen dieser Gruppe von Ökonomien ebenfalls eine ausgeprägte Länderkonzentration aufweisen. Die größten Herkunftsländer sind Hongkong, Taiwan, Südkorea, China und Singapur, die 48 von den insgesamt etwas mehr als 50 Milliarden US-Dollar der Entwicklungsländer an den Beständen ausländischer Direktinvestitionen auf sich vereinigen. Besondere Fälle sind Taiwan und Südkorea, die seit 1988 bzw. 1990 höhere *outflows* als *inflows* an Direktinvestitionen zu verzeichnen haben, und in diesem Sinne zu Nettoexporteuren produktiven Kapitals aufgestiegen sind.

Tabelle : Jahresdurchschnittliche Outflows an Direktinvestitionen der Gruppe der Entwicklungsökonomien - in Mio. US-Dollar -

	1970/79	1980/84	1985/89	1990/94
Entwicklungs- ökonomien	304	2 467	8 425	21 857
<i>Afrika</i>	36	924	998	832
<i>Nigeria</i>	-	819	839	552
Lateinamerika und Karibik	100	416	713	2 095
<i>Brasilien</i>	90	236	212	734
<i>Mexiko</i>	2	30	142	185
Ost-, Süd- und Südostasien	149	895	5 816	18 507
<i>China</i>	-	90	671	2 429

Hongkong	-	355	1 968	10 245
Südkorea	10	73	157	1 271
Malaysia	75	245	231	904
Taiwan	4	45	2 384	2 640
Singapur	-	106	325	837

Quelle: UN 1995:34

Die Tabelle zeigt nicht allein den außerordentlichen Konzentrationsgrad innerhalb der Gruppe der Entwicklungsökonomien; deutlich wird auch, daß etwa der afrikanische Raum am Aufbau eines global integrierten Produktionssystems als aktiver Part fast nicht beteiligt ist. Allein der nigerianischen Erdölindustrie ist es zu verdanken, daß Afrika überhaupt als Herkunftsraum für ausländische Direktinvestitionen zu identifizieren ist. Aber auch in der lateinamerikanischen und karibischen Region konzentriert sich der Export produktiven Kapitals auf wenige nationale Ökonomien, insbesondere auf die seit langer Zeit als Schwellenökonomie gekennzeichneten Länder Brasilien und Mexiko. In Mexiko beheimatet ist auch der gemessen an den ausländischen Vermögenswerten größte Transnationale Konzern der Gruppe der Entwicklungsökonomien, die Cemex S.A., die ihre operativen Schwerpunkte im Bausektor hat (UN 1995:32). Von einer Erfolgsstory läßt sich demgegenüber für eine Kerngruppe der südostasiatischen Region sprechen. Am frühzeitigsten hat der *outflow* von Direktinvestitionen in Hongkong eingesetzt: Weil die im Rahmen des Welttextilabkommens gesetzten Exportkontingente für die Produzenten aus Hongkong nicht ausreichten, kam es zu Produktionsauslagerungen vor allem nach Singapur und Malaysia, die ihre Quoten ihrerseits nicht ausfüllen konnten. Diese Ökonomien wurden so als Exportbasen genutzt, um zum ersten die nationalen Weltmarktanteile über die vertragsmäßig zugestandenen Quoten auszuweiten, und zum zweiten, um die komparativen Produktivitätsvorteile auszuschöpfen. Auffällig ist an dieser Ländergruppe die geographische Verteilung der Direktinvestitionen: Zwischen 30 und 50 Prozent aller *outward*-Direktinvestitionen fließen in die Gruppe der sog. *Dynamic Asian Economies*, bleiben also innerhalb dieser Region der Weltwirtschaft. Festzustellen ist mithin eine ausgeprägte *regional-globale Vernetzungsstruktur*, die prononcierter ausfällt als etwa in der lateinamerikanisch-karibischen Region.¹⁹ Die regional-globale Vernetzung wird besonders deutlich im Falle Hongkongs, das stark in China, Taiwan und im südöstlichen Asien engagiert ist.²⁰ Demgegenüber eine vergleichsweise breite Orientierung weist Südkorea auf, das zwischen 1986

¹⁹ Ernst (1997) demonstriert diese regional-globale Vernetzungsstruktur am Beispiel der asiatischen Produktionsnetzwerke japanischer Elektronikunternehmen.

²⁰ Im UN-Bericht von 1995 heißt es dazu: "...nearly three-quarters of FDI implemented in China during the period 1990-1993 originated in Hong Kong, Singapore, and Taiwan Province of China....In Indonesia, Malaysia, Philippines and Thailand, one-quarter of FDI inflows during the period 1985-1992 (\$ 20 billion) was also from these economies...Taiwan Province of China and Hong Kong are, respectively, the largest and second largest home countries for FDI in Viet Nam; together, all the Asian newly industrializing economies accounted for 53 per cent of the total approved FDI inflows in that country during the period 1988-october 1994. Singapore became the largest investor in Myanmar with about one-quarter of the total approved FDI (\$ 1 billion) during the period 1988-march 1994 and some \$ 100 million worth of FDI from Singapore has been approved by Cambodia" (UN 1995:33f.).

und 1990 mehr als die Hälfte seiner in diesem Zeitraum getätigten Direktinvestitionen von 2,1 Mrd. US-Dollar in den USA vorgenommen hat (OECD 1993:45ff.). Vermutet werden kann, daß die starke Orientierung auf die USA bei der strategischen Entscheidung über Kapitalexporte durch die Befürchtungen über mögliche Zoll- und Quotenregelungen seitens der US-amerikanischen Regierung verursacht wurde. Solche präventiven *tariff jumping*-Investments wurden von diesen Ländern während der späten achtziger Jahre auch in der Europäischen Union vorgenommen (s.u.).

Die Entwicklung der *inflow*-Ströme ausländischer Direktinvestitionen verlief seit Ende des Zweiten Weltkrieges bezogen auf die Gruppenaggregate sehr viel uneinheitlicher als die der *outward*-Ströme. Während bis 1960 noch jede dritte Direktinvestitionen in der Gruppe der Entwicklungsländer getätigt wurde, ging dieser Anteil bis Ende der achtziger Jahre stetig zurück. Seit Anfang der neunziger Jahre ist dann wieder eine Verschiebung zugunsten der Entwicklungsländergruppe zu beobachten, ohne daß freilich dadurch die ausgeprägte Verflechtung der entwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften negativ tangiert werden würde. Im Jahr 1967 verteilten sich von den insgesamt registrierten Beständen an ausländischen Direktinvestitionen in Höhe von 105,5 Mrd. US-Dollar noch 30,6 Prozent auf die Gruppe der Entwicklungsländer. Dieser Anteil ging bis 1989 auf 19,8 Prozent zurück. Bis heute ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen, der sich bis 1992 auf 21,1 Prozent beläuft. Anders formuliert: Obwohl die Gruppe der Entwicklungsökonomien seit den neunziger Jahren steigende Anteile an den *inward*-Strömen zu verzeichnen hat, hat sich an der *Bestands*-verteilung bislang wenig geändert. Der weitaus überwiegende Teil des *outward*-Bestandes an Direktinvestitionen konzentriert sich auf die Gruppe der Industrieländer: Herkunfts- und Zielökonomien ausländischer Direktinvestitionen gehören heute in deutlich überwiegenderem Maße der Gruppe der entwickelten OECD-Ökonomien an. Insbesondere in den achtziger Jahren hat der *outward*-Bestand dieser Gruppe in den Entwicklungsländern eine relative Abnahme zu verzeichnen, hat mithin die Gruppe der Entwicklungsökonomien als Zielökonomien an Bedeutung verloren. Nahezu vier Fünftel der *inward*-Direktinvestitionsbestände konzentrieren sich zu Beginn der neunziger Jahre auf die Gruppe der Industrieländer. Dies bedeutet - trotz Schwankungen in einzelnen Perioden - eine Zunahme des Konzentrationsgrades seit den sechziger Jahren.

Dies ist auch dann eine überraschende empirische Information, wenn man die leichte Positionsverbesserung der Gruppe der Entwicklungsökonomien in den neunziger Jahren berücksichtigt. Überraschend einfach deshalb, weil sie einem weitverbreiteten Globalisierungsverständnis, das vor allem auf die attraktive Standortkonkurrenz sogenannter Niedriglohnökonomien gegenüber den OECD-Volkswirtschaften orientiert, diametral widerspricht. Wäre nämlich einem solchen Verständnis zufolge ein Exodus produktiven Kapitals in die Niedriglohn- bzw. Niedrigkostenökonomien zu erwarten, erweist sich der empirisch vorfindbare Globalisierungsprozeß als eindeutig OECD-fixiert. Die Gruppe der Niedriglohnökonomien ist nur unterproportional am globalen Direktinvestitionszusammenhang beteiligt. Der sich hinter diesen groben Daten verbergende Fragmentierungsvorgang wird bei einer eingehenderen Darstellung transparenter.

Zwei Entwicklungen des Gesamtbildes sind augenscheinlich. *Erstens* fallen die *inward*-Bestände der Gruppe der Entwicklungsländer im Vergleich zu ihren *outward*-Beständen sehr viel höher aus. Die Entwicklungsländer sind also Nettokapitalimporteure produktiven Kapitals. Innerhalb der Entwicklungsländer wiederum gibt es ausgeprägte Differenzierungen. Während etwa die afrikanischen Ökonomien ihren sowieso schon kleinen Anteil am Gesamtbestand seit den siebziger Jahren weiter verringert haben, ist es vor allem den asiatischen Ökonomien gelungen, einen wachsenden Anteil der Direktinvestitionen in ihre

Zielgebiete

**Tabelle: Regionale Verteilung der inward-Direktinvestitionsbestände
- in vH am Gesamtbestand -**

Länder	1960	1973	1980	1985	1990	1992
Industrieländer	67,3	74,0	77,4	75,0	80,6	78,0
USA	13,9	9,9	16,9	28,9	23,2	21,5
Japan	0,1	0,8	0,7	1,0	2,0	2,0
BRD	k.A.	6,3	9,8	4,9	7,0	6,7
Entwicklungsländer	32,7	26,0	22,6	25,0	19,4	21,7
Afrika	k.A.	2,7	2,0	2,2	2,3	2,4
Asien	k.A.	4,6	5,4	7,8	10,0	11,3
Lateinamerika				8,0 ^a	6,8	7,6
Mittelosteuropa				0,0	0,0	0,4

a 1988

Quelle: UN 1994; Zelgert 1993; eig. Berechnungen

anzuziehen. Den lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften schließlich scheint es gelungen, ihren Bedeutungsverlust im Laufe der achtziger Jahre gestoppt zu haben und Anfang der neunziger Jahre wieder zu einem wichtigen Zielgebiet innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer aufzusteigen.²¹ Dennoch zählt die Gruppe der Niedriglohn- bzw. Niedrigkostenökonomien nicht zu den Kernzielregionen des globalen Direktinvestitionszusammenhangs. *Zweitens* gilt es zu konstatieren, daß die entwickelten Volkswirtschaften seit den sechziger Jahren ihren relativen Verflechtungsgrad haben ausbauen und seit den neunziger Jahren auf hohem Niveau stabilisieren können. Interessant ist auch hier die Verteilung. Japan weist eine außerordentliche Asymmetrie von *inward*- und *outward*-Beständen auf: Während Japan bei den Abflüssen ausländischer Direktinvestitionen die USA bei den jährlichen Strömen in einzelnen Jahren überholt hat und bei den Beständen auf den zweiten Platz in der Weltrangliste vorgerückt ist, stellt sich die japanische Ökonomie bei den zuströmenden Direktinvestitionen nahezu als eine *geschlossene* Ökonomie dar. Anschaulich wird dies durch die Betrachtung der Verhältniszahl von

²¹ Eine Übersicht der Entwicklung für die Gruppe der Entwicklungsländer geben Amirahmadi / Wu (1994). Ihre analytische Erklärung für die höchst unterschiedliche Verteilung ausländischer Direktinvestitionen - eine Kombination aus veränderten Angebots- und Nachfragebedingungen ausländischer Direktinvestitionen und wechselnder sowie wechselhafter ökonomischer Rahmenbedingungen (diess. 1994:178) - bleibt freilich unbefriedigend.

outward/inward-Direktinvestitionsbeständen, die bspw. im Jahr 1989 für Japan den Wert 5,6 aufwies. Die Vergleichswerte für die USA und die EU lauten 1,5 bzw. 1 (Pournarakis 1994:239). Bis 1995 haben sich diese Werte für Japan auf 17 erhöht; die Vergleichswerte für die USA und Deutschland betragen 1,2 bzw. 1,6.²² Die USA sind demgegenüber seit den achtziger Jahren zu einem bedeutenden Zielland ausländischer Direktinvestitionen geworden und können zu Beginn der neunziger mehr als ein Fünftel des gesamten *inward*-Bestandes ausländischer Direktinvestitionen auf sich vereinigen. In Westeuropa, speziell den Ländern der Europäischen Union, schließlich sind die Bestände im Laufe der achtziger Jahre als Folge des Binnenmarktprojektes angestiegen.

Das vor allem seit den achtziger Jahren erfolgte schnelle Wachstum ausländischer Direktinvestitionen war begleitet von einer tiefgreifenden Veränderung der sektoralen Zusammensetzung. Machten ausländische Direktinvestitionen in den primären, rohstofffördernden Sektoren während der fünfziger Jahre noch einen Großteil aller weltweiten Direktinvestitionen aus, so dominierten ab den frühen sechziger Jahren Investitionen in den sekundären Sektoren. Damit einher ging eine Verlagerung des Gewichts der Gruppe der Entwicklungsländer zugunsten der OECD-Ökonomien. Seit den achtziger Jahren wiederum haben die industriellen Bereiche des sekundären Sektors ihre Vorrangstellung an die im tertiären Sektor zusammengefassten Dienstleistungssektoren verloren. Zu Beginn der siebziger Jahre zählte der tertiäre Sektor gerade einmal 25 Prozent aller Direktinvestitionsbestände; seit Anfang der neunziger Jahre vereinigt dieser Sektor bereits die Hälfte aller weltweiten *outward*-Bestände auf sich. Zwischen 55 und 60 Prozent aller Direktinvestitionsströme zielen in jüngerer Zeit auf diesen Sektor. Hinter dieser sektoralen Verschiebung verbirgt sich ein Prozeß, der als Informationalisierung oder auch Entstofflichung beschrieben wird. Angesprochen ist damit ein Prozeß des sektoralen Strukturwandels, wie er in verschiedenen Versionen des altbekannten Fisher-Clark-Fourastié-Theorems vorgetragen wird: Im langfristigen Entwicklungsprozeß von Geld- und Marktwirtschaften werde mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen zunächst der primäre durch den sekundären und dann der sekundäre durch den tertiären Sektor als dominanter Sektor und Wachstumsmotor verdrängt, wobei der Einsatz von technischem Fortschritt und die Verschiebung der Güternachfragestruktur die entscheidenden Rollen spielten. Der heute gebrauchte Begriff der Informationalisierung bzw. Entstofflichung trifft m.E. die stattfindenden Veränderungen allerdings etwas ungenau, weil mit dem Wachstum dienstleistender Tätigkeiten insoweit auch Stofftransformationen einhergehen, wie die dazu notwendigen technischen Produktionsmittel einen hohen materiellen Stoffgehalt aufweisen. Tatsächlich macht der Aufbau von Informationsökonomien, vor allem wenn er globale Vernetzungen aufweisen soll, ein beachtliches Volumen infrastruktureller Maßnahmen notwendig, die einen hohen stofflichen Input erfordern. Zu denken ist dabei insbesondere an die Telekommunikationsindustrie, die sich mit einem gewaltigen Einsatz finanzieller Ressourcen bemüht, technische Infrastrukturen zur globalen Vernetzung nationaler *Datenautobahnen* zu installieren. Wichtig festzuhalten für das Gesamtbild bleibt allerdings durchaus, daß sich der Charakter der transformierten stofflichen Inputs vor allem

²² Eigene Berechnungen auf der Grundlage von UN 1996: Annex Table 4 und 5.

zuungunsten

traditioneller

Roh-

stoffe ändert. Dies ist auch einer der Gründe, warum tendenziell die Anbieter traditioneller Rohstoffe eine Verschlechterung ihrer Weltmarktposition zu verzeichnen haben. Und schließlich ist bei allen technischen Veränderungen in der Produktstruktur nicht zu vergessen, daß nach wie vor Dienstleistungen produziert werden, die den traditionellen Kriterien der Nicht-Lagerfähigkeit und der Koinzidenz von Produktion und Konsumtion entsprechen. Für diesen Typus von Dienstleistungen gilt unter dem Globalisierungsaspekt, daß ökonomische Akteure, die in diesen Feldern operativ tätig sind, keine Wahl zwischen "exportieren" und "auswärts produzieren" haben. Wenn also ausländische Märkte ins Visier genommen werden, sind ausländische Direktinvestitionen im weitesten Sinne der einzig gangbare Schritt. Ökonomische Globalisierung, die ihre Triebkräfte in dieser Entwicklung hat, reflektiert so gesehen vor allem den in den entwickelten Volkswirtschaften ablaufenden sektoralen Strukturwandel. Seit Mitte der siebziger Jahre weisen die Wachstumsraten ausländischer Direktinvestitionen der Industrieländer sowohl bezogen auf die *outward*- als auch auf die *inward*-Bestände eine überdurchschnittliche Wachstumsrate auf. Die sich seitdem vollziehende sektorale Verschiebung in der Zusammensetzung ausländischer Direktinvestitionen darf für diese Ländergruppe als robuster Vorgang interpretiert werden. Hinter diesem Aufholprozeß verbergen sich eine Reihe genereller Entwicklungen. Zu nennen sind (a) die bereits beschriebenen versetzten Phasenfolgen der Internationalisierung der funktionellen Kapitalformen. Insoweit reflektiert sich im Bedeutungszuwachs des tertiären Sektors die Internationalisierung und Globalisierung der Bankenindustrie mit ihren Finanzdienstleistungen. Möglich war dies nicht zuletzt (b) durch die seit den späten siebziger Jahren eingeleiteten Liberalisierungen des internationalen Kapitalverkehrs sowie den im Rahmen der jüngsten GATT-Runde eingeleiteten Liberalisierungen von Dienstleistungen, von denen vor allem die Dienstleistungsanbieter in den entwickelten kapitalistischen Ländern in starkem Maße haben profitieren können. Nicht zu vergessen sind c) die technischen Voraussetzungen, die durch die Umbrüche in den Kommunikations- und Informationstechniken geschaffen wurden. Und schließlich spiegelt der wachsende Anteil des tertiären Sektors an den ausländischen Direktinvestitionen (d) die in den OECD-Ländern gewachsene ökonomische Rolle dieses Sektors im Reproduktionsprozeß wider. Trotz der enormen statistischen Zuordnungsprobleme und trotz der Abhängigkeit einer größeren Zahl dienstleistender Prozesse von produktiven Tätigkeiten des sekundären Sektors ist für die Gruppe der entwickelten kapitalistischen Länder doch unübersehbar, daß der tertiäre Sektor sowohl mit Blick auf die sektorale Wertschöpfung als auch mit Blick auf die Beschäftigung heute von zentraler Bedeutung ist.

Diese allgemeinen Faktoren können sozusagen spiegelbildlich herangezogen werden, um zu erklären, warum die Gruppe der Entwicklungsländer von diesen gravierenden Veränderungen nur am Rande berührt wurde. Zwar ist auch für diese Gruppe die Bedeutung des tertiären Sektors an den einströmenden ausländischen Direktinvestitionen angestiegen. Gemessen an den Beständen hat sich der Anteil dieses Sektors von 23,5 Prozent (1975) auf 29,5 Prozent (1990) erhöht. Aber nach wie vor machen die Direktinvestitionsbestände des sekundären und primären Sektors 70 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen aus. Die auf die sekundären Sektoren zielenden Direktinvestitionsströme der entwickelten

kapitalistischen Länder haben diese Gruppe von Ökonomien in nur unterproportionalem Maße erfaßt. Strukturell gesehen verweist diese Zusammensetzung auf die bereits anhand anderer Indikatoren aufgezeigte *Peripherisierung* der Entwicklungsländer im Rahmen weltwirtschaftlicher Wachstumsdynamik. Wie im Falle des weltweiten Warenhandels gilt für diese Gruppe auch hinsichtlich der Integration in ein entstehendes internationales oder globales Produktionssystem, daß sie stark in den alten Strukturen eingefangen sind und an den weltwirtschaftlichen Restrukturierungsprozessen nur passiv teilhaben können. Allerdings ist auch hier wieder die Einschränkung vorzunehmen, daß sich hinter diesem aggregierten Prozeß recht unterschiedliche Entwicklungen einzelner Subgruppen oder auch einzelner Ökonomien verbergen.²³

Getragen wird das Wachstum tertiärer Direktinvestitionen wesentlich von zwei Unternehmenstypen: Den *Transnationalen Serviceunternehmen* (TSCs) und den *Transnationalen Industrieunternehmen* (TICs).²⁴ Beide Unternehmenstypen sind, wenn auch nicht selten auf unterschiedliche Weise, in den Bereichen des tertiären Sektors tätig. Während ersterer Typus seine Hauptoperationsfelder in den finanz- und handelsbezogenen Aktivitäten (Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Handelshäuser) findet, handelt es sich bei den Servicetätigkeiten der TICs vornehmlich um sog. produktionsnahe Dienstleistungen im Zuge der technischen und arbeitsorganisatorischen Umstrukturierungen ihrer industriellen Produktionen. In der Praxis lassen sich beide Unternehmenstypen recht schwer voneinander unterscheiden. Es sei nur erwähnt, daß sich damit ein statistisches Erfassungs- und Zuordnungsproblem ergibt. Auf der einen Seite wird durch die Ausgründung von Finanz- und Rechnungsabteilungen sowie durch operative Zusammenfassung der Geschäftsfelder in Form von Holdings das Gewicht des tertiären Sektors bei den ausländischen Direktinvestitionen überschätzt (Jungnickel 1993:119). Auf der anderen Seite werden operative Tätigkeiten Transnationaler Industrieunternehmen infolge statistischer Konventionen auch dann dem tertiären Sektor zugeschlagen, wenn es sich dabei funktional um eindeutig auf den industriellen Produktionsprozeß bezogene Tätigkeiten handelt. In diesem Sinne findet eine Unterschätzung des Gewichts des sekundären Sektors statt.²⁵

²³ Systematisch vergleichbare Daten über die sektorale Zusammensetzung ausländischer Direktinvestitionen liegen nur für eine kleinere Zahl von Ländern vor. Analysen von Cantwell (1991) haben für die frühen achtziger Jahre gezeigt, daß der Anteil der im primären Sektor getätigten Direktinvestitionen in Afrika mit mehr als 50 Prozent an allen Direktinvestitionsbeständen am höchsten ausfällt; in Asien beträgt die Quote 12 und in Lateinamerika ca. 20 Prozent.

²⁴ Seine Dynamik bezieht der Prozeß weiter durch die Gründung von Holdings und regionalen Hauptquartieren durch Multi- und Transnationale Industriekonzerne, die wachsenden Investitionen in den Immobilienbereich und die Gründung von Finanzfilialen in freien Bankenzonen sowie von Transportfilialen in Ländern mit günstigen Steuerflaggen.

²⁵ "In many respects, the distinction between goods and services is a false one...First, most goods purchased are intended to provide a service or a function...Second, there are few 'pure' goods or services. Not only do virtually all goods require non-factor services in the course of their production, as most services require physical assets and intermediate goods; but, at the point of sale, most are jointly and simultaneously supplied. For example, travel by airline requires the joint use of tangible assets, such as the aircraft and a whole set of communications-related and airport paraphernalia, and advertising needs the printed word or audio-visual

Die präsentierten empirischen Befunde zur Verlaufs-, Struktur- und Regionalentwicklung ausländischer Direktinvestitionen verweisen auf eine vor allem seit den achtziger Jahren rasch verlaufende Internationalisierung kapitalistischer Verwertungs- und Reproduktionsprozesse. Ob dabei von einer Globalisierung ökonomischer Prozesse und Beziehungen oder gar vom Aufbau einer global integrierten Produktionsstruktur gesprochen werden kann, läßt sich keineswegs eindeutig und umstandslos bejahen. Nunnenkamp et.al. (1994:156) kommen vor allem auf der Grundlage der von ihnen vorgenommenen Sektorstudien (Straßenfahrzeugbau; Chemische Industrie sowie Textil- und Bekleidungsindustrie), aber auch der generellen Daten über die Entwicklungsdynamik ausländischer Direktinvestitionen zu der Einschätzung einer beschleunigten Globalisierung von Produktionsstrukturen. Jungnickel demgegenüber (1993:125) interpretiert die empirischen Befunde etwas zurückhaltender, indem er die Entwicklungen der achtziger Jahre nur als "leichte Diversifikation" bis dahin gültiger Entwicklungstrends bezeichnet, und einen Globalisierungsschub eher in der (nahen) Zukunft erwartet. Insbesondere die These vom Aufbau globaler Produktionsnetzwerke, die von einigen wenigen Transnationalen Konzernen gelenkt würden, erweckt seine Skepsis, würde doch diese Behauptung heute noch wesentlich von einigen wenigen empirischen Studien zur asiatisch-pazifischen Region und von einer (zu) kleinen Zahl von Länderstudien gestützt. Nichtsdestotrotz kann man auch mit Jungnickel davon ausgehen, daß der ausländische Direktinvestitionsprozeß einen gewichtigen ökonomischen Vorgang darstellt, der Aus- und Rückwirkungen auf nationale ökonomische Systeme zeitigt.

Wir kommen jetzt zum Feld des grenzüberschreitenden Finanzverkehrs. In der fachinternen wie fachexternen Globalisierungsdiskussion spielen die internationalen bzw. globalen Finanzbewegungen eine herausragende Rolle, sind es doch insbesondere diese Märkte, die als Interpretationsfolie für das ungestüme Tempo und das enorme Volumen grenzüberschreitender Transaktionen herangezogen werden. Nach der 1973 mit der Entscheidung der USA zur Aufgabe des Fixkurssystems endgültig vollzogenen Dekonstruktion des Bretton Woods-Systems kam es - spätestens ab Anfang der achtziger Jahre verstärkt durch die wirtschaftspolitischen Neuausrichtungen der großen OECD-Länder in Richtung neoliberal begründeter angebotsorientierter Politik und der damit verbundenen Abschaffung noch vorhandener Kapitalverkehrskontrollinstrumente - schnell zur Entstehung von zunächst Devisenmarkt- und später dann auch von Kapitalmarktgeschäften neuen Typs, deren volumenmäßiger Umfang seitdem sprunghaft hohe Steigerungsraten aufweist. Betrug der tägliche Umsatz an den globalen Devisenmärkten 1977 gerade einmal 18,3 Mrd. US-Dollar, so explodierte dieser Umsatzfaktor bis 1995 auf 1 230 Mrd. US-Dollar. Berücksichtigt man zusätzlich die über die Devisenmärkte laufenden *Futures*- und *Options*-Transaktionen, steigt der tägliche Umsatz sogar auf etwa 1 300 Mrd. US-Dollar an. Stellt man den täglichen Devisenumsatz (ohne Futures und Optionen) in Relation zu den von den weltweiten Zentralbanken ausgewiesenen Devisenreserven sowie den öffentlichen Goldbeständen,²⁶

equipment to be effective...Similarly, many 'hardware' goods need to be combined with 'software' services if they are to be effective..." (Dunning 1989:1).

²⁶ Bewertet zu 35 Sonderziehungsrechten je Feinunze Gold.

dann macht letzterer Gesamtbetrag 1995 gerade noch ein Prozent der täglichen globalen Devisenumsätze aus. Ähnlich diskrepant stellt sich die größenmäßigen Entwicklungen von Welthandelsvolumina und globalen Devisenmarktumsätzen dar. Im Jahr 1977 stand dem Wert der weltweiten Waren- und Dienstleistungsexporte von 1,31 Billionen US-Dollar ein jährlicher globaler Devisenmarktumsatz von 4,6 Billionen US-Dollar gegenüber. Das Exportvolumen entsprach mithin 28,5 Prozent des jährlichen Devisenmarktumsatzes. Bis 1995 kam es zu einer knappen Vervierfachung des weltweiten Handelsvolumens auf 4,8 Billionen US-Dollar. Der jährliche Umsatz der globalen Devisenmärkte versiebzigfachte sich dagegen im gleichen Zeitraum. Der Anteil des Welthandels am Devisenmarktumsatz sank entsprechend steil ab und belief sich 1995 gerade noch auf 1,6 Prozent (Felix 1996).

Innovationen sind für die Globalisierung der Finanztransaktionen zusammen mit den politischen Deregulierungsoffensiven von zentraler Bedeutung. Die technologischen Umbrüche im Informations- und Telekommunikationsbereich sind dabei freilich lediglich als notwendige Voraussetzungen zu nennen. Demgegenüber wichtiger sind die *Finanzinnovationen*, also Neuerungen innerhalb der finanziellen Transaktionen selbst, die auf der Grundlage politischer Deregulierungen entwicklungsfähig und durchsetzbar wurden. Vor allem drei Typen von Finanzinnovationen spielen eine wichtige Rolle im Prozess der globalen Integration der Geld- und Kreditmärkte:

- Instrumente der *Securitization* (Verbriefung) machen Forderungen übertrag- und damit handelbar. Die Handelbarkeit wiederum erhöht den flexiblen Gestaltungsspielraum der Halter solcher Forderungen.
- Instrumente der *Futurisierung* können der Absicherung gegenüber Preisänderungsrisiken (Währungs- wie Zins"preisen") oder auch der spekulativen Ausnutzung von Preisänderungen dienen.
- Instrumente der *Globalisierung* ermöglichen es den Marktakteuren, sich in verschiedenen Währungen und auf verschiedenen Segmenten des internationalen Geld- und Finanzmarktes gleichzeitig zu bewegen (Franke-Viebach 1995:253ff.).

Das absolute Volumenwachstum solcherart finanzieller Instrumente ist beispiellos. Allein zwischen 1986 und 1990 hat sich das (jährliche) Volumen börsengehandelter derivativer Finanzinstrumente von 583 Mrd. US-Dollar auf 2 284 Mrd. US-Dollar erhöht. Das Volumen außerbörslich gehandelter Finanzinstrumente ist im gleichen Zeitraum von 500 auf 3 451 Mrd. US-Dollar angestiegen. Seit Anfang der neunziger Jahre weisen diese Märkte jährliche Zuwachsraten von bis zu 47 % auf, so daß sich das Volumen außerbörslich gehandelter derivativer Finanzinstrumente bis 1994 bereits auf knappe 12 Billionen US-Dollar belief - immerhin der doppelt so hohe Betrag wie das nominale Bruttoinlandsprodukt der USA desselben Jahres (IMF 1994:10). Für das Jahr 1995 gibt die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) sogar ein Volumen von fast 18 Billionen US-Dollar an. Demgegenüber verzeichneten die börsengehandelten Finanzinstrumente derivativen Typs in den letzten Jahren insgesamt nur noch schwache Zuwachsraten. Eine unter Anleitung der BIZ durchgeführte genauere Bestandsaufnahme und Analyse des außerbörslichen Marktsegmentes ergab, daß

im April 1995 der Nominalbetrag des täglichen Umsatzes außerbörslicher Kontrakte 839 Mrd. US-Dollar betrug. Ende 1995 machte der Wert der offenen Kontrakte 40,6 Billionen US-Dollar aus. Dieses Größenwachstum entspringt keineswegs allein technologischen oder regulationspolitischen Veränderungen, sondern indiziert vor allem einen tiefgreifende Umstrukturierungsvorgang der nationalen Finanzsektoren: "Im Jahr 1980 besaßen nur eine Handvoll Länder Märkte für Schatzwechsel, Einlagenzertifikate (CD) und Commercial papers; 1991 hatten fast alle Länder solche Märkte errichtet. Mit dem Fortschritt in der Informationstechnologie und der angewandten Finanztheorie breiteten sich in diesen zehn Jahren auch anspruchsvolle Instrumente wie Futures, Optionen, Swaps und daraus kombinierte Kontrakte in raschem Tempo aus...Märkte für außerbörslich gehandelte Instrumente schossen aus dem Boden und immer mehr Länder richteten Börsen ein, an denen einige dieser Instrumente gehandelt werden konnten. Während 1980 nur die USA und die Niederlande über Futures- bzw. Optionsbörsen verfügten, war 1991 nur noch eine sehr kleine Zahl von Industrieländern ohne eine der beiden Formen. In zunehmendem Maße wurden außerbörslich gehandelte Instrumente auf die jeweiligen Bedürfnisse der Anleger, Schuldner und Intermediäre zugeschnitten" (BIZ 1992:211f.).

Stark angestiegen sind im gleichen Zeitraum auch die grenzüberschreitenden Portfolioinvestitionen, die hauptsächlich von institutionellen Investoren (Pensionsfonds, Versicherungen, Hedge Funds, Trust Funds etc.) getätigt werden. Jährliche Wachstumsraten zwischen 15 und 20 Prozent wurden für die achtziger Jahre geschätzt. Der von einer internationalen Expertengruppe angegebene Betrag von 2,5 Billionen US-Dollar an zwischenstaatlich gehaltenen Anlagen für das Jahr 1991 macht allerdings nur zwischen 20 (Westeuropa, Japan) und 5-7 (USA) Prozent der Vermögensanlagen der institutionellen Anleger aus. Das *management of savings* erfolgt in bislang noch verhältnismäßig starkem Maße im nationalen Rahmen (Group of Ten 1993:6).

Das Volumen der grenzüberschreitenden Anleihe- und Aktientransaktionen hat zwischen 1970 und 1990 enorm zugenommen. Besonders stark ausgeprägt war der Wachstumsprozeß während der achtziger Jahre. Zu Beginn dieser Periode wurde zunächst in den entwickelten kapitalistischen Ländern und dann - vorangetrieben durch die politischen Interventionen von Internationalem Währungsfonds und Weltbank - in den Ländern der Semiperipherie und Peripherie weitreichende Deregulierungen der Finanzsektoren vorgenommen und so die rechtlichen Rahmenbedingungen der finanzwirtschaftlichen Globalisierung geschaffen. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt der entwickelten Volkswirtschaften haben die grenzüberschreitenden Operationen dieses Sektors gewaltig an Bedeutung gewonnen. Auffällig ist die Stellung Großbritanniens, das sich im internationalen Vergleich eine herausragende Wettbewerbsposition hat erarbeiten können.

Die Zunahme der *internationalen finanziellen Tiefe* ist selbst auf Nettobasis, also unter Ausrechnung der doppelgezählten Interbankentransaktionen, beachtlich. Betragen im Jahr 1964 die internationalen Nettoausleihungen des privaten Bankensystems gerade einmal 0,7 Prozent des Weltsozialprodukts, so stieg dieser Anteil bis 1980 auf immerhin 8 Prozent, um dann in den elf Jahren bis 1991 auf mehr als 16 Prozent zu klettern. Noch illustrativer wird

dieser Expansionsprozeß, wenn man die Nettoausleihungen in Relation zum Welthandel setzt. Die Quote stieg von 7,5 Prozent (1964) bis zum Jahr 1991 auf 104,6 Prozent an (UN 1994: 128)

Allerdings gilt es zu differenzieren. Zum ersten ist das Wachstum der grenzüberschreitenden Transaktionen zwischen den OECD-Ländern unterschiedlich verteilt. Nicht alle entwickelten kapitalistischen Ökonomien sind mit wettbewerbsfähigen Bankenindustrien ausgestattet. Obwohl mit Tokio, Hongkong und Singapur neue gewichtige Finanzplätze entstanden sind, ist neben New York zum ersten der Finanzplatz London zu nennen, der seine historisch bedeutende Rolle als wichtigster Finanzplatz in Europa auch angesichts des rapiden Innovationstempos der Finanzindustrie hat bewahren und sogar noch ausbauen können (Radice 1995).²⁷ Die internationale Rolle des Kapitalmarktplatzes London wird deutlich, wenn man sich die Proportionen von grenzüberschreitenden Anleihen- und Aktionentransaktionen zum Bruttoinlandsprodukt Großbritanniens vergegenwärtigt: Mit einer Quote von knapp 700 Prozent im Jahr 1990 steht die britische Kapitalmarktindustrie im Konzert der entwickelten Ökonomien weit an der Spitze. Im herkömmlichen internationalen Kreditgeschäft hat London demgegenüber im Laufe der achtziger Jahre an Bedeutung verloren: Wurden in 1980 noch 27 Prozent aller internationalen Kredite über den Bankenplatz London abgewickelt, so ging diese Quote bis 1989 auf 20,5 Prozent zurück. An Bedeutung gewonnen haben hier die *offshore*-Zentren, die im gleichen Zeitraum ihre Quote von 10,7 auf 18,4 Prozent haben steigern können (Martin 1994:265). Mit der Internationalisierung der Bankenindustrie hat sich auch die Zahl der international bedeutenden Finanzplätze erhöht. Dennoch ist festzuhalten, daß der geographisch-lokale Konzentrationsgrad der globalen Bankenindustrie sehr hoch ist. Die gerade für diese Marktsegmente mit Vorliebe behauptete Tendenz eines *end of geography* (O'Brien 1992) läßt sich weder empirisch noch von der Sache her begründen. Wie angeführt, läßt sich empirisch eine räumliche Hierarchie von Finanzzentren in der globalen Ökonomie konstatieren, wobei diese Hierarchie mit Spezialisierungen einhergehen kann. Entscheidend dafür sind die auf den jeweiligen Finanzplätzen gehandelten Produkte. Gehandelt werden nämlich nicht allein transparente Produkte wie beispielsweise Gold und Silber oder transluzente Produkte, die auf herkömmlichen Finanzprodukten aufbauen und einige Variationen gegenüber den Standardtypen aufweisen; gehandelt werden auf diesen Märkten vor allem *opake Produkte*, deren Design und Aufbau durch asymmetrische Informationen seitens der Marktteilnehmer gekennzeichnet sind. Im Falle dieser Produkte spielen Vertrauen gegenüber den Anbietern dieser Finanzprodukte und intime lokale Marktkenntnisse eine bedeutsame Rolle. Kurzum: Während transparente und transluzente Produkte auf globalen und nationalen Märkten angeboten und gehandelt werden, spielen opake Produkte vor allem auf lokalen Märkten eine bedeutsame Rolle, weil die für diesen Handel erforder-

²⁷ Interessant ist hierbei die hohe Anpassungsfähigkeit der britischen Bankenindustrie an veränderte Umweltbedingungen. Während die *City of London* im 19. Jahrhundert vor allem im Zusammenhang mit dem Welthandel stehende Operationen finanziell begleitete - mehr als zwei Drittel des Welthandels wurde im Weltgeld Pfund Sterling fakturiert -, werden am Bankplatz London heute vor allem die neuesten finanztechnischen Instrumente eingesetzt und hat London auf diesem Felde seine komparativen Wettbewerbsvorteile.

liche Expertise überwiegend nur auf dieser Ebene zur Verfügung steht (Clark/O'Connor 1997: 99ff.). So wichtig der Hinweis ist, daß das globale Finanzsystem über kein einzelnes Zentrum verfügt, so bedeutsam ist aber auch der Befund, daß die Globalisierung des Finanzsystems keine völlige Fragmentierung erzeugt. Germain (1997:103) spricht deshalb von *decentralized globalization*: "Twenty-five years from the formal end of Bretton Woods we are at the point where a relatively small number of highly capitalized firms operating out of a select numbers of PFCs (principal financial centres; d.A.) wield an enormous amount of influence over the access which firms and governments have to international credit. The phrase which best evokes this two-fold movement, and which serves to define the contemporary period, is *decentralized globalization*".

Zum zweiten spielen sich die grenzüberschreitenden Transaktionen in allererster Linie zwischen den entwickelten Industrieländern und noch einigen wenigen offshore-Finanzplätzen ab. Eine weitaus größere Zahl nationaler Ökonomien ist an diesen Transaktionen nicht in Gestalt eigener, weltmarktintegrierter Finanzmärkte beteiligt. Mehr als 85 Prozent aller Kontrakte über derivative Finanzinstrumente wurden beispielsweise im Jahr 1993 auf Finanzplätzen in der USA, EG-Europa und Japan abgeschlossen (eigene Berechnung nach IMF 1994:120).²⁸ Für diesen Kern gilt allerdings, daß der finanzielle Integrationsgrad ausgesprochen hoch ist: "Between 1975 and 1990, the amounts that banks borrowed internationally from other banks increased more than twelvefold, international bank credits to non-banks increased by a factor of more than thirty between 1970 and 1990, and non-bank deposits in banks located outside their country of residence increased dramatically during 1971 and 1990" (Bloom/Brender 1993:29). Das Volumen der Interbankengeschäfte, die den Interbankenmarkt konstituieren, fällt mit einem Betrag von ca. 5,5 Billionen US-Dollar bei weitem am höchsten aus. Auf diesen, wegen ihrer geringen Akteurszahl von der Öffentlichkeit gleichsam abgeschirmten Orten hat sich eine enorme Interaktionsdichte und ein spezifisches privates Regime entwickelt, das von staatlichen oder suprastaatlichen Kontroll- oder Aufsichtsmechanismen verschont ist.

Das enorme Wachstum der Finanzmärkte und der grenzüberschreitenden Finanztransaktionen hat den Nicht-Zentrums-Ökonomien die Möglichkeit einer Teilhabe am globalen ökonomischen Geschehen eingeräumt. Trotz der ausgeprägten Tendenz eines hohen Konzentrationsgrades der Operationen dieser Märkte auf den OECD-Raum darf nicht übersehen werden, daß auch Nicht-OECD-Ökonomien diese Märkte in den letzten Jahren verstärkt genutzt haben. Profitiert von dieser Möglichkeit haben vor allem asiatische und lateinamerikanische Ökonomien. In Nettogrößen gerechnet sind die gesamten Kapitalströme (inkl. ausländischer Direktinvestitionen) während der neunziger Jahre in diese Ökonomien enorm angestiegen. Doch nicht nur das Volumen ist gewachsen, auch die Zusammensetzung hat sich geändert. Beliefen sich die gesamten privaten Nettoströme im Jahrzehnt 1980-90 noch mit jahresdurchschnittlich 12,9 Mrd. US-Dollar unterhalb des Niveaus der öffentlichen Nettokapital-

²⁸ Nach Angaben der OECD werden im laufenden Jahr 1995 sogar 91 Prozent aller internationalen Kreditaktivitäten kreditnehmerseitig betrachtet von Akteuren der OECD-Gesellschaften unternommen (OECD 1995:3).

ströme mit 13,8 Mrd. US-Dollar, so kam es in den neunziger Jahren zu einer wahren Explosion privater Nettozuflüsse. Schon 1991 stieg das Volumen auf 52,5 Mrd. US-Dollar an, um dann bis 1997 fast stetig - Ausnahmen waren die Jahre 1994 und 1995 mit einer Stagnation auf hohem Niveau - auf 150 Mrd. US-Dollar zu wachsen. Demgegenüber trockneten die öffentlichen Kapitalströme nahezu aus. 1996 betrug das Volumen öffentlicher Kapitalströme gerade noch 0,9 Mrd. US-Dollar (BIZ 1997:99).

Die Zeiträumbetrachtung verweist auf ein Spezifikum der Kapitalströme von OECD-Ökonomien in sog. *emerging market economies*: Diese Kapitalströme sind nämlich höchst volatil und scheinen höchst reagibel auf makroökonomische Daten in den Empfängerländern zu sein. Bereits leichte Verschlechterungen in den zinsseitigen Verwertungs- sowie in den Wachstumsbedingungen können zu einem beträchtlichen Rückgang solcher privater Ströme führen. Und umgekehrt. Von einem stetigen Beitrag dieser Märkte zur Entwicklung dieser Volkswirtschaften sollte mithin nicht gesprochen werden. Die globalen Kredit- und Finanzmärkte sind in ein hochgradig liberales Milieu eingebettet, das weniger durch institutionelle Verstetigung als vielmehr durch Fluktuation gekennzeichnet ist.

3 Globalisierung und Internationale Regime - eine Skizze

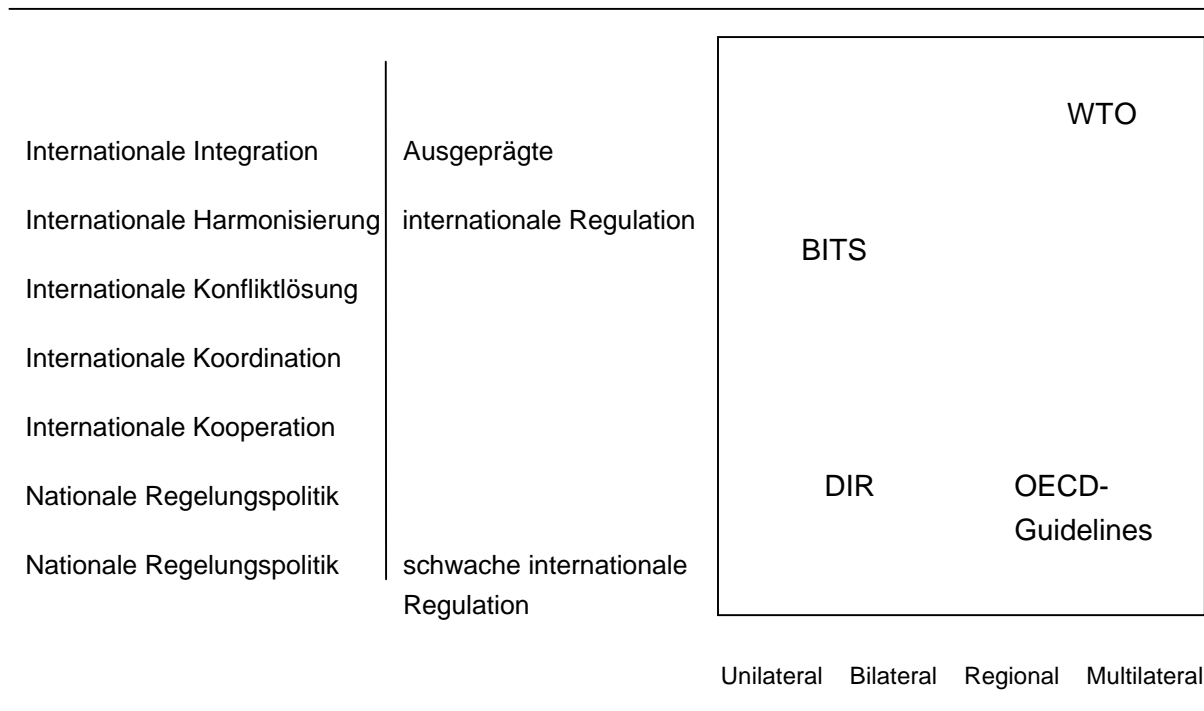
Ökonomische Globalisierung findet keinesfalls in einem politischen und regulativen Vakuum statt. Diese Behauptung erschließt sich unmittelbar, wenn man an den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandel denkt, der innerhalb eines spezifischen Handelsregimes erfolgt. Mit dem Übergang von GATT zur WTO wurde dieses Regime gleich in mehrfacher Hinsicht verstärkt und vertieft. Einmal hinsichtlich der geographischen Reichweite, schließlich zählt die WTO mehr Mitglieder als das vormalige GATT und umfassen damit die WTO-Regelungen einen größeren geographisch-ökonomischen Raum als zuvor GATT. Zum zweiten hinsichtlich der Verbindlichkeit der Regimenormen und -regeln, schließlich sind die Normen, Prinzipien und Regeln in der WTO schon wegen der Rolle und Ausstattung der Schiedsverfahren im Konfliktfalle gegenüber GATT deutlich aufgewertet worden. Und zum dritten auch hinsichtlich der institutionellen Tiefe des neuen Regimes, sind doch im Rahmen von WTO gegenüber GATT neue Regelungsfelder wie etwa die Behandlung intellektueller Eigentumstitel dazugekommen. Internationale oder gar globale Regime gibt es freilich nicht nur auf dem Felde des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandels. Derart Regime lassen sich auch auf den Feldern "ausländische Direktinvestitionen" und "grenzüberschreitender Finanzverkehr" beobachten. In beiden Fällen gilt allerdings, daß diese Regime mit Blick auf die Kriterien (a) geographische Reichweite, (b) rechtliche Verbindlichkeit und (c) transaktionstypische Tiefe gegenüber WTO zurückfallen.

Wiewohl in der einschlägigen Fachliteratur Begriffe wie "internationales Kreditregime" oder "Direktinvestitionsregime" aufzufinden sind, sind diese Regime auf einer anderen Ebene als etwa das internationale Handelsregime angesiedelt. Zum ersten sind diese Regime in stärkerem Maße private und weniger öffentliche oder supranationale Regime. Private Regime werden zentral - wenn auch nicht ausschließlich - von privaten Akteuren getragen und zeichnen sich durch einen geringeren Verbindlichkeitsgrad, geringere Kontrolle und Überwachung und schwächere Sanktionsmechanismen aus. Und zum zweiten haben diese Regime in aller Regel keinen multilateralen Charakter. Das Beispiel des "globalen Direktinvestitionsregimes" kann diese Unterschiede verdeutlichen. Dieses Regime läßt sich als aus zwei Komponenten zusammengesetzt beschreiben.²⁹ Die erste Komponente ist auf der jeweils nationalstaatlichen Ebene angelegt und stellt sich als Matrix bilateraler Investitionsabkommen dar. Die zweite Komponente ist mit den im Jahr 1976 von den OECD-Mitgliedsländern vereinbarten *Guidelines for Multinational Enterprises* gegeben, die einen freiwilligen Verhaltenskatalog für multinationale Konzerne der OECD-Mitgliedsländer darstellen und einen Rahmen für deren operative Geschäfte markieren. Das Prinzip der Freiwilligkeit, die beschränkte geographische Reichweite und der Typus der nicht-bindenden Selbstverpflichtung

²⁹ Die nachfolgenden Ausführungen beanspruchen keineswegs eine erschöpfende Darstellung eines solchen Regimes. Es handelt sich um eine analytische Zuspitzung, die in keiner Weise das institutionelle und regulative Netzwerk für ausländische Direktinvestitionen zu erfassen beansprucht.

privater ökonomischer Akteure sowie der bilaterale Regelungscharakter vieler Detailfelder verweisen auf den verhältnismäßig schwachen Charakter dieses Regimes.

Graphik: Schematische Darstellung Internationaler Regimes³⁰



Die graphische Darstellung nimmt diese Kennzeichnungen nochmals auf. Dort werden zwei polare Regime unterschieden, nämlich Regime mit ausgeprägter Regulation und Regime mit schwacher Regulation. Starke Regime sind dabei solche, die (a) einen multilateralen Charakter haben und (b) einen hohen internationalen Integrationsgrad aufweisen. Schwache Regime wiederum sind solche, die (a) einen unilateralen Charakter haben und (b) ihre regulativen Kapazitäten allein auf der nationalen Ebene haben. Das Kontinuum von ausgeprägten und schwachen internationalen Regimen läßt sich durch eine Reihe von Kriterien beschreiben, die alle sich dadurch auszeichnen, daß ihr Verbindlichkeitsgrad von "unten" nach "oben" wächst. In diesem Sinne ist die WTO ein ausgeprägtes internationales Regime; die Bilateralen Investitionsabkommen (BITs) zeichnen sich durch das Bestreben nach internationaler Harmonisierung aus, sind aber rein bilateraler Natur. Die OECD-Guidelines wiederum zielen auf internationale Kooperation, sind aber nicht multilateral, sondern eher regional ausgerichtet. Das als Direktinvestitionsregime (DIR) bezeichnete Regime zählt so gesehen zu den eher schwachen internationalen Regimes.

Diese schematische Skizze soll um noch eine weitere Dimension ausgebaut werden. Dabei geht es um die Frage, mit welchen wirtschaftspolitischen Grundphilosophien Regime verknüpft sein können. Wiederum kann das WTO-Regime als Folie herangezogen werden. In der graphischen Darstellung wurde dieses Regime als starkes und ausgeprägtes Regime

³⁰ Diese Darstellung lehnt sich an Eden (1996) an.

gekennzeichnet. Nichtsdestotrotz handelt es sich - auch im eigenen Selbstverständnis - um ein liberales Regime. Die regulative Stärke eines Regimes sagt mithin noch nichts über die wirtschaftspolitische Philosophie des Regimes aus. So lassen sich die Absichten des mit MAI intendierten Regimes durchaus als Installation eines ausgeprägten Regimes interpretieren, und gleichfalls besteht kein Zweifel, daß MAI als höchst liberales Regime inhaltlich ausgefüllt werden soll. Das als Weltwährungssystem von Bretton Woods bezeichnete Währungs- und Kreditregime wiederum war ebenfalls ein ausgeprägtes Regime, freilich ein Regime des *embedded liberalism*, mithin ein Regime, dessen liberale Grundphilosophie an zentralen Stellen eingeschränkt war und nationale politische Zielsetzungen mit den Prinzipien einer offenen Weltwirtschaft zu versöhnen suchte. Dieses Prinzip der Einbettung läßt sich in den Entwürfen von MAI nicht auffinden. Die Etablierung von MAI erfolgt in einem höchst liberalen globalen Milieu. Wurden noch bis Anfang der achtziger Jahre in vielen nationalen Ökonomien ausländische Direktinvestitionen mit politischem Argwohn beobachtet, hat sich bis heute die Einstellung potentieller Gastökonomien dramatisch geändert. Ausländische Direktinvestitionen wie auch die Internationalisierung von Finanzindustrien werden heute überwiegend als ökonomische Chancen zur Teilhabe an positiven Globalisierungseffekten interpretiert. Niederschlag findet diese Umorientierung der wirtschaftspolitischen Grundphilosophie in den konkreten Neuregelungen der nationalstaatlichen Politik hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen. Die UN-Conference on Trade and Development schreibt dazu in ihrem *World Investment Report* von 1997:

"The expansion of international production would not have been possible if it were not for the ongoing liberalization of FDI regimes. The trend towards greater liberalization was sustained again in 1996, with 98 changes in the direction of investment liberalization and promotion of a total number of 114 changes in investment regimes introduced during that year in 65 countries...Over the period 1991-1996, indeed, some 95 per cent of a total of 599 changes in the regulatory FDI regimes of countries were in the direction of liberalization. They mostly involved the opening of industries previously closed to FDI, the streamlining or abolition of approval procedures and the provision of incentives" (UN 1997:10).

Beschrieben wird hier ein einseitiger Prozeß der Liberalisierung nationaler Direktinvestitionsregime, der seinerseits kumulative Wirkungen zeitigt und dem globalen Direktinvestitionsregime einen starken Liberalisierungsschub verschafft. MAI knüpft an diese Grundtendenz an, indem es die Liberalisierungsimpulse aufnimmt, zuspitzt und multilateral zu verankern versucht. Um diese spezifische Note von MAI noch etwas weiter auszuleuchten, wird in Kapitel 5 der Zusammenhang zwischen ökonomischer Liberalisierung und Umweltschutz am Beispiel des supranationalen Regimes Europäische Union genauer ausgeleuchtet. Zunächst soll es aber darum gehen, MAI in seinen Absichten und den daran geübten kritischen Einwendungen vorzustellen.

4 Das Multilaterale Investitionsabkommen

4.1 Der MAI-Vertragsentwurf³¹ und einige zentrale Kritikpunkte

Seit einigen Monaten findet die Debatte um das Multilaterale Investitionsschutzabkommen in der Öffentlichkeit statt. Sowohl die OECD wie auch ihre Kritiker - vor allem Nicht-Regierungsorganisationen - nutzen das Internet, um ihren Standpunkt zu den umstrittenen Themen darzustellen.³² Die wichtigsten Prinzipien des MAI, die teilweise auch in anderen multilateralen Abkommen verwendet werden (WTO, NAFTA), werden im folgenden weiter erläutert³³ und den wichtigsten Kritikpunkten gegenübergestellt.³⁴ Die verwendeten Überschriften entsprechen denen des vorliegenden MAI-Entwurfs.

4.1.1 Allgemeine Regelungen, Präambel³⁵

Einleitend wird auf die wachsende Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen (FDI) für die Weltwirtschaft hingewiesen und die Erwartung ausgesprochen, daß das MAI durch die Liberalisierung des Investitionsklimas nachhaltige Entwicklung und eine Verbesserung des Lebensstandards in den Unterzeichnerstaaten fördern wird. Der Zusammenhang zwischen FDI und dem Welthandelssystem, wie es durch die Regelungen im Rahmen der Welt handelsorganisation WTO verkörpert ist, wird betont.

Das MAI soll weltweit hohe Standards im Hinblick auf die Liberalisierung der Investitionsbedingungen, den Schutz von Investitionen und effektive Streitschlichtung bewirken. Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten zum Umweltschutz, zu nachhaltiger Entwicklung und zur Sicherung von Mindeststandards im Arbeitsschutz eingegangen sind, werden anerkannt. Explizit genannt werden: Die Rio-Erklärung zu "Umwelt und Entwicklung", die "Agenda 21" und die Standards der internationalen Arbeitsorganisation ILO. Als Verhaltenskodex für Transnationale Konzernen wird außerdem auf die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" hingewiesen, deren empfehlender Charakter durch das MAI allerdings unverändert bleibt.

Die endgültige Formulierung der Präambel ist noch umstritten, einige Delegationen befürworten eine stärkere Erwähnung der WTO, des erwünschten Beitritts von Nicht-OECD-Län-

³¹ Diese Übersicht basiert auf dem während der Erstellung dieser Übersicht verfügbaren Entwurf für den Vertragstext sowie dem Kommentar (OECD 1998c und OECD 1998d), im folgenden "Vertragstext" und "Kommentar" genannt. Mittlerweile existieren jeweils aktualisierte Fassungen.

³² Ein guter Startpunkt für einen Überblick über das Internet-Angebot zum MAI ist: http://www.snafu.de/~rak/mai_marks.html

³³ Die Interpretation dieser Texte folgt in weiten Teilen Fitzgerald 1998, S. 17ff.

³⁴ Die Hinweise auf Quellen sind lediglich beispielhaft - es existieren wesentlich mehr kritische Gruppen und Stellungnahmen als die hier genannten.

³⁵ Für den einfachen Vergleich folgen die Zwischenüberschriften dieses Abschnitts weitgehend denen des Verhandlungstextes (OECD 1998c,d).

dern sowie des Umwelt- und Arbeitsschutzes und der verschiedenen Abkommen zu diesen Themen.³⁶

KRITIK:

Da Entwicklung in der Präambel als positive Externalität des MAI angesehen wird und nicht als notwendige Voraussetzung zur Anwendung der Vertragsbestimmungen, könne sie aus Sicht der Entwicklungsländer negative Folgen haben. Die Präambel stütze Vertragsinterpretationen, nach denen alle MAI-Verpflichtungen zur Liberalisierung im Zusammenhang mit Investitionen auch dann gelten, wenn sie zeitweise nicht mit effektiver Entwicklungspolitik eines Unterzeichnerstaates konsistent sind. Dies könne im Rahmen des vorliegenden Vertragsentwurfes nur durch länderspezifische Ausnahmeregelungen³⁷ verhindert werden.

Lediglich die Prinzipien des internationalen Umweltrechts, wie die der Rio Deklaration, könnten aus der Präambel direkt als Leitlinie für Vertragsinterpretationen dienen. Eine Aussetzung des MAI, weil es sich als unvereinbar mit den Arbeitnehmergrundrechten der ILO oder den OECD Guidelines herausstellt, sei mit der derzeitigen Fassung der Präambel nicht begründbar.³⁸

Die Integration der Kernarbeitsnormen der ILO in das MAI solle mittels bindender Klauseln vorgenommen werden.³⁹

Das Ausmaß der durch das MAI vorgesehenen Liberalisierung wird unter anderem auch deshalb kritisiert, weil sie nicht von einer gleichzeitigen Stärkung regulierender Elemente begleitet sei. (Direkt-)Investitionen bedürften aber politisch gesetzter Rahmenbedingungen, um Entwicklung zu induzieren.⁴⁰ Diese Einschätzung werde selbst von der Weltbank geteilt, wenn sie in einer Studie darauf hinweise, daß "Direktinvestitionen in einem stark verzerrten Privatsektor ... lediglich zu einem Transfer monopolistischer Profite an multinationale Konzerne aus dem Ausland [führen]." ⁴¹ Der Entwurf für das MAI sei kein Abkommen, das potentiell positive Wirkungen von Investitionen im Sinne nachhaltiger Entwicklung stärke. Der derzeitige Vertragsentwurf sei auch keine sinnvolle Verhandlungsgrundlage für ein derartiges Abkommen.⁴²

³⁶ Fußnoten im Kommentar S. 5ff.

³⁷ siehe die Bemerkungen zu "Länderspezifische Ausnahmen"

³⁸ Fitzgerald 1998, S. 17f.; WWF UK 1998

³⁹ DGB 1998

⁴⁰ Germanwatch 1998b

⁴¹ Wahl 1998; World Bank: Global Development Finance, Vol. 1. 1997, S. 31; zitiert nach Wahl 1998

⁴² Germanwatch / WEED 1998, S. 34

4.1.2 Definitionen

4.1.2.1 Investitionsbegriff

"Investition" wird sehr weit definiert. Einbezogen werden nicht nur Direktinvestitionen, sondern auch der Besitz oder die Kontrolle (direkt oder indirekt) jedes anderen Vermögenswertes, einschließlich Portfolioinvestitionen, geistigem Eigentum (Patenten etc.), Wertpapieren, Geldforderungen, Eigentumsrechten, vertraglichen Rechten (Konzessionen, Lizenzen, ...) usw. Dabei werden durch das MAI alle Phasen eines Investitionsvorgangs einbezogen (von der Akquisition bis zur Nutzung von Gewinnen bis zum Verkauf). Außerdem werden alle zukünftigen, noch nicht bekannten Formen von Investitionen miteinbezogen.

Dieser Investitionsbegriff ist offen und damit weiter gefaßt als der Investitionsbegriff des NAFTA.⁴³ Die NAFTA-Definition verwendet eine abgeschlossene Liste (vgl. dazu Kapitel 7).

KRITIK:

Durch die offene Definition und den Einschluß auch zukünftiger Formen von "Investition" ist es - etwa durch Unternehmen - möglich, neue Definitionen von "Investition" zu kreieren und eine Behandlung nach den MAI-Prinzipien einzufordern. Tatsächlich festgelegt wird der Begriff erst durch eventuelle Streitschlichtungs-Entscheidungen. Es ist prinzipiell nicht kalkulierbar, welche Folgen das MAI in Zukunft haben kann. Das Konzept der offenen Begriffsdefinition ist auch innerhalb der Verhandlungsgruppe noch umstritten. Die OECD selbst hat in einer Studie darauf hingewiesen, daß die bisher verwendete Investitionsdefinition mit der praktischen Umsetzung verschiedener multilateraler Umweltschutzabkommen (MEAs) unkompatibel sein könnte.⁴⁴

Der Einschluß auch von indirekt durch Investoren aus MAI-Mitgliedstaaten kontrollierten Investitionen ist noch umstritten.⁴⁵ Ein solcher würde beispielsweise bedeuten, daß auch Investoren aus MAI-Staaten, die sich aus Gründen der Steuerersparnis grenznah im (Nicht-MAI-)Ausland niedergelassen haben (evtl. im Zusammenhang mit "tax havens") unter den vollen Schutz nach den MAI-Bestimmungen fielen. Dies könnte vor allem für Entwicklungsländer Probleme bereiten, auch weil Regeln zur Besteuerung durch das MAI kaum vorgegeben werden.⁴⁶

Vielfach wird auch die Befürchtung geäußert, der Einschluß von Portfolioinvestitionen entziehe den Unterzeichnerstaaten jegliche makroökonomische Steuerungsmöglichkeiten. Zins- und Wechselkurspolitik sei künftig nicht mehr möglich, da die internationalen Finanzmärkte gegenüber diesen klassischen Instrumenten nationaler Wirtschaftspolitik an Macht zuge-

⁴³ Graham / Speller 1997

⁴⁴ OECD 1998b

⁴⁵ Kommentar S. 6

⁴⁶ Vergl. die Bemerkungen zu "Besteuerung" und Fitzgerald 98, S. 18 und 44

wäumen.^{47 48} Damit sei den Entwicklungsländern das "Tigerstaaten-Modell" nach dem Beitritt zum MAI nicht mehr möglich.⁴⁹

Durch den Schutz von Investitionen in allen Phasen (also auch der Zulassung) sei es den Nationalstaaten künftig nicht mehr möglich, darüber zu bestimmen, wer in bestimmten Wirtschaftssektoren und -regionen investieren darf und wer nicht.⁵⁰

Vielfach wird eine eindeutigere und abgeschlossene Definition von "Investition" gefordert.⁵¹

4.1.2.2 Geographische Reichweite

Das MAI umfaßt Investitionen im Territorium der Unterzeichnerstaaten und die Küstengewässer jedes Unterzeichnerstaates, wie sie in der Seerechtskonvention (1982) definiert wurden (200 Meilen).

4.1.3 Umgang mit Investoren und Investitionen

4.1.3.1 Nicht-Diskriminierung - Inländerbehandlung und Meistbegünstigung

Die Unterzeichner verpflichten sich, ausländische Investoren und Investitionen aus Vertragsstaaten nicht schlechter zu behandeln als inländische (National Treatment (NT)) und auch nicht schlechter als Investoren und Investitionen aus irgendeinem anderen Staat (Most Favoured Nation Treatment (MFN)). Beim Vergleich der Behandlung von In- und Ausländern müssen "gleiche Umstände" gegeben sein. Ergeben sich aus MFN und NT unterschiedliche Behandlungen, muß Investoren aus Vertragsstaaten die jeweils günstigere Behandlung gewährt werden. MFN und NT muß de jure und de facto umgesetzt⁵² werden und erstreckt sich auf alle Phasen eines Investitionsvorgangs (Akquisition, Management, Erweiterung, Verkauf usw.). Positive Diskriminierung, also die bevorzugte Behandlung ausländischer Investitionen und Investoren, ist nicht untersagt. Einige Delegationen befürworten eine Verpflichtung der Unterzeichner lediglich auf eine Gleichbehandlung von in- und ausländischen Investitionen.⁵³ Unklar ist noch, ob sub-nationale Einheiten (Bundesstaaten, Kommunen etc.) lediglich ihre eigenen Regelungen und Gesetze nach MFN/NT nicht-

⁴⁷ Wahl 1998

⁴⁸ Es sind allerdings Schutzklauseln vorgesehen, die die zeitweise Beschränkung des grenzüberschreitenden Kapitaltransfers erlauben - siehe die Bemerkungen zu Teil VI.

⁴⁹ Wahl 1998

⁵⁰ Germanwatch / WEED 1998

⁵¹ Graham / Speller 1997, recommendation No. 6

⁵² Kommentar S. 12

⁵³ Kommentar S. 10

diskriminierend gestalten müssen, oder einheitliche Regelungen und Gesetze aller sub-nationalen Einheiten verlangt werden.⁵⁴

KRITIK:

Ob ein ausländischer Investor im Sinne von MFN/NT behandelt wird, ließe sich nur durch einen Vergleich mit der Behandlung anderer Investoren - inländischer oder anderer ausländischer - feststellen. MFN/NT seien insofern relative Standards, als sie sich auf die existierenden Regeln und Gesetze eines Landes bezögen. Wenn keine oder wenige Regelungen zum Umgang mit Investoren und Investitionen vorhanden seien, fehle deshalb der Maßstab für die Anwendung der MFN und NT. Die beabsichtigte Verminderung der Unsicherheit im Zusammenhang mit Investitionen bliebe dann aus. Dies sei ein großer Nachteil aus Sicht derjenigen (Entwicklungs-) Länder, die für den Umgang mit Investoren (einheimische oder ausländische) noch wenig institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen haben - der erhoffte Zufluß ausländischen Kapitals könne ausbleiben. Probleme könnten sich auch dadurch ergeben, daß die Vergleichbarkeit von in- und ausländischen Firmen gerade in Entwicklungsländern zumeist nicht gegeben sei.⁵⁵

Aufgrund der Verpflichtung zur Nicht-Diskriminierung wäre es nicht mehr möglich, Investoren aus Ländern, in denen beispielsweise die Menschenrechte nicht geachtet würden, abzuweisen. Wirtschaftsboykotte seien als Mittel internationaler Politik nicht länger anwendbar.⁵⁶

Zudem entfalle aufgrund der Meistbegünstigungsklausel die Möglichkeit, Investoren aus bestimmten Staaten bevorzugt zu behandeln, wie es beispielsweise zwischen der EU und den AKP-Staaten der Fall sei.⁵⁷ Ebenfalls bestehe die Gefahr, daß die Vorteile, die sich einige Vertragsstaaten innerhalb von regionalen Wirtschaftsblöcken (REIOs) gewähren, automatisch an alle anderen MAI-Staaten weitergegeben werden müssen. Dies müsse durch eine spezielle Ausnahmeklausel verhindert werden, die die Weiterentwicklung der REIOs sicherstelle.^{58 59}

Die durch die Verpflichtung zur Inländerbehandlung erreichte Chancengleichheit zwischen der einheimischen Industrie und international tätigen Unternehmen werde vor allem bewirken, daß inländische Unternehmen einem Konkurrenzkampf mit Multinationalen Konzernen ausgesetzt werden, dem sie vielfach nicht gewachsen seien - in Entwicklungsländern speziell im high-tech-Bereich.⁶⁰ Ein Beispiel für derartige Wirkungen ergebe sich aus Erfahrun-

⁵⁴ Kommentar S. 12

⁵⁵ Fitzgerald 98, S. 18

⁵⁶ Public Citizen / Wallach 1998

⁵⁷ Public Citizen / Wallach 1998

⁵⁸ EU-Parliament 1998

⁵⁹ Eine derartige Klausel wird innerhalb der Verhandlungsgruppe diskutiert: Vertragstext S. 109f.

⁶⁰ Wahl 1998

gen mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA: Durch die Rücknahme der mit dem Prinzip der Inländerbehandlung unvereinbaren mexikanischen Bodenreform hätten viele mexikanische Kleinbauern ihren Boden an Transnationale Konzerne verloren.⁶¹ Die Regelungen zu MFN/NT und zur Transparenz seien so zu gestalten, daß in- und ausländische Investoren lediglich gleich behandelt werden müssen, um die Bevorzugung ausländischer Investoren zu verhindern.⁶²

Da das MAI keine generelle Ausnahmeklausel zu öffentlichen und sozialen Dienstleistungen vorsehe, könnten Subventionen für non-for-profit-Dienstleister in diesem Bereich genauso als diskriminierend interpretiert werden wie die öffentliche Bereitstellung von Gesundheitsversorgung.⁶³

4.1.3.2 Transparenz

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle Gesetze, Maßnahmen, Verfahren etc., die ausländische Investitionen und die Umsetzung des MAI betreffen, öffentlich zugänglich zu machen. Informationspflichten (beispielsweise zur Erhebung von Steuern oder zu statistischen Zwecken) der Unternehmen werden durch das MAI nicht geschmälert.

4.1.3.3 Bewegungsfreiheit von Investoren und Schlüsselpersonal

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, Investoren und ihrem Schlüsselpersonal (sowie den Kindern und Ehepartnern) die Einreise und den Aufenthalt zu gestatten und ihnen eine Arbeitserlaubnis zu erteilen. (Der Vertragstext enthält eine Definition von "Schlüsselpersonal" bzw. "executive, manager, specialist.")

4.1.3.4 "Performance Requirements" (III.5, III.6)

Das Verbot von Auflagen der Mitgliedsstaaten gegenüber ausländischen Investoren (sog. "performance requirements") gehören zu den umstrittensten Teilen des Vertrages - sowohl innerhalb der Verhandlungsgruppe als auch von Seiten der Kritiker.

Im einzelnen sollen folgende Auflagen in allen Phasen (Gründung, Akquisition, Erweiterung oder Veränderung) eines Investitionsvorgangs verboten werden (III.6):

- a) handelsbezogene Auflagen: eine bestimmte Relation von Exporten zum Gesamtverkauf, Bezug von einheimischen Produkten (local content-Bestimmungen), eine bestimmte Relation von Importen zu Exporten, ein bestimmter Anteil der Verkäufe im Inland zu den Exporten
- b) die Verpflichtung zum Technologietransfer in das Gastland (erlaubt werden sollen

⁶¹ Public Citizen / Wallach 1998, siehe auch "NAFTA und der Konflikt im mexikanischen Bundesstaat Chiapas" im Abschnitt 7.2

⁶² EU-Parlament 1998, 10.

⁶³ Graham / Speller 1997, Erläuterungen zu Recommendation No. 16

derartige Auflagen nur als Kompensation für den Verstoß gegen einheimische Wettbewerbsgesetze)

- c) die Verlegung des Firmenhauptquartiers in das Gastland
- d) die Verpflichtung, das hergestellte Produkt ausschließlich im Gastland zu produzieren
- e) die Verpflichtung, ein bestimmtes Niveau an Forschung & Entwicklung, Beschäftigung und Beteiligung von Inländern zu realisieren.

Ausnahmen von diesen Verboten:

Die Auflagen unter b) - e) sind erlaubt, wenn im Gegenzug Vorteile gewährt werden (z.B. Investitionsanreize in Form von Steuernachlässen oder Subventionen).

Handelsbezogene Auflagen wie unter a) sind auch im Austausch gegen gewährte Vorteile nicht erlaubt - außer im Zusammenhang mit Politikprogrammen zur Exportförderung oder zur Entwicklungshilfe, mit der Produktion und dem Handel mit Agrargütern, in Verbindung mit Vorteilen bezüglich des Handels mit Dienstleistungen und in Verbindung mit gewährten Vorzugszöllen. Die Verhandlungsgruppe will diese Bestimmungen derart interpretiert sehen, daß sie nicht über entsprechende Vereinbarungen im Rahmen der WTO hinausgehen.

Ausländische Investoren sind frei in der Auswahl ihrer Arbeitskräfte - solange diese über gültige Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen verfügen. Die nationalen Arbeitsschutzgesetze bleiben davon unberührt.

Diskutiert wird eine Ausnahmeregelung, nach der Auflagen zum Bezug einheimischer Waren zum Schutz von Umwelt und Gesundheit möglich sind, alternativ könnte eine generelle Ausnahmeregelung zum Umweltschutz vereinbart werden.⁶⁴ (analog dem NAFTA Vertrag)⁶⁵

KRITIK:

Kritisiert wird an den Bestimmungen zu "performance requirements", daß ein klassisches Instrument von Wirtschafts- und Entwicklungspolitik - vor allem in den Bereichen Sozial-, Umwelt- und Strukturpolitik - verlorenginge.⁶⁶ In einer Studie für das britische Ministerium für internationale Entwicklung⁶⁷ wird dagegen betont, daß alle hier nichtgenannten Auflagen - wenn auch unter der Voraussetzung, daß sie den Bestimmungen zur Nicht-Diskriminierung genügen - weiterhin möglich seien. So sei es weiterhin möglich, ausländische Investoren auf die Einhaltung bestimmter Umwelt- und Arbeitsstandards zu verpflichten.

⁶⁴ siehe auch "zusätzliche Klausel zu Umwelt und Arbeit"

⁶⁵ Vgl. Kapitel 7.2 des NAFTA

⁶⁶ EU Parliament 1998 12./13.

⁶⁷ Fitzgerald 1998

Dennoch wird vielfach befürchtet, daß Auflagen zur Förderung des Allgemeinwohls wie etwa Verpflichtungen zur bevorzugten Einstellung von Behinderten künftig nicht mehr möglich seien.⁶⁸ Zumindest seien Regierungen zukünftig einem hohen Risiko ausgesetzt, wenn sie Auflagen erlassen, die ausländische Investoren finanziell belasten. Selbst wenn sie durch die Regelungen zu "performance requirements" erlaubt blieben, könnten sie als indirekte Enteignung interpretiert werden und hohe Schadensersatzforderungen von Investoren nach sich ziehen.⁶⁹ Das Europaparlament befürchtet, daß durch die Regelungen zu "performance requirements" Sozial-, Umwelt-, Struktur- und Kulturpolitik zukünftig erschwert werde.⁷⁰

Eine entscheidende Einschränkung der Handlungsspielräume könne sich aber direkt durch das Verbot von diskriminierenden Auflagen ergeben: Viele Regierungen hielten strengere Regeln für ausländische Unternehmen für notwendig, um sie auf das im Inland übliche Umweltschutzniveau zu verpflichten. Diese Regierungen befürchteten, daß ihre nationale Gerichtsbarkeit nicht in der Lage sein könnte, Firmen zu kontrollieren, deren kontrollierenden Instanzen im Ausland residieren. Zudem hingen Mehrheiten für Umweltschutzgesetze oft davon ab, ob im Ausgleich für Beschränkungen beispielsweise des Zugangs zu natürlichen Ressourcen Inländer eine Präferenzbehandlung garantiert bekämen.⁷¹

Selbst Auflagen, die *de jure* für aus- und inländische Investoren gleichermaßen gelten, könnten dann als diskriminierend interpretiert werden, wenn sie *de facto* vor allem ausländische Firmen betreffen. Dies ist eines der Argumente der Ethyl-Corporation, die den kanadischen Staat auf Schadensersatz wg. des Verbots des Transports und des Imports eines Benzinzusatzstoffes verklagt hat. Sie argumentiert (unter anderem), daß die Gesetzgebung zum Benzinzusatzstoff MMT *de facto* eine Diskriminierung (eines ausländischen Investors) sei, da nur sie durch das MMT-Verbot betroffen sei.^{72 73} Vielfach wird deshalb die Forderung nach einer generellen Ausnahmeklausel für Maßnahmen im Rahmen von Umwelt- und Sozialpolitik gefordert.⁷⁴

4.1.3.5 Privatisierung

Privatisierungen müssen nach den Prinzipien von MFN/NT durchgeführt werden. Spezielle Vereinbarungen zu Anteilsverhältnissen im Rahmen von Privatisierungen (z.B. um Vetorechte der Regierung festzuschreiben oder um Angestellte des privatisierten Unternehmens

⁶⁸ Public Citizen / Wallach 1998

⁶⁹ Siehe dazu die Bemerkungen zu "Investitionsschutz"

⁷⁰ EU-Parlament 1998

⁷¹ WWF International 1998a

⁷² WWF International 1998a

⁷³ Vergleiche die Erläuterungen zu Nicht-Diskriminierung im "Vorschlag des Chairmans der Verhandlungsgruppe zur Berücksichtigung von Arbeit und Umwelt durch das MAI" am Ende dieses Kapitels

⁷⁴ Kulesa 1998, S. 53

zu bevorzugen) stehen im Einklang mit NT/MFN, wenn sie nicht einen bestimmten ausländischen Investor diskriminieren. Eine Verpflichtung zu Privatisierungen besteht nicht.

KRITIK:

In Ländern, in denen öffentliche und soziale Dienste durch eine Mischung aus öffentlichen, privaten und nicht gewinnorientierten Dienstleistern bereitgestellt werden, könnten die MAI-Vorschriften zur Privatisierung bewirken, daß eine Beschränkung dieser Dienste auf inländische Firmen nicht mehr möglich sei.⁷⁵

4.1.3.6 Monopole, Staatsbetriebe und Konzessionen

Das Recht der Vertragsstaaten, Monopole zu genehmigen, beizubehalten oder aufzulösen bleibt durch MAI unberührt. Bei der Verleihung von Monopolrechten dürfen ausländische Investoren nicht diskriminiert werden. Alle Monopole und Staatsbetriebe werden auf den nicht-diskriminierenden Umgang mit ausländischen Investoren verpflichtet, außerdem dürfen sie ihre Monopolstellung nicht für wettbewerbsfeindliche Aktivitäten mißbrauchen, die ausländische Investoren betreffen.

Der alleinige Besitz von geistigen Eigentumsrechten (z.B. Patente) bedeutet nach der verwendeten Definition noch keine Monopolstellung.

Weitere Regelungen werden diskutiert, etwa das Recht, Vorbehalte zu den Regelungen zu Monopolen und Staatsbetrieben auch noch nach Inkrafttreten des Vertrages einzureichen, die Streitschlichtung Investor-Staat hierfür nicht zugänglich zu machen, die Verbesserung der Transparenz im Zusammenhang mit Monopolen, die Verpflichtung von Monopolen zu kommerziellem Verhalten in Märkten, für die sie kein Monopolrecht erhalten haben etc.

KRITIK:

Die diskutierte Verpflichtung von Monopolen und Staatsbetrieben zu kommerziellem Verhalten könnte in Zukunft politisch motivierte Rabatte verhindern.⁷⁶ Auch subventionierte Preise durch Staatsbetriebe oder Unternehmen mit staatlichem Auftrag (etwa im Eisenbahnverkehr) könnten durch das MAI unmöglich werden. Potentiell sind sie als Diskriminierung ausländischer Investoren interpretierbar. Die Frage, ob Fördermaßnahmen für Lieferanten öffentlicher Dienstleistungen auch nach der Unterzeichnung des MAI noch möglich sind, ist nach dem derzeitigen Verhandlungsstand nicht eindeutig geklärt.

4.1.3.7 Investitionsanreize

Es ist noch umstritten, ob zum Thema Investitionsanreize ein eigener Paragraph existieren wird oder ob die Regelungen zu MFN/NT als ausreichend angesehen werden. Als Investitionsanreiz im Sinne des MAI gilt jeder Vorteil, der einem Investor durch Staatsausgaben

⁷⁵ Graham / Speller 1997, Erläuterungen zu Recommendation No. 16

⁷⁶ Albala 1998

gewährt wird (etwa Subventionen oder Steuernachlässe). Kontrovers diskutiert wird innerhalb der Verhandlungsgruppe, ob Investitionsanreize als Diskriminierung interpretiert werden können.

Diskutiert wird innerhalb der Verhandlungsgruppe, ob weitere Verhandlungen zur Regelung von Investitionsanreizen möglicherweise im Vertrag festgeschrieben werden.⁷⁷ Themen dieser Verhandlungen sollten dann Investitionsanreize im Rahmen von Regional-, Struktur-, Sozial-, Umwelt und F&E-Politik sein. Speziell sollen Regelungen zu positiver Diskriminierung, Transparenz, "stand-still" und "roll-back" im Zusammenhang mit Investitionsanreizen entwickelt werden. Einige Delegationen befürchten verzerrende Effekte auf Investitionsentscheidungen und möchten einen kontraproduktiven Wettbewerb um internationale Investitionen ("race to the bottom") verhindern, andere betonen die möglichen positiven sozialen Wirkungen von Investitionsanreizen.

KRITIK:

Das Fehlen von Regeln zur Verringerung von Investitionsanreizen sei aus Sicht der Entwicklungsländer als äußerst nachteilig anzusehen - eine Übereinkunft zu diesem Thema könne ihnen helfen, die Notwendigkeit von Investitionsanreizen zu verringern. So könnten Steuermittel eingespart werden, die dann für andere Aufgaben verfügbar wären. Vor allem fehlende Regeln zu Subventionen und Steuern werden bemängelt.⁷⁸ Als weiteres Problem wird die Chancenungleichheit in einem internationalen Wettbewerb um ausländische Investoren angesehen, da die (noch erlaubte) positive Diskriminierung nur Ländern mit entsprechenden finanziellen Ressourcen möglich sei und sich so die Schere zwischen Entwicklungs- und Industrieländern vergrößern werde.⁷⁹

Transnationalen Konzernen seien in der Lage, Regierungen gegeneinander zum eigenen Vorteil auszuspielen, zugleich könnten Regierungen in einen destruktiven (Steuer- und Subventions-) Wettbewerb eintreten, um ihre nationalen Politikziele zu verwirklichen.⁸⁰

4.1.3.8 Verfahren bei der Vergabe von Genehmigungen

Verfahren bei der Vergabe von Genehmigungen für eine Investition werden zugelassen und nur durch einige Regeln über deren Transparenz und Angemessenheit reguliert.

4.1.3.9 Intellektuelle Eigentumsrechte

Intellektuelle Eigentumsrechte sind in die Investitionsdefinition einbezogen und müssen deshalb nach den Prinzipien des MFN/NT behandelt werden. Das MAI wird aber über bereits

⁷⁷ Vertragstext S. 42 ff.

⁷⁸ Fitzgerald 1998, S. 22 und S. 36

⁷⁹ Wahl 1998

⁸⁰ Dunning 1993, zitiert nach: Graham / Speller 1997)

existierende Abkommen - etwa die Pariser Konvention oder das WTO-TRIPS-Abkommen nicht hinausgehen.

KRITIK:

Die Definition von intellektuellen Eigentumsrechten sei zu ökonomisch orientiert, geistige Eigentumsrechte sollten nicht als Investition definiert sein, da sie durch die bestehenden Abkommen (etwa den EU-Vertrag, das WTO-TRIPS-Abkommen oder das Abkommen zur World Intellectual Property Organization (WIPO)) ausreichend geschützt seien. Autorenrechte beispielsweise seien durch das MAI nicht ausreichend geschützt.⁸¹

4.1.3.10 Das Nicht-Absenken von Standards

Es gibt im derzeitigen Vertragsentwurf zwei Vorschläge, die das Absenken von Standards in bezug auf Gesundheit, Arbeitsschutz und Umwelt durch die MAI-Mitgliedsstaaten verhindern sollen.

Nach dem ersten wären die Vertragsparteien verpflichtet, in Konsultationen mit einem anderen Vertragsstaat einzuwilligen, wenn dieser ihn bezichtigt, Standards abzusenken, um ausländische Investoren anzulocken.

Nach dem zweiten wäre das Absenken von Standards als Investitionsanreiz als Vertragsbruch anzu sehen. Die Schlichtungsverfahren könnten voll in Anspruch genommen werden, um gegen derartige Maßnahmen eines Vertragsstaates vorzugehen.⁸²

KRITIK:

Neben dem Verbot des Absenkens von Umwelt- und Sozialstandards müsse es ausdrücklich gestattet werden, auch zukünftige neue Standards einzuführen.⁸³ Zudem müsse das Absenken von Standards bindend verboten sein und das MAI generell auch Verpflichtungen für Investoren enthalten.^{84 85} Es habe sich schon bei "der Beseitigung des unmenschlichen Apartheidregimes in Südafrika" als hilfreich erwiesen, wenn ausländische Investoren "soweit wie möglich ihre in den Heimatländern geltenden Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards" anwenden.⁸⁶

⁸¹ EU Parliament 1998

⁸² Mittlerweile gibt es vier verschiedene Vorschläge, unter anderem einen, der nur das Absenken von Umweltstandards untersagt. (OECD 1998e)

⁸³ EU Parliament 1998; Graham / Speller 1997, Recommendation No. 12

⁸⁴ CLC nach Graham / Speller 1997, Erläuterungen zu "Recommendation No. 12"; DGB 1998

⁸⁵ Die kanadische Handelskammer hat in Anhörungen des dortigen Parlaments erklärt, daß auch die kanadische Industrie die Berücksichtigung der Rechte von Arbeitnehmern und den Umweltschutz durch das MAI unterstützt. Ihre Position habe sich seit den Verhandlungen zum NAFTA verändert; vergl. Graham /Speller 1997; Erläuterungen zu "Recommendation No. 12"

⁸⁶ DGB 1998

4.1.3.11 Zusätzliche Klausel zu Arbeit und Umwelt

Diskutiert wird eine zusätzliche Klausel zu Arbeit und Umwelt. Ein Vorschlag ist, alle Maßnahmen, "die für den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Bewahrung von (lebendigen oder nicht-lebendigen) ausbeutbaren natürlichen Ressourcen notwendig sind," weiterhin zu gestatten, solange sie nicht eine "ungerechtfertigte Diskriminierung oder Beschränkung von Investitionen" bedeuten. ("Allgemeine Umweltausnahme")

Ein weiterer Vorschlag folgt NAFTA 1114(1) und sieht vor, daß Maßnahmen erlaubt sind, die umweltgerechtes Verhalten von Investoren sicherstellen sollen, solange diese nicht anderweitig gegen das Abkommen verstoßen oder eine ungerechtfertigte Restriktion gegenüber Investitionen bedeuten. Erlaubt wären also Umweltschutzmaßnahmen, die konsistent mit anderen Vertrags-Regeln (etwa zu MFN/NT oder dem Schutz vor Enteignung) sind.

Diese zusätzliche Klausel soll die umweltpolitischen Ausnahmeregelungen im Kapitel zu "performance requirements" ersetzen.

4.1.4 Investitionsschutz

4.1.4.1 Allgemein:

Der Investitionsschutz (vor Enteignung, Behinderungen des Gewinntransfers etc.) soll als absolut interpretiert werden. Den Vertragsstaaten ist also nicht nur die Diskriminierung ausländischer Investoren durch ihre nationale Gesetzgebung verboten, sie müssen sich zudem am international gültigen Recht orientieren.

4.1.4.2 Enteignung und Entschädigung:

Direkte und indirekte Enteignung von ausländischen Investoren und Maßnahmen mit entsprechenden Auswirkungen⁸⁷ sind nur noch im öffentlichen Interesse, nach dem Grundsatz der Nicht-Diskriminierung (ausländischer Investoren), auf der Basis von ordnungsgemäßen Gesetzen und kompensiert durch angemessene Entschädigungszahlungen (die dem Marktwert der Investition entsprechen müssen) erlaubt.

Beschwerden von Investoren gegen direkte und indirekte Enteignung müssen unverzüglich geprüft werden. Ihnen steht der Investor-Staat-Konfliktlösungsmechanismus offen.

KRITIK:

Die Regelungen zum Schutz vor Enteignung sind für viele NGOs zentral in ihrer Kritik. Vor allem der Einschluß von indirekter Enteignung und "Maßnahmen mit entsprechender Wirkung" wird als folgenschwer interpretiert.⁸⁸ Jedes Gesetz mit finanziellen Folgen für ausländische Investoren könne potentiell als indirekte Enteignung interpretiert werden. Es entstehe

⁸⁷ Vertragstext S. 57

⁸⁸ Germanwatch 1998b

ein negativer Anreiz gegen die Regulierung von Investitionen durch die nationale Gesetzgebung (zum Beispiel im Sinne von Umwelt- und Sozialpolitik). Beispielhaft sei der Fall aus dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA, in dem die Ethyl Corporation aufgrund einer ähnlichen Vorschrift zum "Verbot indirekter Enteignungen" eine Entschädigung in Höhe von 254 Millionen Dollar fordert.⁸⁹ Auch das EU-Parlament hält die Regelungen zur Enteignung für zu weitreichend und will sichergestellt sehen, daß Regierungen keinen Schadensersatz für die Einrichtung von Standards zum Schutz von Umwelt, Arbeit, Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung leisten müssen.⁹⁰

Es existieren unterschiedliche Auffassungen davon, welche Maßnahmen einer Regierung als "Enteignung" zu verstehen sind. Durch das MAI würde diese Auffassung durch eventuelle Schlichtersprüche auf einem internationalen Niveau vereinheitlicht. Dies könnte für einzelne Unterzeichnerstaaten zur Folge haben, daß das, was bisher als "normale Regulierung" möglich war, durch das MAI (bzw. die Streitschlichtung) als Enteignung interpretiert wird und somit verboten ist. Sollte die Entscheidung im Ethyl-Fall zugunsten des Klägers ausfallen, gilt es als sehr wahrscheinlich, daß eine große Zahl von Klagen gegen bisher durchaus übliche Gesetze eingereicht wird - etwa gegen die Vergrößerung der Warnungen vor Gesundheitsschäden auf Zigarettenschachteln.⁹¹

4.1.4.3 Schutz vor Unruhen:

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, ausländische Investoren aus Vertragsstaaten bei Verlusten, "die durch Krieg oder andere bewaffnete Konflikte, Notstand, Revolution, Unruhen der Bevölkerung und vergleichbarer Ereignisse in ihrem Territorium" hinsichtlich eventueller Wiedergutmachungsleistungen nicht schlechter zu behandeln als die inländischen Unternehmen oder Unternehmen aus einem beliebigen Drittland. (Wird eine Investition durch Truppen oder andere Autoritäten des Gastlandes beschlagnahmt oder zerstört, muß in jedem Fall eine volle Entschädigung geleistet werden.)⁹²

KRITIK:

Einige Kritiker befürchten, daß sich die Vertragsstaaten aufgrund dieser Bestimmung zu einer repressiveren Sicherheitspolitik gegenüber der eigenen Bevölkerung entschließen könnten, um Schadensersatzforderungen vorzubeugen. Die Klausel über den Schutz vor Unruhen bedeute "die Verpflichtung, ausländische Investitionen gegen jeglichen möglicherweise rentabilitätsmindernden Störfall - Protestbewegungen, Boykott, Streik - abzusichern."⁹³

⁹³

⁸⁹ Public Citizen / Wallach 1998; siehe auch in Kapitel 7.2

⁹⁰ EU-Parliament 1998

⁹¹ The Economist 1998

⁹² Vertragstext S. 58

⁹³ Germanwatch 1998b

4.1.4.4 Gewinntransfer / Informationstransfer:

Der Zahlungsverkehr in einer frei konvertiblen Währung zu ihrem Marktwert im Zusammenhang mit Investitionen darf durch die Vertragsstaaten nicht behindert werden. Ausnahmen hiervon sind Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Kreditgebern, im Zusammenhang mit Gesetzen zu Bestechung und Korruption sowie Derivaten und Zukunftsoptionen. Der Informations- und Datenfluß über die Grenzen des Gastlandes darf nicht behindert werden.

4.1.5 Streitschlichtung

4.1.5.1 Staaten gegen Staaten

Bei Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien bezüglich der Interpretation und der Anwendung der MAI-Vertragsregeln ist ein Streitschlichtungsverfahren festgelegt. Generell können sich die Konfliktparteien aber auf ein anderes Verfahren, das nicht durch den Vertrag beschrieben wird, einigen.

Als erster Schritt ist der Versuch vorgesehen, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Dies soll mit Hilfe von Konsultationen, multilateralen Konsultationen mit der "Parties Group",⁹⁴ durch Vermittlungen und Schlichtung erreicht werden. Die Lösungsversuche sowie die darin verwendeten Informationen bleiben geheim.

Wenn diese Versuche mißlingen, wird die Angelegenheit als zweiter Schritt vor eine Schlichtungsstelle gebracht. Die Zusammensetzung des Schiedsgerichts soll normalerweise einem Vorschlag durch den Generalsekretär des "International Center for the Settlement of Investment Disputes" (ICSID) folgen.⁹⁵ Es kann ein Gutachten in Auftrag geben und in seinem Schiedsspruch den Verstoß des beklagten Staates gegen MAI-Bestimmungen feststellen, diesbezüglich Empfehlungen geben und finanzielle Kompensationen für den betroffenen Investor der klagenden Partei festlegen. Dieser Schiedsspruch wird veröffentlicht und ist endgültig und bindend.

Die Kosten, die den Parteien durch ihre Repräsentation vor der Schiedsstelle entstehen, tragen sie selbst. Das Tribunal legt eine Verteilung seiner Kosten auf beide Parteien fest.

Beide Vertragsparteien können die Annullierung des Schiedsspruches durch ein neues, unabhängiges Schiedsgericht beantragen, das wie oben konstituiert wird - auf Vorschlag des ICSID. Wird der Schiedsspruch ganz oder teilweise annulliert, wird der Fall einem neuen Schiedsgericht vorgelegt.

Erfüllt eine Partei die Verpflichtungen aus einem Schiedsspruch nicht, kann die andere Partei zunächst Konsultationen verlangen. Mißlingt dies, wird der Fall vor die "Parties Group" gebracht, die entscheiden kann, welche Gegenmaßnahmen der klagenden Partei erlaubt werden (zum Beispiel die zeitweilige Aussetzung von gewährten Vorteilen gegenüber der

⁹⁴ siehe unter "Schlußbestimmungen"

⁹⁵ ein Weltbank-Tochterunternehmen

Vertragspartei oder ihren Investoren). Ein Streit darüber, ob eine beklagte Partei ihren Verpflichtungen aus einem Schiedsspruch nachkommt, kann von der Klägerpartei vor ein neues Tribunal gebracht werden. Die Parteien können sich einvernehmlich auf andere Verfahren einigen.

KRITIK:

Die Tatsache, daß ein solcher Konflikt - anders als der neue Streitschlichtungsmechanismus von WTO/GATT - potentiell endlos weiter ausgetragen werden kann, sei eine Schwäche des durch das MAI vorgesehenen Verfahrens. Vor allem aber die Verpflichtung, die Verfahrenskosten selbst zu tragen, sei aus Sicht der Entwicklungsländer als ein großer Nachteil anzusehen, da diese erfahrungsgemäß sehr hoch seien. Auch die Tatsache, daß Schiedssprüche durch Sanktionen der begünstigten Länder durchgesetzt werden sollen, begünstige entwickelte Länder, deren Sanktionsmöglichkeiten potentiell sehr viel gravierender seien.⁹⁶

4.1.5.2 Investoren gegen Staaten

Auch Konflikte zwischen ausländischen Investoren und Vertragsstaaten (als Gastgeberland) (etwa wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen die Vertragsbestimmungen oder weil dem Investor vertraglich zugesicherte Rechte nicht gewährt werden) sollen zunächst möglichst einvernehmlich gelöst werden. Auch der Verlust potentieller Gewinne aus einer geplanten Investition ist ein hinreichender Grund für ein Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren.⁹⁷

Mißlingt eine einvernehmliche Lösung, stehen dem Investor mehrere Möglichkeiten offen: Der Gang vor die inländischen Gerichte oder ein Verfahren, auf das sich die Kontrahenten vor dem Entstehen des Konflikts geeinigt haben, oder die Schlichtung durch ein Schiedsgericht. Vorgesehen sind: die ICSID, die UN-Kommission für Internationales Handelsrecht (UNCITRAL) oder die Internationale Handelskammer (ICC). Die Wahl des Schiedsgerichts steht dem Investor zu.

Dieses Schiedsgericht kann ein Gutachten anfertigen lassen. Der Schiedsspruch ist endgültig und bindend und muß von den Kontrahenten anerkannt werden. Er kann den Verstoß des beklagten Staates gegen das Abkommen feststellen und finanzielle Ausgleichszahlungen für den dem Investor zugefügten Schaden festlegen. Der Schiedsspruch muß veröffentlicht werden. Die Verhandlungen als solche finden aber geheim statt. Alle Vertragsparteien verpflichten sich, dafür zu sorgen, daß eventuelle finanzielle Verpflichtungen aus Schiedssprüchen auch erfüllt werden.

⁹⁶ Fitzgerald 1998 S. 24f.

⁹⁷ Kommentar S. 35

Es ist innerhalb der Verhandlungsgruppe umstritten, ob einige MAI-Bestimmungen von der Investor-Staat-Streitschlichtung ausgenommen werden sollen.⁹⁸ Der Schlichtungsmechanismus kann nur durch den Investor ausgelöst werden.

KRITIK:

An den MAI-Regelungen zur Streitschlichtung wird generell kritisiert, daß die Teilnahme der Zivilgesellschaft nicht vorgesehen sei.⁹⁹

Die Möglichkeit der Klage von Unternehmen gegen Staaten wird vor allem deshalb abgelehnt, weil umgekehrt das MAI den Staaten keine Rechtsmittel gegen Unternehmen zustehe. Die nationale Gerichtsbarkeit sei bezüglich multinationaler Unternehmen häufig nicht ausreichend wirksam. Das Fehlen eines Klagerechts von NGOs, Bürgern und anderen zivilen Gruppen gegen Unternehmen sei ein weiterer Beleg für die Unausgewogenheit der vorgesehenen Streitschlichtungsmechanismen. Dies sei zwar insofern konsequent, als daß das Abkommen keinerlei Vorschriften für Investoren beinhalte, genau dies aber ist ein weiterer Kritikpunkt. Den Investoren würden neue Rechte zugestanden, ohne ihnen Pflichten - etwa zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards - aufzuerlegen.¹⁰⁰ Der Streitschlichtungsmechanismus müsse derart revidiert werden, daß es den Staaten ermöglicht werde, ausländische Investoren auf die Einhaltung der nationalen Umwelt- und Sozialgesetzgebung zu verpflichten.¹⁰¹

Während die Staat-Staat-Schlichtung Widersprüche gegen Schiedssprüche bis hin zur endlosen Dauer einer Schlichtung vorsieht (siehe oben), sind die Widerspruchsmöglichkeiten in der Investor-Staat-Schlichtung stark begrenzt. Auch dies ist eine Schwächung des Einflusses der Vertragsstaaten auf Entscheidungen durch die MAI-Streitschlichtung.

Die Einschätzung, daß das fehlende Klagerecht für Bürger gegen Unternehmen deshalb kein Problem darstelle, weil diese die nationale Gerichtsbarkeit anrufen könnten, sei falsch. Die MAI Streitschlichtung sei weniger streng und bevorteile die Klagenden gegenüber dem Gang vor nationale Gerichte.¹⁰²

Der Zugang eines Investors zur Streitschlichtung könnte von der Einhaltung eines Verhaltenskodex für Unternehmen abhängig gemacht werden - dies sei eine Möglichkeit, Mindestnormen "in das Herz des MAI" zu integrieren.¹⁰³

⁹⁸ OECD / Baldi 1997

⁹⁹ Germanwatch 1998b

¹⁰⁰ Germanwatch 1998b

¹⁰¹ EU Parliament 1998

¹⁰² WWF-UK 1998

¹⁰³ WWF International 1998a

Zudem müsse sichergestellt werden, "daß die Klauseln zu Enteignung und Entschädigung nicht die Tür für Klagen gegen Veränderungen der allgemeinen Politik in Feldern wie Umwelt-, Gesundheits- oder Konsumentenschutz öffnen." ¹⁰⁴

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips im Internationalen Umweltrecht sei durch die MAI-Streitschlichtung gefährdet. Die Schwierigkeit, Umweltschutz und ein Klagerecht für Investoren zu vereinbaren, zeigten auch die Erfahrungen mit der WTO-Streitschlichtung - die Investor-Staat-Schlichtung sollte aufgegeben werden. ¹⁰⁵

Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsnormen seien zum Bestandteil der Streitschlichtungsverfahren zu machen. ¹⁰⁶

Inländische Investoren seien durch die MAI-Streitschlichtung gegenüber ausländischen benachteiligt, weil ersteren lediglich der Gang vor die inländischen Gerichte möglich sei, was teurer und langwieriger sei als eine Streitschlichtung nach dem MAI und sich die Urteile durch die MAI-Streitschlichtung von denen der nationalen Gerichtsbarkeit unterscheiden könnten. ¹⁰⁷

Die MAI-Streitschlichtung müsse insgesamt transparenter und öffentlich stattfinden. ¹⁰⁸ Im Vergleich zu Verhandlungen vor nationalen Gerichten sieht die Streitschlichtung des MAI eine weitgehende Geheimhaltung der Verhandlungen vor.

4.1.6 Ausnahmen und Schutzklauseln¹⁰⁹

4.1.6.1 Allgemein

Alle Maßnahmen zur Sicherung der nationalen Sicherheit, des internationalen Friedens und der öffentlichen Ordnung bleiben den Vertragsstaaten erlaubt - selbst wenn sie MAI-Bestimmungen zuwiderlaufen. Die Regelungen zu Enteignung und Entschädigung bleiben von dieser Ausnahmeregelung unberührt.

4.1.6.2 Geld- und Wechselkurspolitik

Die Vorschriften zur Inländerbehandlung und Meistbegünstigung sowie zur Transparenz gelten nicht für Transaktionen im Rahmen von Geld- und Wechselkurspolitik (z.B. durch die Notenbank).

¹⁰⁴ Robert Howse, University of Toronto, nach: Graham / Speller 1997. Dort auch: Recommendation No. 10

¹⁰⁵ WWF International 1998a

¹⁰⁶ DGB 1998

¹⁰⁷ Canadian Pulp and Paper Association, nach: Graham / Speller 1997

¹⁰⁸ Graham / Speller, Recommendation No. 11

¹⁰⁹ Vergl. die Bemerkungen zum "top-down" Prinzip unter "Länderspezifische Ausnahmen"

4.1.6.3 Temporäre Schutzklauseln

Die Vorschriften des MAI zum freien Transfer von Kapital und zur Inländerbehandlung bei grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen dürfen mißachtet werden, wenn in einem Vertragsstaat ernsthafte Probleme mit der Zahlungsbilanz bestehen oder wenn diese Vorschriften der Geld- und Wechselkurspolitik des Landes entgegenstehen. Die Inanspruchnahme dieser Ausnahmeregelung soll allerdings auf das notwendigste beschränkt, den Vertragsstaaten mitgeteilt und regelmäßig durch den IWF und die "Parties Group" überprüft werden.

KRITIK:

Die allgemeine Ausnahmeregelung zu Maßnahmen im Interesse der nationalen Sicherheit sei nicht ausreichend eng definiert und vor Mißbrauch geschützt.¹¹⁰

Die EU und Kanada fordern das Verbot von extraterritorialen Maßnahmen und sekundären Boykottmaßnahmen, wie sie die US-amerikanischen Helms-Burton- und d'Amato-Gesetze vorsehen.¹¹¹ Diese seien direkt den MAI-Regeln entgegengesetzt, indem sie den Schutz ausländischer Investoren vor Repressionen durch ihren Gastgeberstaat verringerten. Sie richteten sich auch gegen die Bestimmungen zur Bewegungsfreiheit von Investoren.¹¹² Die Delegation der USA, die unter dem Druck einflußreicher Senatoren steht, betrachtet diese Gesetze als Teil ihrer Sicherheitspolitik.¹¹³

Kritisiert wird aber auch, daß bisher angewandte Formen von Boykotten - etwa gegen Staaten, die die Menschenrechte nicht achten - mit dem MAI nicht vereinbar seien: Ein Investor aus diesem Land dürfte nicht durch den Zugang zu inländischen Märkten verwehrt werden, wie dies erfolgreich gegenüber südafrikanischen Unternehmen geschehen sei.¹¹⁴

Zudem müßten weitere Bereiche generell ausgenommen werden, etwa "Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt"¹¹⁵ oder bezüglich Gesundheit, Erziehung und sozialer Dienste.¹¹⁶

4.1.7 Finanzdienstleistungen

Das MAI beinhaltet einige spezielle Regelungen zu Finanzdienstleistungen: Eine Ausnahmeregelung, die nicht MAI-konforme (Vorsichts-) Maßnahmen zum Schutz der Stabilität des

¹¹⁰ EU-Parlament 1998

¹¹¹ EU-Parlament 1998; Graham / Speller 1997, Recommendation No. 17

¹¹² durch die Verweigerung von Visa für Ausländer, die mit kubanischen Firmen Handel treiben

¹¹³ Uneinigkeit über diese Fragen war einer der Gründe für die Aussetzung der Verhandlungen im April 1998.

¹¹⁴ Public Citizen / Wallach 1998

¹¹⁵ EU-Parlament 1998; Graham / Speller 1997, Recommendation No. 14

¹¹⁶ Graham / Speller 1997, Recommendation No. 16

Finanzsystems (also Regulierung) erlaubt; außerdem sind in diesem Abschnitt Vorschriften zur Transparenz im Zusammenhang mit Genehmigungsprozessen und zur Inländerbehandlung beim Zugang zu öffentlichen (Re-) Finanzierungseinrichtungen enthalten.

4.1.8 Besteuerung

Fragen der Besteuerung sind prinzipiell nicht von den Vertragsbestimmungen betroffen. (Nur im Zusammenhang mit den Regeln zu Enteignung und Transparenz). Die Prinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung gelten hier nicht, um den Vertragsstaaten bilaterale und regionale Vereinbarungen zu Steuerfragen weiterhin zu ermöglichen, ebenso dürfen diskriminierende Steuergesetze beibehalten werden. Allerdings ist die Interpretation von Steuern und Abgaben als Enteignung ausdrücklich möglich, wenn sie das "international übliche Niveau" überschreiten.

KRITIK:

Die Tatsache, daß das Thema der Doppelbesteuerung nicht ausdrücklich geregelt wird, wird aus Sicht der Entwicklungsländer als problematisch angesehen, gegen ein steuerpolitisches "race to the bottom" seien keine ausreichenden Vorkehrungen vorgesehen.¹¹⁷ Ebenso kritisiert wird das Fehlen von Regeln, die die Manipulation von Steuerverpflichtungen durch Multinationale Konzerne (z.B. durch marktferne interne Verrechnungspreise) verbieten.¹¹⁸

4.1.9 Länderspezifische Ausnahmen¹¹⁹

Jedem Vertragsstaat wird es erlaubt, nicht-MAI-konforme Regelungen zunächst beizubehalten. Dies geschieht durch eine Auflistung aller derartigen Regelungen (incl.: betroffener Sektor, nicht-konforme Regelung des MAI, Zweck der Ausnahme und legislative Ebene) im Anhang des Vertrags. Zukünftige Veränderungen der ausgenommenen Regelungen bleiben erlaubt, sofern sie nicht die Nicht-Konformität zum MAI erhöhen. Diese Auflistung enthält alle existierenden Regelungen, die dem MAI entgegenstehen und beibehalten werden sollen. Staaten, die neu dem MAI beitreten, können ebenfalls bestehende Maßnahmen auflisten, die sie beibehalten wollen, obwohl sie den MAI-Bestimmungen nicht entsprechen.

Mit dieser Regelung soll das Prinzip des "stand-still" verwirklicht werden, nach dem bestehende und in einer Negativliste aufgeführten Regelungen und Gesetze, die dem Abkommen widersprechen, zwar akzeptiert werden, aber nicht verschärft werden dürfen.

Das MAI beruht außerdem auf einem "top-down"-Ansatz. Damit ist gemeint, daß seine Regeln universell gelten und Ausnahmen - länderspezifische und allgemeine - explizit verein-

¹¹⁷ Fitzgerald 1998, S. 27 und 44ff.

¹¹⁸ Dies ist ein Kritikpunkt des EP-Abgeordneten Kreissl-Dörffler. Nach: Frankfurter Rundschau vom 31.1.1998

¹¹⁹ Im Unterschied zu anderen internationalen Abkommen sind diese Vorbehalte nicht automatisch als reziprok - also als wechselseitig gültig - zu verstehen. Vertragstext S. 87 (Fußnote)

bart werden müssen. Das Gegenteil wäre ein "bottom-up"-Ansatz, nach dem der Vertrag nur für explizit definierte Bereiche gültig ist.

Inwieweit auch zukünftig neue Ausnahmeregelungen zugelassen werden, ist noch nicht endgültig verhandelt. Diskutiert wird eine weitere Auflistung (B-Liste), durch die auch nach dem Vertragsabschluß für bestimmte Sektoren weitere Ausnahmen oder die Verschärfung bestehender möglich wären.¹²⁰ Ebenfalls noch nicht endgültig geklärt ist: Ob auch Gesetze und Regelungen der sub-nationalen Ebene ausschließlich durch Auflistung in der Negativliste beibehalten werden können und ob die Liberalisierung einer ursprünglich ausgenommenen Regelung wieder rückgängig gemacht werden kann.¹²¹

Der vorliegende Vertrags-Entwurf enthält keine Vorschriften, die die Abschaffung nicht-MAI-konformer Gesetze und Regelungen ("rollback") zwingend vorschreiben. Lediglich der Kommentar enthält explizite Ausführungen zu diesem Prinzip. Es ist lediglich eine periodische Überprüfung der länderspezifischen Ausnahmen vorgesehen, um Druck auf die Vertragsstaaten auszuüben, die Liberalisierung auch auf ausgenommene Gesetze und Regelungen auszuweiten.¹²²

KRITIK:

Der Umgang mit Gesetzen und Maßnahmen, die dem MAI entgegenstehen, ist ein weiterer zentraler Kritikpunkt. Durch das Verbot, neue nicht mit dem MAI konforme Gesetze und Maßnahmen einzuführen, werde die nationalstaatliche Souveränität und Handlungsfähigkeit unzulässig eingeschränkt.¹²³ Kritisiert wird auch, daß jede Rücknahme einer Ausnahme (fortschreitende Liberalisierung - "roll-back") Bestandteil des MAI sei und aufgrund des Stand-still-Prinzips nicht revidierbar sei.¹²⁴ Das Stillstandsprinzip bewirke zudem, daß Länder, die noch nicht über Gesetze und Mechanismen zur Regulation der Tätigkeit von Investoren verfügen, diese nicht nachträglich einführen könnten.¹²⁵ Es wird eine größere Flexibilität bezüglich der Ausnahmeregelungen gefordert, vor allem die Möglichkeit, auch nachträglich neue Ausnahmen einzuführen und weitere allgemeine Ausnahmen neben nationaler Sicherheit.¹²⁶

Ein weiterer Kritikpunkt an den länderspezifischen Vorbehalten (als Teil des "top-down"-Konzepts) ergibt sich aus Sicht der Befürworter einer Liberalisierung der grenzüberschrei-

¹²⁰ Vertragstext S. 89ff. und Kommentar S. 53ff.

¹²¹ Vertragstext S. 87 (Fußnoten)

¹²² Fitzgerald 1998, S. 28

¹²³ Germanwatch 1998b

¹²⁴ Albala 1998

¹²⁵ Germanwatch 1998b

¹²⁶ WWF International 1998a

tenden Kapitalbewegungen daraus, daß die einzelnen Vertragsländer "zu viele" Ausnahmeregelungen beantragen könnten.¹²⁷ Dies würde bedeuten, daß das ursprüngliche Ziel eines übersichtlichen Investitionsregimes nicht mehr erreicht werden könne - der "Patchwork-Teppich" der bilateralen Investitionsschutzverträge würde lediglich durch den der verschiedenen Ausnahmeregelungen abgelöst. Außerdem verlören die ökonomischen Vorteile eines Landes aus der MAI-Mitgliedschaft (durch einen verbesserten Marktzugang der eigenen Investoren im Ausland) gegenüber den möglichen Nachteilen durch die Ausnahmeregelungen an Gewicht.¹²⁸

Die Möglichkeit, durch ausführliche Auflistungen von Ausnahmeregelungen regulierende Elemente gegenüber der durch das MAI vorgesehenen Liberalisierung des Investitionsregimes beizubehalten, ist aus mehreren Gründen begrenzt. Es können lediglich bestimmte Gesetze (oder Maßnahmen) ausgenommen werden, das administrative Verfahren hierfür ist sehr aufwendig. Zudem können Maßnahmen, die in bestimmten Bereichen (etwa Kultur) regulierend wirken, zukünftig an Wirksamkeit verlieren (z.B. durch neue Themen wie das Internet). Die Verpflichtung zu "stand-still" (der Nicht-Erweiterung vorgenommener Ausnahmen) würde verhindern, daß die alten Gesetze derart verändert werden, daß die neuen Bereiche erfasst werden. Die diskutierte zweite Ausnahmeliste (B-Liste, siehe oben), mit der ganze Sektoren als länderspezifische Ausnahmen geltend gemacht werden könnten, für die dann auch neue nicht-MAI-konforme Gesetze erlaubt wären, würde dieses Problem verringern. Die größtmögliche Garantie, auch künftig umfassend handlungsfähig in bestimmten Gebieten zu bleiben (etwa der Kulturpolitik), bieten innerhalb des derzeitigen Vertragsentwurfs die allgemeinen Ausnahmeregelungen wie etwa zur nationalen Sicherheit.¹²⁹

4.1.10 Das Verhältnis zu anderen internationalen Abkommen

Das MAI soll nach dem erklärten Willen der Verhandlungsführer im Kanon der verschiedenen internationalen Abkommen einen möglichst hohen Stellenwert erhalten. Einzig Verpflichtungen, die den Vertragsstaaten aus der Mitgliedschaft im Internationalen Währungsfond (IWF) entstehen, werden explizit als vorrangig genannt. Außerdem werden die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises"¹³⁰ als Verhaltenskodex für international tätige Unternehmen empfohlen und dem Anhang beigelegt. Um die darin vorgeschlagene Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, einheimischen Bürgern und ihrer Regierung zu verbessern, sollen nationale Kontaktbüros eingerichtet werden. Damit ist eine der Forderungen aus dem Gewerkschaftslager¹³¹ erfüllt.

¹²⁷ Tatsächlich sind die bisher bekanntgewordenen Listen mit nationalen Ausnahmeregelungen für einige Länder sehr umfangreich.

¹²⁸ Graham / Speller 1997

¹²⁹ Vor diesem Hintergrund ist die Forderung vor allem der französischen Delegation nach einer allgemeinen Ausnahmeklausel zur Kultur zu sehen.

¹³⁰ OECD 1994a

¹³¹ Trade Union Advisory Committee (TUAC) 1997

KRITIK:

Kritiker befürchten vielfache Konflikte zwischen dem MAI und zahlreichen anderen internationalen Abkommen,¹³² etwa der Rio-Deklaration 1992, der Agenda 21, den UN-Richtlinien zum Verbraucherschutz (1985), der UNCTAD-Serie multilateral verabschiedeter Prinzipien für die Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken und den Statuten der internationalen Arbeitsorganisation (ILO).¹³³ Das MAI verstoße auch gegen die UN-Charta zu den wirtschaftlichen Rechten und Pflichten von Staaten (1974), nach der festgelegt sei, daß "jede Nation das unveräußerliche Recht hat, Auslandsinvestitionen zu regeln und sein Kontrollrecht über die Investitionen auszuüben."¹³⁴

Viele Kritiker¹³⁵ werfen der OECD auch vor, ihre Selbstverpflichtungen mit einem Abkommen wie dem MAI aufzugeben, z.B. zur Politik der Entwicklungspartnerschaft¹³⁶, den "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" und zur Integration von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik.¹³⁷

Das Europaparlament befürchtet, daß das MAI derzeit praktizierte EU-Politik und Teile des EU-Vertrages in Frage stellen könnte. Besonders zu den Themen Fischereiindustrie und Kultur sieht es Klärungsbedarf.¹³⁸

Das OECD-Sekretariat hat eine Studie zum Verhältnis des MAI zu einigen multilateralen Umweltabkommen (MEAs) erstellt.¹³⁹ Darin kommt es zu dem Schluß, daß das MAI zwar im streng juristischen Sinn kompatibel zu den existierenden und verhandelten Umweltabkommen sei. Im Zusammenhang mit deren praktischer Umsetzung könnten sich aber Konflikte mit den MAI-Bestimmung ergeben.¹⁴⁰ Es wird vorgeschlagen, einige Themen unter umweltpolitischen Gesichtspunkten stärker in die Vertragsverhandlungen einzubeziehen. Als mögliche Themen nennt die Studie: Die Befreiung umweltpolitischer Entwicklungshilfe vom Zwang zu MFN/NT, den Zugang zu (genetischen und anderen) Ressourcen, Entschädigungen für direkte oder indirekte Enteignungen, zu denen ein Land aufgrund eines MEA berechtigt ist und Leistungsanforderungen im Zusammenhang mit Technologietransfer und den Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus.

¹³² Germanwatch 1998b

¹³³ Albala 1998

¹³⁴ Resolution Nr. 3281 (XXIX) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 1974; zitiert nach Albala 1998

¹³⁵ EU Parliament 1998; Germanwatch 1998b

¹³⁶ OECD 1997d

¹³⁷ Ministerial Communique, OECD, Mai 1997

¹³⁸ European Parliament: Resolution adopted 11/03/98

¹³⁹ OECD 1998b

Diese Stellungnahme der OECD wird als nicht ausreichend kritisiert:¹⁴¹ Sie verallgemeinere unzulässig auf der Grundlage von nur wenigen untersuchten Abkommen, berücksichtige zuwenig die tatsächlichen Schritte, die zu ihrer Umsetzung unternommen werden und die Gestaltung der Streitschlichtungsmechanismen, die das Ergebnis von Schlichtungsentscheidungen vorbestimmen. Die Abwesenheit der Entwicklungsländer von den Verhandlungen wird auch als umweltpolitisch problematisch angesehen.

Speziell die Konvention zu Biologischer Vielfalt, die vorsieht, daß der Zugang zu genetischen Ressourcen von den Herkunftsländern beschränkt werden kann und das Kyoto-Protokoll zur UN Klimakonvention mit seinen Regeln für Investitionsgenehmigungen, die eine Unterscheidung von Investoren hinsichtlich ihrer Herkunftsländer vorsehen, seien durch das MAI gefährdet. In Konflikt mit dem MAI stünde auch die UN-Seerechtskonvention, da sie den Staaten Souveränität über natürliche Ressourcen innerhalb ihres Territorialgebietes zugestehen, sowie das Montrealer Protokoll, das ebenfalls Produzenten nach ihrer Nationalität unterscheidet.¹⁴²

Die MAI-Verhandlungsgruppe wird aufgefordert zu klären, wie mit Situationen umgegangen werden soll, in denen das MAI gleichzeitig mit anderen internationalen Abkommen Regeln zu einem bestimmten Thema vorschreibt.¹⁴³ Eine Möglichkeit sei es, bei Inkonsistenzen zwischen dem MAI und einem internationalen Umweltabkommen (MEA) generell dem MEA den Vorrang einzuräumen. Ein mögliches Vorbild für eine derartige Ausnahmeregelung sei NAFTA §104.¹⁴⁴

4.1.11 Umsetzung und In-Kraft-Treten des Abkommens

Nach der Unterzeichnung und vor dem In-Kraft-Treten des MAI wird eine "Preparatory-Group" gebildet, die unter anderem für die Verhandlungen mit Beitrittskandidaten zuständig ist. Nach dem In-Kraft-Treten des Abkommens wird eine "Parties Group" (aus Vertretern der Mitgliedstaaten) gebildet, die für die Umsetzung des Abkommens zuständig ist und deren Kosten von allen Mitgliedsstaaten getragen werden - allerdings so verteilt, daß der Beitritt von Entwicklungsländern nicht erschwert wird.

¹⁴⁰ Vgl. Kapitel 4.2

¹⁴¹ WWF International 1998b

¹⁴² WWF International 1998a

¹⁴³ Graham / Speller 1997, Recommendation No. 7

¹⁴⁴ WWF International 1998a

4.1.12 Schlußbestimmungen

Beitritt, Rücktritt

Der Beitritt soll prinzipiell allen Staaten und regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen offenstehen. Über ein Beitritts-gesuch entscheiden die Mitgliedsstaaten mit noch nicht bestimmter Mehrheit.

Ein Austritt aus dem Vertrag ist nach dem bisherigen Entwurf frühestens nach fünf Jahren möglich, nach einer Austrittserklärung gelten die Vertragsbestimmungen weitere 15 Jahre.

KRITIK:

Mit dieser im Vergleich zu anderen internationalen Abkommen sehr langen Mindestlaufzeit (20 Jahre) soll eine möglichst starke Selbstbindung der Regierungen an die Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gegenüber Wünschen einheimischer Lobbygruppen nach Protektion erreicht werden. Die Selbstbindung der Regierungen wird vielfach als der zentrale Nutzen auch der Vereinbarungen im Rahmen der WTO angesehen,¹⁴⁵ aber auch von Kritikern - vor allem aus entwicklungspolitischer Perspektive - attackiert: Selbst bei einem Mißerfolg des liberalen Entwicklungsmodells hätten die zukünftigen Regierung der Entwicklungsländer keine Möglichkeit, sich den Regeln des Vertrags zu entziehen. Die Entwicklungsländer stünden unter Beitrittszwang zu einem multilateralen Investitionsschutzvertrag, dessen Konditionen sie nicht hätten mitverhandeln können - vor allem dann, wenn sich die MAI-Mitgliedschaft zu einer Art "Standortgütesiegel" entwickle und eine Nicht-Mitgliedschaft ausländische Investoren abschrecke. Das Ausmaß an Liberalisierung, die das MAI vorsieht, werde von den meisten Entwicklungsländern abgelehnt.¹⁴⁶

Außerdem wird die positive Wirkung eines verbesserten Investitionsklimas für die Entwicklungsländer überhaupt in Frage gestellt, da der Zustrom ausländischer (Direkt-) Investitionen an den ärmsten Ländern vorbeigehe.¹⁴⁷

Der vorliegende Vertragsentwurf müsse zur Absicherung langfristig nachhaltiger Entwicklung derart ergänzt werden, daß eine regelmäßige Überprüfung des Abkommens hinsichtlich seiner umweltpolitischen Folgen festgeschrieben wird - vor allem im Hinblick auf den Beitritt von Nicht-OECD-Ländern. Die Berücksichtigung der Umwelt durch die Verhandlungsgruppe sei zu sehr auf die OECD-Länder fixiert.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Vosgerau / Schulze 1998

¹⁴⁶ Germanwatch 1998: Joint NGO Statement

¹⁴⁷ Wahl 1998

¹⁴⁸ WWF International 1998a

4.1.13 Verweigerung von Vorteilen aus dem Abkommen

Es wird über eine Vertragsklausel verhandelt, die es den Vertragsstaaten erlaubt, Investoren Vorteile aus dem MAI nicht zu gewähren. Dies soll dann möglich sein, wenn die betroffenen Unternehmen aus einem Nicht-MAI-Land kontrolliert werden oder wenn ein inländischer Investor über ein Tochterunternehmen in einem MAI-Vertragsstaat als ausländischer Investor auftritt, um in den Genuß von MAI-Privilegien zu kommen.

4.1.14 Weitere allgemeine Kritikpunkte

Das MAI werde den Druck auf Nicht-MAI-Länder verstärken, Umwelt- und Sozialstandards zu senken, um im internationalen Standortwettbewerb zu bestehen.¹⁴⁹

Die OECD sei wegen der Nicht-Beteiligung der Entwicklungsländer nicht das geeignete Verhandlungsforum für das MAI - die WTO oder die UNCTAD seien vorzuziehen.¹⁵⁰

Das Potential für Diversifizierung innerhalb der Entwicklungsländer nehme ab.¹⁵¹

Die Handlungsmöglichkeiten der sub-nationalen Regierungen (Bundesstaaten, Kommunen etc.) werde durch das MAI zu stark eingeschränkt.¹⁵² Zumindest seien die subnationalen Ebenen bei der Erstellung der länderspezifischen Ausnahmen stärker einzubeziehen.¹⁵³

Ein weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Transparenz in den Verhandlungen zum MAI.¹⁵⁴ Gefordert wird u.a. die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft.¹⁵⁵ Die von einer Koalition von Nicht-Regierungsorganisationen im Oktober 1997 geforderte Überprüfung des MAI-Entwurfes im Hinblick auf umweltpolitische Folgen habe nur unzureichend stattgefunden - insbesondere sei keine formelle Teilnahme von NGOs an den Verhandlungen vorgesehen, obwohl dies international üblich sei. Es fehle auch in den meisten Ländern an zumindest vorläufigen Forschungen zu den Folgen des MAI für Umwelt und Umweltpolitik.¹⁵⁶

Die Formulierungen des Vertragstextes seien derart weiterzuentwickeln, daß das MAI die Souveränität der Vertragsstaaten zum Schutz von Bereichen wie Arbeit, Umwelt, Kultur,

¹⁴⁹ Wahl 1998

¹⁵⁰ EU-Parlament 1998; 5.

¹⁵¹ Germanwatch 1998b

¹⁵² Western Governors' Association 1997

¹⁵³ Graham / Speller 1997; Recommendation No. 16

¹⁵⁴ Graham / Speller 1997; Recommendations No. 2 & 5

¹⁵⁵ Germanwatch 1998b; EU Parliament 1998; Graham/Speller 1997

¹⁵⁶ WWF International 1998a

öffentliche Dienstleistungen und sub-nationaler Politik nicht einschränkt.¹⁵⁷ Wo möglich seien die MAI-Bestimmungen im Hinblick auf bestehende Regelungen in anderen Verträgen zu erläutern.¹⁵⁸

4.1.15 Erweiterte Berücksichtigung von Arbeit und Umwelt - ein neuer Vorschlag¹⁵⁹

Dieser Vorschlag des Vorsitzenden der Verhandlungsgruppe zur weiteren Berücksichtigung von Umwelt und Arbeit wurde von den Delegationen im April 1998 als Grundlage für weitere Verhandlungen akzeptiert. Er faßt den sogenannten "Drei-Anker-Ansatz" zusammen: Durch die Präambel, die Formulierungen im Vertragstext und die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" solle sichergestellt werden, daß das MAI keine "unbeabsichtigten Konsequenzen für normale regulierende Praktiken" der Regierungen hat. Er enthält Vorschläge für Formulierungen im Vertragstext, die umwelt- und sozialpolitischen Bedenken gegen das MAI Rechnung tragen sollen, ebenso aber generellen Bedenken im Zusammenhang mit MFN/NT und den Regelungen zum Schutz vor Enteignung. Ziel sei es, eine "Balance zwischen MAI-Regeln und anderen wichtigen Politikbereichen, die im Interesse der MAI-Vertragsstaaten sind," herzustellen.

Die vorgesehene Berücksichtigung von Umwelt & Arbeit durch das MAI:

Präambel:

Zum einen sollen die umweltpolitischen Teile der Präambel so präzise wie möglich Bezug auf bestehende Verträge nehmen, zum anderen könnten weitere Vorschläge in eine politische Erklärung der Verhandlungsgruppe integriert werden oder auch anderweitig mit dem MAI assoziiert werden.

In der Präambel wird nach diesem Vorschlag 1. die Notwendigkeit von Umwelt- und Arbeitsmarktpolitik für die Nachhaltigkeit ökonomischen Wachstums festgestellt und 2. die Anerkennung der Rio-Deklaration, der Agenda 21, der Kopenhagener Erklärung und der fünf Grundrechte von Arbeitnehmern (mit der ILO als zuständige Organisation) ausführlicher beschrieben.

Vertragstext - Inländerbehandlung und Meistbegünstigung:

Ein Verstoß durch eine Regierung gegen die Verpflichtung, Investoren nach MFN/NT nicht-diskriminierend zu behandeln, könne nur durch einen Vergleich mit der Behandlung anderer Investoren festgestellt werden. Es handele sich um "relative Standards". (Das heißt: Wenn es keinen anderen Investor gibt, der vergleichbar ist ("in like circumstances"), gibt es keinen

¹⁵⁷ Graham / Speller 1997, Recommendations No.12 - 16

¹⁵⁸ Graham / Speller 1997, Recommendation No. 7

¹⁵⁹ dieser Vorschlag des "Chairman" der Verhandlungsgruppe ist im Anhang von OECD 1998c (S. 140) enthalten

Maßstab für MFN/NT. Trifft eine Maßnahme de facto nur einen ausländischen Investor - weil betroffene inländische nicht existieren - ist dies also kein Verstoß gegen MFN/NT.)

In einer Fußnote soll betont werden, daß eine Regierung aus- und inländische Investoren unterschiedlich behandeln kann - wenn zum Beispiel sichergestellt werden soll, daß ausländische Investoren die nationalen Umwelt- und Arbeitsschutzgesetze einhalten - ohne daß dies automatisch ein Vertragsbruch wäre. Für eventuelle Konflikte darüber, welches andere Unternehmen als Vergleichsmaßstab herangezogen werden kann, sei die Formulierung "in like circumstances" zentral. Sie stelle sicher, daß alle Aspekte, die einen besonderen Umgang mit bestimmten Investoren begründen können, berücksichtigt werden müssen.

Vertragstext - Bekräftigung des Rechts auf Regelung

Der Vorsitzende der Verhandlungsgruppe schlägt eine zusätzliche Klausel vor, die das Recht von Regierungen zu "normalen regulierenden Tätigkeiten" betont, solange sie nicht ausländische Investoren diskriminieren. Dies soll ausdrücklich für Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, Gesundheit und Sicherheit gelten. "Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit" schließe Arbeitsschutzgesetze und Arbeitnehmergrundrechte ein. Vorgebeugt werde so unter anderem der Nutzung des Verbots von Enteignungen zur Klage gegen entsprechende Gesetze.

Als eine weitere Alternative sei eine generelle Ausnahmeregelung, die sich an Artikel XX. des GATT orientieren solle, möglich.

Vertragstext - Das Nicht-Absenken von Standards

Durch diese Regelung solle verhindert werden, daß Umwelt- und Arbeitsstandards von Regierungen deshalb gesenkt werden, um ausländische Investoren anzulocken. Konsens unter allen Delegationen sei es aber, daß es erlaubt bleiben müsse, diese Standards aus anderen Motiven heraus anzupassen. Diskutiert werden müsse allerdings noch, inwieweit das Verbot des Absenken von Standards eine Kann- oder eine Muß-Bestimmung sein soll.

Vertragstext - Investitionsschutz

Durch eine interpretierende Fußnote soll sichergestellt werden, daß "normale regulierende Tätigkeiten" von Regierungen nicht als Vertragsbruch angesehen werden können (z.B. als indirekte Enteignung). Es gehe darum, bereits existierendes internationales Recht in das MAI zu integrieren.

Vertragstext - "performance requirements"

Da die Vorschriften zu "performance requirements" über die Verpflichtung zu MFN/NT hinausgingen, sei eine Ausnahmeregelung für Auflagen zum Schutz von Umwelt, Gesundheit, Sicherheit und natürlicher Ressourcen notwendig. Ebenfalls erlaubt sein müßten Auflagen, die sicherstellen sollen, daß sich ein Investor an (inländische) Gesetze hält, die mit dem MAI

konform sind. Sollte eine "allgemeine Umweltausnahme" (nach GATT XX.) in das MAI aufgenommen werden, sei diese spezielle Ausnahmeregelung nicht mehr nötig.

OECD Guidelines for Multinational Enterprises

Die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" sollen in den Anhang des Vertragstextes aufgenommen werden, ihr unverbindlicher Charakter aber unangetastet bleiben. Zusätzlich sollte ihre Überarbeitung noch in diesem Jahr begonnen werden.

MAI und natürliche Ressourcen: der norwegische Vorschlag¹⁶⁰

Die Souveränität der Nationalstaaten über die natürlichen Ressourcen ihres Territoriums und ihrer Küstengebiete (200 Meilen) ist seit der Existenz einer internationalen Rechtsordnung unbestritten und durch mehrere Verträge immer wieder bestätigt worden. Relevant ist neben der UN-Seerechtskonvention (1982) auch das "Agreement on the European Economic Area" vom 1. September 1995.

Nach bisher gültigem internationalem Recht können die Nationalstaaten frei darüber bestimmen, welches System von Eigentumsrechten für natürliche Ressourcen ihres Territoriums gelten soll. Das Recht, die Besitzverhältnisse über "hydrocarbone Ressourcen" zu regulieren, ist auch Bestandteil verschiedener Vereinbarungen zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Liberalisierung von Investitionsregimen.

Bezüglich des Schutzes lebendiger Ressourcen (z.B. Fische) erlaubt die UN-Seerechtskonvention zahlreiche Maßnahmen und Auflagen der Nationalstaaten (Lizensierung der Fischereibetriebe, Fangquoten etc.). Bezüglich "energy and hydrocarbon resources" gesteht der EU-Vertrag von 1995 den Mitgliedsstaaten das Recht zu, über die Freigabe von Gebieten für die Erforschung, Erschließung und Ausbeutung von Bodenschätzen frei zu bestimmen.

Die norwegische Delegation stellt fest, daß sich das Mandat der Verhandlungsgruppe nicht auf Regeln für den Schutz und das Management natürlicher Ressourcen erstreckt. Nach dem derzeitigen Vertragsentwurf seien Inkompatibilitäten des MAI mit anderen Abkommen wie der UN-Seerechtskonvention und dem "EU-1995-Vertrag" aber nicht auszuschließen. Insbesondere die Rechte der Staaten, den Zugang zu ihren Küstengewässern zu regulieren, seien teilweise nicht vereinbar mit dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung.

Norwegen schlägt deshalb vor, bei Überschneidungen des MAI mit der UN-Seerechtskonvention der letzteren ausdrücklich den Vorrang einzuräumen. Außerdem seien im Zusammenhang mit Genehmigungen für die Erforschung, Erschließung und Ausbeutung von Bodenschätzen klare Regeln in das MAI aufzunehmen, wie Transparenz und Nicht-Diskriminierung zu erreichen sind und welche Auflagen den Staaten im Zusammenhang mit der Nutzung natürlicher Ressourcen weiterhin erlaubt sind.

Der derzeitige Entwurf des MAI versäumt es, für das umweltsensible Feld der natürlichen Ressourcen regulierende Elemente zuzulassen. Eine Mindestanforderung aus Umweltsicht wäre eine allgemeine Ausnahmeklausel, die Regulation (insbesondere Auflagen gegenüber Investoren) im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Nutzung von natürlichen Ressourcen ausdrücklich zuläßt.

¹⁶⁰ OECD (1997g)

4.2 Multilaterales Investitionsabkommen und Multilaterale Umweltabkommen¹⁶¹

Die folgende Darstellung über mögliche Konflikte zwischen dem MAI und den Multilateralen Umweltabkommen (MEA) stützt sich vor allem auf ein Papier der OECD und Papieren des WWF zu diesem Thema. Aktuell können auf dieser Datengrundlage keine endgültigen Aussagen gemacht werden. Die Papiere von WWF und OECD widersprechen sich im Grundsatz nicht, obgleich die OECD deutlich optimistischer ist, was die Erwartung von nicht-konfliktären Beziehungen zwischen dem MAI und multilateralen Umweltabkommen angeht. Die Studie der OECD verweist darauf, daß es letztlich auf die Wahl der Instrumente ankommt, inwieweit Probleme in diesem Zusammenhang auftreten können.

In die Analyse der OECD wurden fünf MEAs einbezogen.

- CITES Convention on International Trade of Endangered Species
- Basel Convention
- Montreal Protocol
- United Nations Convention on Biological Diversity
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) preliminary examination of the Kyoto Protocol

Die zentrale Aussage aus den Untersuchungen der OECD lautet: Es gibt keine 'prima facie' rechtlichen Inkompatibilitäten zwischen der vorliegenden MAI Fassung und den bestehenden MEAs, da kein MEA bislang Sanktionen oder Maßnahmen beinhaltet, die auf Investitionen bezogen sind. Zudem erfordern die MEAs keine Implementationsanforderungen, die eindeutig gegen MAI-Verpflichtungen verstoßen würden.

Dennoch wird betont, daß trotz des Fehlens jeder evidenten rechtlichen Inkompatibilität nicht alle Fragezeichen über die möglichen Rückkoppelungen zwischen dem MAI und MEAs beseitigt sind. Dies muß in den weiteren Verhandlungen berücksichtigt werden.

Zur Beziehung unterschiedlicher Verträge

Im internationalen Recht wird die Frage, welcher Vertrag Vorrang vor einem anderen hat, im Rahmen der Wiener Konvention behandelt. Art. 30 der Wiener Konvention handelt von der Anwendung von aufeinanderfolgenden Verträgen, die das gleiche Thema beinhalten:

- Wenn ein Vertrag explizit aussagt, daß er 'subject to' einem anderen Vertrag ist oder daß er nicht als inkompatibel mit einem anderen Vertrag angesehen werden kann, dann geht dieser vor.

¹⁶¹ basiert wesentlich auf OECD 1998b

- Für Unterzeichner eines Vertrags, die auch in einem dazu inkonsistenten Vertrag Mitglied werden, wird der frühere Vertrag nur dort anzuwenden sein, wo die Vorschriften nicht inkompatibel mit dem neueren Vertrag sind.
- Sind zwei Parteien Mitglieder in einem Vertragswerk und in einem anderen Vertragswerk ist nur eine Partei Mitglied, so ist nur der Vertrag anzuwenden, in dem beide Parteien Mitglied sind.

Die zentrale Regel der Wiener Konvention ist auf die hinter den Verträgen stehende Absicht (intent) orientiert: Wenn also unterschiedliche Verträge mit unterschiedlichen Absichten existieren, so gehen die Verträge vor, die jüngeren Datums sind. Dies ist eindeutig bei solchen Verträgen, die weitgehende Überlappungen aufweisen. Etwas schwieriger ist die Frage, wenn die Überlappungen eher begrenzt sind. Die Aussage ist dann, daß das Prinzip des *lex specialis*, also der spezialisierte Vertrag Vorrang hat - eine spezifische Norm geht damit einer generellen Norm vor.

Künftige MEAs, die möglicherweise darauf abzielen konkrete Investitionsmaßnahmen oder die Behandlung von Investoren mit einzubeziehen, hätten, entsprechend der Wiener Verträge und der 'lex posterioris', Vorrang vor dem MAI. Jeder Zweifel kann beseitigt werden, wenn das Verhältnis zum MAI in künftigen MEAs konkret angesprochen wird. Probleme würden nur dann entstehen, wenn die MAI-Parteien den Wunsch hätten, daß das MAI Vorrang vor einem neuen MEA haben sollte.

Es wird aber betont, daß diese Regeln des internationale Rechtes sich allein auf die Mitglieder der nachfolgenden Verträge beziehen und nicht die Rechte der Parteien betreffen, die zwar in dem ersten Vertrag Mitglied sind, also dem MAI, die aber dem folgenden Vertragswerk nicht angehören.

Dies bedeutet aber folgendes: Wenn ein MAI-Vertragspartner nicht Vertragspartner eines späteren MEA wird, das ein MAI-inkompatibles Verhalten erfordert oder autorisiert, so behalten die Investoren der nicht beitretenden Partei ihre Rechte nach dem MAI. Investoren, die aus Ländern stammen, die dieses MEA unterzeichnen, sind demgegenüber benachteiligt. Damit besteht die Gefahr des 'free rider' Verhaltens. Erforderlich ist es von daher, daß diese Inkompatibilitäten bereits in das MEA mit integriert werden.

Kompatibilität zwischen MAI und ausgewählten MEAs

In der Summe wird festgehalten, daß die Inkompatibilitäten der MEAs bezüglich Handelsfragen begrenzt sind und dies in noch stärkerem Maße für Investitionsfragen gelte.

Dabei soll das MAI auf alle Regierungsmaßnahmen angewendet werden, die Investitionen betreffen. Jede Maßnahme, die ein Unternehmen mit ausländischen Eigentümern betreffen könnte, kann in den Anwendungsbereich des MAI fallen. Darüber hinaus mag es Fälle geben, in denen die MEAs Systeme entwickeln wie die handelbaren Emissionserlaubnisse, mit denen 'Assets' geschaffen werden, die weit gefaßt eine Investition unter MAI darstellen können. Dies sei jedoch noch nicht zwangsläufig als Inkompatibilität zu begreifen.

Kompatibilität in einem weiteren Sinne

Diese bezieht sich auf die folgende Fragestellung: Kann das MAI durch Maßnahmen oder Bedingungen verletzt werden, die durch das MEA zwar autorisiert oder ‚clearly contemplated‘ werden, aber nicht durch das MEA gefordert werden?

In diesem Fall ist die Kompatibilität zwischen dem MAI und der ausgewählten MEAs schwieriger zu beurteilen und in bestimmten Fällen können keine Schlußfolgerungen gezogen werden. Die OECD hat eine vorläufige Analyse einiger möglicher Inkompatibilitäten vorgenommen und zwar bezüglich Definition der Investitionen, NT, MFN, Enteignung und Performance Requirements.

Definition:

Es ist nicht geklärt, ob die bestehenden MEAs auch Dinge abdecken, die als Investitionen unter dem MAI betrachtet werden können. Als Investitionen könnten z.B. Genehmigungen (permits) oder unbewegliches Eigentum gefaßt werden, allerdings sind wiederum verschiedene Aspekte dabei zu berücksichtigen

In der Folge des Kyoto-Protokolls (UNFCCC) werden bindende Emissionsobergrenzen ("caps") etabliert, die möglicherweise mit einem handelbaren ‚permit system‘ verbunden werden. Diese können als Investition betrachtet werden. Sie müssen aber nicht zwangsläufig inkompatibel zum MAI sein, solange der Staat Maßnahmen nutzt, die kompatibel sind.

Nicht-Diskriminierung: NT und MFN

Konflikte können nur dann auftreten, wenn es Diskriminierungen gegen Investoren geben würde, die auf Unterschieden der Nationalität beruhen würden, z.B. gegen ein Nicht-Mitglied des MEAs. Nach Ansicht der OECD dürfte dies aber bei den vorhandenen MEAs nicht der Fall sein.

In *CITES* sind die Anforderungen an eine Erlaubnis unabhängig von der Nationalität des Eigentümers oder der Kontrolle der exportierenden Einheit festgelegt. (Art. III bis VI). Dies gilt auch für Art. X, der explizit nicht-diskriminierend ausgelegt worden ist. Damit wird keine Verletzung von NT und MFN auftreten.

In einigen anderen Bereichen erscheint dies weniger klar zu sein: Das *KYOTO*-Protokoll kann es erforderlich machen, daß Bedingungen etabliert werden, die den Transfer von Erlaubnissen und Quoten erlauben und daß nur solche Mitglieder (oder deren Unternehmen) des Protokolls, die diese Bedingungen erfüllen, berechtigt würden, mit ihnen zu handeln.

Es hängt von der Art der Organisation ab, inwieweit die Implementation eines solchen Systems Fragen über Konflikte mit dem MAI hervorrufen. Das Kyoto-Protokoll definiert einen "clean development mechanism" (CDM), der für den Erfolg des Protokolls von entscheidender Bedeutung ist. Gerade die handelbaren Emissionsrechte sind nur solchen Investoren

zugänglich, die Mitglieder des Protokolls sind oder die ‚in compliance‘ mit diesem Protokoll sind.

Biodiversitäts Konvention

Unterzeichner dieser Konvention haben die Berechtigung, einseitig die Bedingungen des Zugangs zu den genetischen Ressourcen festzulegen. Dies kann dazu führen, daß ausländische Investoren unterschiedlich im Vergleich zu einheimischen behandelt werden. Allerdings erfordert die Konvention keine diskriminierende Behandlung zwischen Vertragszeichnern und Nicht-Vertragszeichnern. Die Zugangsberechtigungen („access arrangements“), die in der Folge verhandelt wurden, führen jedoch, wie betont wird, zu einer Diskriminierung von Investoren aufgrund ihrer Nationalität.

Es gibt die Argumentation, daß einige MEAs unterschiedliche Rechte und Verpflichtungen zwischen den vertragszeichnenden Parteien erfordern. In Abhängigkeit von dem ökonomischen Entwicklungsstand können Investoren aus unterschiedlichen Ländern diskriminiert werden. Die OECD stellt fest, daß dies von den Regelungen der Verträge nicht erzwungen wird, in der Praxis sind aber solche Fälle wiederum denkbar.

Montreal-Protokoll

Der multilaterale Fonds, der in Art. 10 des Montreal-Protokolls errichtet worden ist, unterscheidet zwischen Unternehmen, die lokal bzw. die von Ausländern besessen werden. Damit könnte eine Diskriminierung gemäß dem MAI entstehen.

Der Fonds selbst würde durch das MAI nicht betroffen sein, da er ja auf Verpflichtungen für die Vertragsunterzeichner im Hinblick auf inward investment auf ihr Gebiet ausgerichtet ist und in Bezug auf internationale Institutionen keine Verpflichtungen auferlegt.

Aber die Realität zeigt, daß solche internationale Unterstützung selten direkt den Unternehmen gegeben wird, ohne daß die Regierung des Empfängerlandes einbezogen ist. Zumeist spielen die Regierungen die Rolle des Intermediärs, entweder indem die Unternehmen oder Projekte vorausgewählt werden, oder indem die Unterstützungen zwischen den unterschiedlichen Unternehmen verteilt werden.

Im Montreal-Protokoll wird im Rahmen des Multilateralen Fonds unterschieden zwischen lokalen Eigentümerschaften und ausländischen Eigentümerschaften – hier kann es unter bestimmten Bedingungen vorkommen, daß ‚grants‘ wieder gestrichen oder gekürzt werden können, wenn ein Eigentümerwechsel stattfindet.

Es könnte demnach argumentiert werden, daß Interventionen der empfangenden Regierung zwar durch das Montreal-Protokoll legitimiert, aber von den Regeln des MAI betroffen sind und möglicherweise eine Verletzung der MFN- oder der NT-Verpflichtung oder den allgemeinen Verpflichtungen zum Umgang mit Investoren darstellen.

Dieser Zusammenhang muß weiter untersucht werden. Dies ist aber ein Problem, das weit über die Umweltproblematik hinausreicht, denn es betrifft auch solche Hilfe, die explizit auf die Unterstützung von lokalen Unternehmen ausgerichtet ist. Damit sollen diese Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen bevorzugt werden (Beispiel kann ein technisches Projekt sein, das auf lokale Produkte und lokales Wissen zielt.).

Damit stellt sich die Frage, inwieweit das MAI diese möglichen Inkompatibilitäten ansprechen bzw. berücksichtigen sollte, also dort, wo die MEAs nicht unbedingt bestimmte Maßnahmen, die das MAI verletzen würde, erfordern, wo aber eine Maßnahme eine legitime Maßnahme der Implementation eines Rechts oder einer Verpflichtung innerhalb eines MEA eine MAI Verpflichtung betreffen würde.

Performance requirements

Nach Auffassung der OECD gibt es keinen direkten Konflikt von MEAs mit dem MAI. Allerdings müssen zwei Aspekte betrachtet werden:

- Ein möglicher Konflikt zwischen internationalen Hilfsprogrammen und den bisher ausgehandelten Bestimmungen zu ‚performance requirements‘.
- Technologietransfer, der in Art. 10a des Montreal-Abkommens berücksichtigt ist: Das MAI verbietet den Ländern nicht, ihre Investoren zu ermutigen, ihre Technologie verfügbar zu machen, vielmehr sollte das MAI diesen Prozeß sogar unterstützen. Dann allerdings, wenn die empfangende Regierung Maßnahmen einführt, die bestimmte Verpflichtungen für Investoren enthält, könnten Probleme mit dem MAI entstehen - auch dann, wenn derartige Maßnahmen konform mit den Erfordernissen relevanter MEAs gehen. Die OECD verweist allerdings darauf, daß den Ländern eine große Flexibilität verbleibt, wie derartige Vorschriften zum Technologietransfer aus MEAs implementiert werden. Insofern bestehen immer Möglichkeiten, die eingesetzten Instrumente MAI-konform auszugestalten.

Enteignung

Kein MEA fordert Enteignungen und es ist auch nicht zu erwarten, daß Enteignungen zukünftig zu einem umweltpolitischen Instrument werden könnten, ohne daß parallel dazu Kompensationsregelungen vorgesehen werden.

Aber es muß berücksichtigt werden, daß der Begriff Enteignung im MAI sehr weit gefaßt wird. Es werden auch indirekte Enteignungen und Maßnahmen, die einen ähnlichen Effekt haben könnten, berücksichtigt.

So könnte eine gut begründete Maßnahme zum Schutz der Umwelt und in Verfolgung eines MEA ergriffen werden, die aber zu einer bedeutenden Entwertung eines nicht beweglichen

Eigentums führen könnte. Wenn das heimische Gesetz keine Kompensation in diesem Zusammenhang vorsieht, kann dies als Gegensatz zum MAI verstanden werden.¹⁶²

Es stellt sich die Frage, wie eine Abgrenzung erfolgen kann zwischen (1.) normalen regulatorischen Maßnahmen, die zwar den Wert von Investitionen verringern, die aber keine Kompensation erfordern und (2.) Maßnahmen, die eine Kompensation erforderlich machen. Dies betrifft dabei nicht allein die Frage MEA und MAI, sondern geht darüber hinaus. Die Verhandlungsgruppe sieht die normale Ausübung der regulatorischen Macht der Regierungen nicht als Maßnahmen an, die ähnliche Wirkungen wie eine Enteignung haben.

Streitschlichtungs-Mechanismus

Potentielle Konflikte zwischen dem MAI und einer Maßnahme, die in Verfolgung eines MEA unternommen wird, dürften nach Auffassung der OECD eher hypothetisch sein. Streitschlichtungsverfahren gegen Aktivitäten zur Umsetzung von MEAs seien dementsprechend eher unwahrscheinlich.

'State to State Dispute'

Die OECD stellt die Frage, inwieweit es überhaupt zu einem Konflikt mit MAI kommen muß, da z.B. bislang auch kein GATT/WTO Panel angerufen worden ist, obwohl Konflikte in diesem Zusammenhang deutlich stärker zu Tage treten, als es im Investitionsbereich der Fall ist.

'Investor to state Dispute'

Die Befürchtung existiert, daß Maßnahmen, die in der Umsetzung eines MEAs erfolgen, von den Investoren eher angegriffen werden, selbst wenn es sich um Investoren handelt, die aus einer MAI-Partei stammen, die zugleich Partei des MEA sind. Dies wird von der OECD als denkbar bezeichnet, vor dem Hintergrund der Zusammensetzung und der wissenschaftlichen Expertise des Panels wird diese Gefahr aber als zu vernachlässigen betrachtet.

Zusammenfassend wird festgestellt, daß keine prima-facie-Inkompatibilität zwischen MAI und MEA existiert. Es existieren von seiten der MEAs gegenwärtig keine Vorgaben zu ihrer Implementation, die in Konflikt mit den MAI-Verpflichtungen stehen würden. Dennoch müssen einige Dinge des möglichen Konflikts zwischen MEA und MAI weiter untersucht werden.

Bewertung

Die Ausführungen der OECD verdeutlichen, daß zwar die Inkompatibilitäten auf der Ebene der internationalen Abkommen sehr begrenzt bzw. gar nicht vorhanden sind, daß aber bei der Umsetzung dieser Abkommen doch ein erhebliches Konfliktpotential bestehen kann bzw. besteht. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß es sich bei den Abkommen um

¹⁶² Vergleiche die MAI-Vertragsbestimmungen zu Enteignung (Abschnitt 4.1.4.2).

Rahmenabkommen handelt, die letztlich auch instrumentiert werden müssen. In diesem Stadium können sich Konfliktsituationen ergeben. Die Durchführungsbestimmungen des Montreal-Protokolls, aber auch der Climate Change Convention haben die Grundlage für rechtliche Möglichkeiten geschaffen, Investitionen in einzelnen Ländern zu unterstützen.¹⁶³ Vielfach sind die MEAs so ausgestaltet, daß sie hinsichtlich der gemeinsamen Verantwortung der Länder durchaus aufgrund unterschiedlicher ökonomischer Entwicklung differenzieren.

Die Frage der Wirkung der Streitschlichtungsmechanismen erscheint ebenfalls nicht oder nur begrenzt geklärt. Gerade die Klagemöglichkeit Investor - Staat bietet die Möglichkeit, Regelungen herauszufordern, die ein Staat ergriffen hat, um ein MEA umzusetzen. Die Entscheidung, inwieweit diese Maßnahmen letztlich zulässig sind, würde dann ein unabhängiges Panel treffen.

Vor dem Hintergrund der eingangs gemachten Darstellung über den Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Reregulierung im Sinne von Nachhaltiger Entwicklung erscheint es notwendig, daß die Umweltabkommen auf multilateraler Ebene nicht durch die umfassende Liberalisierung wiederum in Frage gestellt werden können. Dies gilt auch hinsichtlich der angewendeten Instrumente, die ggf. nicht MAI-kompatibel sind. Insofern erfordert die Einführung neuer Regeln für den Investitionsschutz, die durch einen durchsetzungsfähigen Streitschlichtungsmechanismus unterstützt werden, substantielle und prozedurale Schutzklauseln im MAI-Text.

In diesem Sinne kann NAFTA als Beispiel dafür gelten, wie Probleme, die sich aus der Koexistenz von Liberalisierungsbemühungen und internationalen Umweltabkommen ergeben können, lösbar sind. Damit können vor allem die Probleme im Rahmen der Mechanismen von GATT/WTO überwunden werden.

4.3 Stellungnahmen gesellschaftlicher Akteure zum MAI

Im folgenden werden die Positionen verschiedener gesellschaftlich relevanter Gruppen zum MAI zusammengefasst, aus denen die Interessenlagen deutlich erkennbar werden.

4.3.1 Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI)

Der BDI sieht in der Ausarbeitung multilateraler Abkommen über Investitionen wichtige Vorhaben von OECD und WTO. Der BDI benennt drei Grundelemente, die auch in der Präambel festgeschrieben sein müßten:¹⁶⁴

¹⁶³ WWF International 1998b

¹⁶⁴ BDI (1996)

- a. Das Abkommen muß feststellen, daß die Unterzeichner den wichtigen Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zur Wirtschaftskraft ihres Landes und zur wirtschaftlichen Entwicklung anerkennen.
- b. Die Mitgliedsstaaten müssen sich eindeutig verpflichten, Beschränkungen für ausländische Direktinvestitionen abzubauen und damit den Marktzugang zu verbessern sowie ausländische Direktinvestitionen zu schützen.
- c. Um eine größtmögliche Anwendung des Abkommens zu gewährleisten, muß Nichtmitgliedstaaten der OECD, insbesondere interessierten Schwellenländern, die Möglichkeit des Beitritts zum Abkommen eingeräumt werden. (BDI 1996: 73)

Als Vorteile eines solchen Abkommens werden betrachtet:¹⁶⁵

- die erhebliche Verbesserung der Rechtssicherheit für Investoren
- ein hohes Niveau des Investitionsschutzes
- Gleichbehandlung ausländischer gegenüber inländischen Investoren als Kernstück (diese sollte auch für die Bereiche Sozial- und Umweltstandards gelten)
- Einführung neuer Liberalisierungsmaßnahmen.

Im einzelnen gibt es folgende Vorstellungen:

Der Begriff Investition sollte möglichst weit gefaßt sein, dies gilt insbesondere auch für den Begriff 'Investor'. Die deutsche Industrie würde es begrüßen, wenn das MAI den höchstmöglichen Grad an Liberalisierung des Marktzugangs und der Inländerbehandlung für ausländische Investoren vorsehen würde (BDI 1996, 72). Das Abkommen müßte die Unterzeichner dazu verpflichten, Investoren freien Zugang und Niederlassung sowie freie Betätigung mit Meistbegünstigungsstatus zuzugestehen (BDI 1996, 73). Inländerbehandlung und Nichtdiskriminierung sollten Eckpfeiler darstellen.

Besteuerung:

Die Besteuerung von Investitionen sollte dem Diskriminierungsverbot unterworfen werden. Zudem sollten international anerkannte Besteuerungsgrundsätze beachtet werden, darüber hinaus sollten im Gaststaat der Investitionen erhobene Quellensteuern wegen ihrer investitionsbeeinträchtigenden Wirkungen präzisen Liberalisierungsregelungen mit dem Ziel eines völligen Verzichts auf Quellensteuern unterworfen werden.

Freier Kapital- und Gewinntransfer ist unabdingbar.

Bei Inkrafttreten des Abkommens müßten Schritte für eine nachhaltige Liberalisierung der Investitionen unternommen werden. Ein reines Stand-still sei nicht hinreichend, ebenfalls nicht ein später auszuhandelndes Rollback. Für die Bereiche, für die noch Beschränkungen für ausländische Investoren existieren sollten, müßte ein Zeitplan für den Abbau festgelegt werden.

Reziprozitätsmaßnahmen stellen nach Ansicht des BDI keine echte Liberalisierung dar.

Sonderregelungen für regionale Wirtschaftszusammenschlüsse sollten vermieden werden.

¹⁶⁵Vgl. auch Wartenberg, L.v. (1997), S. 470ff. Dr. v. Wartenberg ist Hauptgeschäftsführer des BDI.

Neue Liberalisierungsmaßnahmen:

Darunter fallen solche, die bislang in bilateralen Investitionsförderverträgen, den Vereinbarungen zum 'national treatment' Instrument oder anderen internationalen Übereinkommen nicht oder nur ansatzweise geregelt sind. Dabei wird vor allem die Entsendung von Schlüsselpersonal betont.

Monopole und staatliche Konzessionen sollten beschränkt werden und insbesondere die Diskriminierung vermieden werden.

Es sollten keine Tätigkeitsauflagen vorgeschrieben werden, vor allem:

- a. keine Beschränkung der Einkäufe auf dem inländischen Markt, indem die Käufe von Ausfuhren oder Deviseneinnahmen abhängig gemacht werden,
- b. keine weiteren Verpflichtungen zum Kauf einheimischer Produkte,
- c. keine Verpflichtung, einen Mindestanteil an inländischer Wertschöpfung zu produzieren,
- d. keine Auflage des Technologietransfers an einheimische Unternehmen,
- e. kein Zwang, Mindestexportquoten zu erfüllen,
- f. kein Zwang, ihren Export insgesamt oder in bestimmte Regionen ausschließlich aus ihrer lokalen Produktion zu bestreiten.

Investitionsschutz:

Ein eindeutiger Investitionsschutz sollte gewährleistet sein.

Der Begriff Enteignung sollte weit definiert werden und auch die "schleichende Enteignung" und alle Maßnahmen, die einer Enteignung gleichkommen (z.B. Annullierung von Konzessionsrechten) enthalten.

Streitschlichtung

Bei einer Investor-Staat-Streitschlichtung sollten Investoren die Wahl zwischen einem Schiedsverfahren und einem ordentlichen Gericht haben. Im Falle eines Schiedsverfahrens sollte das MAI die bedingungslose Zustimmung der staatlichen Behörden zu dem vom Investor in Einklang mit den Bestimmungen des MAI eingeleiteten Schiedsverfahren vorsehen. Erforderlich sind darüber hinaus wirkungsvolle Sanktionsmechanismen.

Institutionelle Überlegungen

Die OECD-Leitlinien für Transnationale Konzerne sollten aufgrund ihres freiwilligen Charakters nicht in den Anhang aufgenommen werden. "Eine formelle Verbindung zwischen dem MAI und den OECD-Leitsätzen würde dem MAI insofern zuwiderlaufen, als sie den Investoren unnötige Unsicherheit verursacht." (79)

”Um den höchstmöglichen Standard bezüglich des Schutzes und der Liberalisierung von Auslandsinvestitionen zu erreichen, sind die MAI-Verhandlungen auf die OECD-Länder beschränkt.”

4.3.2 Die Gewerkschaften

In den Stellungnahmen von DGB sowie IG Metall werden die folgenden - übereinstimmenden - Forderungen formuliert:¹⁶⁶

- Eine verbindliche Bestimmung für alle Teile des MAI, daß keine Bestimmung des MAI so ausgelegt werden und angewandt werden darf, daß sie die Beibehaltung oder Weiterentwicklung von nationalen, regionalen oder internationalen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards auch nur mittelbar behindert;
- Die Verankerung der OECD-Leitsätze und der dreigliedrigen Grundsatzerklärung zur Sozialpolitik für Transnationale Konzerne der Internationalen Arbeitsorganisation als Bestandteil des Vertragswerks des MAI;
- Die Schaffung einer nationalen Überwachungs- und Schiedsstelle zur Beachtung der Leitsätze der OECD und der nach dem MAI zu gewährleistenden Sozial- und Umweltstandards. Die internationale Überwachung sollte der ILO und der OECD obliegen;
- Eine Regelung, die sicherstellt, daß Nicht-Mitgliedsstaaten der OECD bei Beitritt zum MAI gleichzeitig die OECD Leitsätze für Transnationale Konzerne und die Garantien für die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards übernehmen;
- Die Aufnahme einer verbindlichen Klausel, die es Regierungen untersagt, die Absenkung oder Beschränkung nationaler Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards als Anreiz für Investitionen einzusetzen oder anzubieten;
- Eine Regelung, die sicherstellt, daß bestehende und künftige Sozial- und Umweltstandards im Europäischen Binnenmarkt von dem Abkommen unberührt bleiben;
- Eine Regelung, die den Regierungen die Möglichkeit bietet, Maßnahmen zur Sicherung der kulturellen Identität zu ergreifen.

Die Analyse der IG Metall zum Vertragsentwurf betont dabei folgende Punkte:

Die IG Metall hält ein entsprechendes Abkommen zum Schutz für Auslandsinvestitionen, das die unübersichtliche Vielzahl bilateraler Abkommen ablösen soll, für grundsätzlich richtig. Dies vor allem auch aus dem Grund, daß die meisten Klauseln des MAI nichts anderes vorsehen, als das, was in den einzelnen Investitionsabkommen, die z.B. die Bundesrepublik mit ca. 120 Ländern unterzeichnet hat, seit Jahren Gültigkeit hat.

So sind das Diskriminierungsverbot, also vor allem der Grundsatz der innerstaatlichen Behandlung und der Grundsatz der Meistbegünstigung, bereits feste Bestandteile der bilatera-

¹⁶⁶DGB 1998; IG Metall 1998

len Investitionsschutzabkommen der Bundesrepublik und auch ein selbstverständliches Element privatrechtlicher Investitionsverträge.

Die Unterschiede zu den bestehenden deutschen Investitionsschutzverträgen sind vor allem in den folgenden Aspekten zu sehen:

- Dem MAI liegt ein weiter Investitionsbegriff zugrunde, der auch reine Finanzinvestitionen einschließt.
- Das Diskriminierungsverbot bezieht sich auch auf die Phase der Zulassung einer Investition. Das Verbot, ausländische Investoren bei einem Investitionsvorhaben schlechter zu stellen als Inländer, ist eine deutliche Investitionsliberalisierung.
- Das MAI erfaßt auch indirekte Investitionen.

Die Beschäftigung von sog. "ausländischem Schlüsselpersonal" soll erlaubt werden, was vor allem Konflikte mit Ländern wie z.B. Südafrika nach sich ziehen kann, das gesetzliche Quoten für die Bevölkerungsmehrheit fordert (black empowerment act).

Die im MAI vorgesehene Selbstverpflichtung zum Nicht-Absenken von Standards wird begrüßt, allerdings fordert der DGB, daß der endgültige Vertragstext eine eindeutig verbindliche Klausel enthalten muß.

Die in der Präambel vorgesehene positive Verpflichtung der Unterzeichner auf die Umweltdeklaration von Rio und die Kernsozialklauseln der ILO wird zwar begrüßt, aber als nicht weitgehend genug interpretiert. So sollen nicht nur allgemeine Verpflichtungen in der Präambel, sondern die volle Umsetzung und Gewährleistung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte gewährleistet werden.

Der Verweis auf die OECD-Guidelines ist in der Präambel zwar vorgesehen, diese sollten aber nach einer Forderung des DGB als vollständige, verbindliche Leitsätze zum MAI beigefügt werden.

Ohne die Erfüllung dieser Forderungen, so der DGB, würde - ähnlich wie bei der WTO - wiederum ein multilaterales Wirtschaftsabkommen unterzeichnet, ohne daß gleichzeitig die Unternehmen und Staaten, die von der Liberalisierung profitieren, auch nur Mindestverpflichtungen in Bezug auf Arbeit und Umwelt eingehen. Insbesondere wird auch betont, daß es keinerlei Sanktionsmöglichkeiten in diesem Zusammenhang gibt.

Die Internationalisierung der Unternehmen erfordert vielmehr, daß komplementäre Politiken auf der selben, nämlich der internationalen Ebene umgesetzt werden.

Die Verankerung der OECD-Richtlinien wäre ein wichtiger Schritt zur Verpflichtung von Unternehmen auf bestimmte Handlungsstandards im Interesse der Investitionslandes. Diese sind bislang nur als Empfehlungen vorgesehen. Ein wirklicher Fortschritt der gesellschaft-

lichen Verpflichtung von Unternehmen wäre es hingegen, wenn die OECD-Regeln durch das MAI einklagbar würden.

Desweiteren werden zum Teil schwammige Formulierungen beklagt, die einen weiten Interpretationsspielraum lassen und die zu einer "katastrophischen Interpretation des Textes in der Öffentlichkeit geführt haben." So wird in bezug auf Arbeitsstandards darauf hingewiesen, daß die Texte vielfältige Interpretationen zuließen. Die Vorschrift, daß Investitionen nicht durch unvernünftige, überzogene oder diskriminierende Maßnahmen behindert werden sollen, kann z.B. auch gegen eine gesetzliche Anhebung eines Mindestlohns interpretiert werden, weil die Maßnahmen als unvernünftig oder überzogen interpretierbar sind.

Bedauert wird darüber hinaus, daß im Abkommen keine Regelungen in Bezug auf Subventionen vorgesehen werden.

4.3.3 Nicht-Regierungs-Organisationen inkl. der Umweltverbände

Die gemeinsame Stellungnahme verschiedenster Nicht-Regierungsorganisationen, formuliert als offener Brief an Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, wurde insbesondere auch vom BUND-Bundesverband sowie vom WWF Deutschland unterzeichnet. Sie kritisiert massiv die Grundausrichtung und Kernprinzipien des Abkommens, da sie eine langfristige Weichenstellung zugunsten der wirtschaftlich starken 'global players', der transnationalen Konzerne und der Finanzmärkte bedeuten würden.¹⁶⁷

- Die weite Definition von Direktinvestition öffnet Finanz- und Devisenspekulationen Tür und Tor.
- Durch das Roll-back- und Stand-still-Prinzip wird versucht, die z.Zt. vorherrschende wirtschaftspolitische Orientierung auf Liberalisierung und Deregulierung irreversibel festzuschreiben, wodurch das demokratische Recht von Völkern und Staaten auf Selbstbestimmung über ihre Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik drastisch beschnitten wird.
- Dem direkten Klagerecht von Unternehmen gegenüber Regierungen stehen keine gleichwertigen Instrumente der Regierungen sowie gesellschaftlicher Gruppen gegenüber.
- Der beliebig interpretierbare Begriff der 'indirekten Enteignung' privilegiert die Investoren einseitig.
- Das Verbot spezifischer Leistungsanforderungen nimmt Entwicklungsländern die Möglichkeit, ausländische Investitionen in eine selbstbestimmte, nationale Entwicklungsstrategie einzubinden.
- Die Formulierungen über Sozial- und Umweltstandards sind völkerrechtlich völlig unverbindlich, nachhaltige Entwicklung wird ignoriert.

¹⁶⁷ WEED, Germanwatch (1998)

Es wird mit Blick auf das Ausmaß der sozialen Probleme und ökologischen Zerstörung ein offensichtlicher Bedarf für eine multilaterale Regulierung von Investitionen festgestellt - demgegenüber ist aber die Absicht des MAI, Regierungen zu reglementieren.

Aus der Kritik folgt die Forderung an die Bundesregierung, das MAI zu stoppen, um ausreichend Zeit für eine gründliche Analyse der Auswirkungen des Abkommens zu gewinnen und eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit zu führen, sowie die Verhandlungen auf die internationale Staatengemeinschaft zu verlagern. Bundestag und Bundesrat werden aufgerufen, die Debatte über das MAI im Parlament zu führen und es nicht zu ratifizieren.

5 Zum Zusammenhang von ökonomischer Liberalisierung und Umweltschutz

5.1 Das Beispiel Europäische Union

Die ökonomische Globalisierung wurde, wenn auch nicht ursächlich, durch das Binnenmarktprogramm der EU wesentlich forciert. Wie die empirische Bestandsaufnahme zeigte, hat sich das Tempo ausländischer Direktinvestitionen nahezu zeitgleich mit der Einleitung des Binnenmarktprojektes erhöht. Die EU war mit diesem Binnenmarktprogramm, d.h. der Liberalisierung der Märkte auf europäischer Ebene, zugleich ein Motor für die Marktliberalisierung im globalen Maßstab, da diese Entwicklungen auch unter Wettbewerbsaspekten betrachtet wurden und damit Nachahmer angestoßen wurden.¹⁶⁸ In der Folge soll von daher am Beispiel der EU überprüft werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen eine Vereinbarkeit von Marktliberalisierung und Umweltschutz bzw. Umweltregulierung möglich ist.¹⁶⁹

Charakteristika der EU-Umweltpolitik

Die Entwicklung der EU-Umweltpolitik als gemeinschaftliches Handlungsfeld hat in den Römischen Verträgen eigentlich keine Basis. Dennoch gelang es, eine EU-Umweltpolitik zu entwickeln, die als eigenständiges Politikfeld unabhängig von der wirtschaftlichen Integration ihre Daseinsberechtigung erreichen konnte. Darüber hinaus konnte sogar eine Verbesserung der Umweltstandards - zum einen durch materielle und zum anderen durch prozedurale Vorgaben - erreicht werden. Schließlich, auch dies ein Charakteristikum, hat die EU-Umweltpolitik nicht zu einer Vereinheitlichung der Regulierungssysteme geführt, sondern vielmehr zu einer breiten Mischung und Koexistenz von nationalen Regulierungssystemen.

Es lassen sich im wesentlichen zwei Mechanismen identifizieren, die zu diesem Erscheinungsbild beigetragen haben:

- ökonomische Mechanismen
- politische Mechanismen

Ökonomische Mechanismen

Die Basis der ökonomischen Mechanismen stellen vorrangig die Industrien in den einzelnen Ländern dar, die selbst für höhere Normen eintreten, weil sie sich hierdurch Wettbewerbsvorteile versprechen, wie z.B. die deutsche umwelttechnische Industrie. In Teilbereichen existiert eine mit den NGOs gleichgerichtete Interessenlage. Darüber hinaus führen strenge

¹⁶⁸ Gundlach. et al. (1995)

¹⁶⁹ Dieser Abschnitt fußt auf Knill, C. (1998)

Umweltschutzvorschriften in einzelnen Staaten auch zu 'pull'-Effekten in anderen Staaten. Insofern kann die Vorreiterrolle, das "gute Beispiel", prägend wirken, wie es sich z.B. im Bereich der Müllverbrennungsanlagen zeigt, in denen die deutschen Standards in den Nachbarländern eine wesentliche Argumentationshilfe für die dortige Umweltbewegung darstellen.

Aber es existieren durchaus Probleme zwischen dem freien Warenverkehr und Umweltschutzvorschriften, da Regulierungen kein Handelshemmnis darstellen dürfen, was zum Teil die Anwendung bestimmter Instrumente der Umweltregulierung ausschließt. Dies führt aber in der Regel nicht dazu, daß umweltpolitische Ziele überhaupt nicht erreicht werden können. Ein weiterer Punkt betrifft die Unterscheidung zwischen Produkt- und Prozeßstandards. Ebenso wie im Rahmen der WTO werden nationale Schutzvorschriften für Produkte für gerechtfertigt gehalten, hingegen dürfen Prozeßstandards, also wie bestimmte Produkte hergestellt werden, nicht als Argument für eine Handelsbeschränkung herangezogen werden. Produktionsstandards können Kostenbelastungen zur Folge haben und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen, daher ist im Grundsatz ein "race to the bottom" in bezug auf die Entwicklung der Umweltstandards denkbar.¹⁷⁰

Politische Mechanismen

Politische Mechanismen wirken vor allem aufgrund des supranationalen Charakters der EU. Ein Teil der Kompetenzen der Nationalstaaten wird auf die EU übertragen, also z.B. auf die EU-Kommission, das Parlament und die Gerichte. Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, daß die Umweltpolitik einzelner Länder zum EU-Standard werden kann. Es sind im wesentlichen zwei Faktoren, die diesen Prozeß begünstigen könnten:

- Der institutionelle Kompetenzwettbewerb zwischen den supranationalen Institutionen und den nationalen Standards;
- Regulativer Wettbewerb zwischen den EU Mitgliedsstaaten.

Institutioneller Kompetenzwettbewerb

Eine wesentliche Antriebskraft ist sicher darin zu sehen, daß supranationale Organe an einer Ausweitung ihres Handlungsspielraumes interessiert sind. Damit kann ein Kompetenzwettbewerb ausgelöst werden, indem neue Politikfelder erschlossen werden, wobei Auslöser für diesen Wettbewerb die Vorschläge einzelner Mitgliedsländer darstellen können, die von der EU-Kommission aufgegriffen werden. Die EU-Kommission entscheidet in der europäischen Arena über die Agendagestaltung, indem sie z.B. dem Ministerrat Vorschläge unterbreitet.

¹⁷⁰ Eine Zusammenfassung empirischer Analysen wird in einem Papier der OECD(1998a) gegeben. Demnach wird überwiegend die Auffassung vertreten, daß die These der "pollution haven" nicht nachweisbar ist.

Damit kommt diesen europäischen Institutionen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu.

Regulativer Wettbewerb

Insbesondere im Zusammenhang mit dem gerade erwähnten Mechanismus kommt es zu einem regulativen Wettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten. Die Staaten versuchen, die Kommission mit innovativen Ideen zu beeinflussen (via supranationaler Ebene), wie z.B. Großbritannien mit dem Öko-Audit und Deutschland mit der Großfeuerungsanlagenverordnung. Diese Ideen und Vorschläge werden dann von der Kommission aufgegriffen, insbesondere wenn es sich um ein Feld handelt, das auf der EU-Ebene noch keiner Regulierung unterliegt. Der Anreiz für die Mitgliedsstaaten besteht vorrangig darin, durch die Durchsetzung des jeweiligen eigenen Regulierungsmusters gewisse Vorteile zu erlangen. Auf der EU-Ebene ist nicht mit dem vielfach befürchteten "race to the bottom" zu rechnen. Es existieren vielmehr Mechanismen, die zu einem "race to the top" führen können. Feststellbar ist dies z.B. daran, daß selbst solche Länder, die als "grüne" Länder bekannt waren, vor neue Anforderungen durch die EU-Richtlinien gestellt werden - wie aktuell z.B. Deutschland durch die FFH-Richtlinie.¹⁷¹

Mechanismen im Rahmen der Globalisierung

Im Rahmen der Globalisierung stellt sich ebenfalls die Frage nach den Wirkungen der Marktliberalisierung und ihrem Verhältnis zu umweltpolitischer Regulierung. Im Grundsatz können sich die ökonomischen Faktoren ähnlich wie in der EU entwickeln. Auf der Ebene der politischen Mechanismen ist aber eine vergleichbare Konstellation nicht gegeben. Es gibt keine mit der EU vergleichbare Institution; vielmehr ist festzustellen, daß als internationale Organisation von Gewicht die WTO zu betrachten ist. Dabei hat die WTO allein Kompetenzen im Rahmen der Handelsliberalisierung, Kompetenzen im Hinblick auf Umwelt sind (fast) nicht vorhanden.¹⁷² Die globale Umweltregulierung findet im Rahmen der MEAs statt, die Teilnahme ist freiwillig und nicht alle Länder treten diesen Abkommen bei. Eine entscheidende Frage für die Perspektiven von Globalisierung und Nachhaltigkeit ist, ob und wie die MEAs aufgewertet werden und ein umweltpolitisches Gegengewicht zur WTO bilden können. Letztlich stellt sich die Frage, wie eine Dynamik zu entwickeln ist, die den positiven Wettbewerb auch auf der Ebene der Umwelt auf den Weg bringt.

¹⁷¹ Die FFH Richtlinie trat 1992 in Kraft und muß von den Mitgliedsländern umgesetzt werden. Ziel ist es, daß nun nicht mehr einzelne Tierarten oder Pflanzen, sondern ganze Lebensräume (Habitats) geschützt werden sollen. Insofern können nunmehr auch solche Regionen unter Schutz gestellt werden, die bislang noch nicht solchem Schutz unterlagen. Die FFH-Richtlinie verursacht in Deutschland Probleme, da diese Richtlinie bislang noch nicht verabschiedet ist. Aktuell führt diese zu einer Infragestellung von Verkehrsprojekten, z.B. dem Bau der A 20. Insofern "überholt" das EU-Recht bundesdeutsches Recht in diesem Bereich.

¹⁷² Obgleich festzustellen ist, daß im aktuellen Hormonfleischurteil der WTO durchaus sehr weitreichende Risikoeinschätzungen vorgenommen werden und vor allem das Recht der Staaten auf Schutzmaßnahmen anerkannt wird. Welche Auswirkungen dies letztlich auf Urteile haben wird, ist allerdings gegenwärtig nicht klar.

*Europa und die positive und negative Integration*¹⁷³

Der Integrationsprozeß in Europa läßt sich höchst unterschiedlich interpretieren. Scharpf etwa betont, daß im Rahmen der Europäischen Union die "positive Integration" marktgestaltender und -korrigierender Politiken weit hinter der "negativen Integration", also der liberalen Marktintegration zurückbleibt. Zwar konnte im vorigen Abschnitt gezeigt werden, daß gerade im Umweltbereich Mechanismen existieren, die der reinen Marktliberalisierung entgegenstehen und den Aufbau einer weiteren politischen Säule ermöglichen. Dennoch wird von Scharpf wie auch von anderen Autoren betont, daß diese Gegentendenzen in der Summe schwächer sind als die Vereinbarungen zur Marktliberalisierung.

Zentral im Fokus der Römischen Verträge und ihrer Auslegung durch EuGH und Kommission ist die negative Integration in Gestalt der Schaffung eines Gemeinsamen Marktes. Diese Grundsätze der Integration sind im Vertrag explizit formuliert. Die Kommission und der EuGH konnten den gemeinsamen Markt auf immer mehr Sachgebiete ausweiten, ohne daß der Ministerrat dazu eine Entscheidung treffen mußte. Dies bedeutet aber, daß die Marktintegration automatisch und "politisch unreflektiert" vorangetrieben wurde; die positive Integration, deren Grundsätze eben nicht explizit durch den Vertrag fixiert sind, hängen hingegen jeweils von Ministerratsentscheidungen ab und sind aufgrund der hohen Konsensanfordernisse kaum umsetzbar. Dies wird als liberaler Bias bezeichnet. (Genschel 1998: 11; Scharpf 1995).

Ein Hauptproblem wird darin gesehen, daß der Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Europa kein bzw. nur ein begrenzter Aufbau einer politischen Ebene folgt, so daß die nationalstaatliche politische Einbettung des Kapitalismus zerstört wird, ohne daß es auf höherer Ebene zu einer Reregulierung käme. Zwar können die Mitgliedsstaaten noch immer Marktsteuerung betreiben, dies wird allerdings zunehmend schwieriger:

Direkte Einschränkungen

Direkte Einschränkungen ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen des Marktes, also den vier Freiheiten und dem Wettbewerbsrecht, die bestimmte Politikinstrumente ausschließen bzw. deren Anwendung schwieriger machen. Dies gilt insbesondere für staatsnahe Bereiche wie Gesundheit, Wissenschaft und Kultur, Energie und Telekommunikation etc. die dem Wettbewerb entzogen waren. Diese sind nunmehr weitgehend dem Wettbewerb geöffnet worden, so daß in der Summe die Autonomiespielräume der Mitgliedsstaaten zunehmend eingeschränkt wurden. D.h. keine Partei in Europa kann mehr ein Programm vertreten, das den Anforderungen der Verträge widerspricht. "Insofern haben wir fundamentale demokratische Freiheiten eingebüßt" (zit. nach Genschel 1998: 12).

Indirekte Autonomiebeschränkungen

¹⁷³ Dieser Abschnitt stützt sich im wesentlichen auf Scharpf und Genschel

Indirekte Autonomiebeschränkungen ergeben sich dadurch, daß die Grenzen der Mitgliedsstaaten durch den Binnenmarkt durchlässig werden. Durch die vier Freiheiten können sich die mobilen Faktoren dem regulierenden Zugriff des Staates entziehen. Die mobilen Marktteilnehmer können zwischen den Jurisdiktionen wählen und bringen die Nationalstaaten in ein Konkurrenzverhältnis. Damit entwickelt sich ein regulativer Wettbewerb, der den Staaten die Freiheit nimmt, Politik gegen die mobilen Produktionsfaktoren zu machen (d.h. Kapital). Damit wird ein Absenken des sozialpolitischen Anspruchsniveaus erzwungen.

Scharpf schlägt vor, den "Imperialismus der negativen Integration" zu brechen und den Perfektionismus der Durchsetzung der vier Freiheiten zu reduzieren, um den politischen Bewegungsspielraum wieder zu erhöhen. Demnach ist es erforderlich, daß

1. es zu einer Entwicklung von Standards kommt, die nach dem Entwicklungsstand der jeweiligen Länder und in ihrer institutionellen Ausgestaltung angepaßt werden können, um damit den regulativen Wettbewerb zu begrenzen,
2. Untergrenzen für den finanziellen Gesamtaufwand der Mitgliedsstaaten für soziale Sicherungen vereinbart werden,
3. für Regelungsbereiche, in denen der Finanzaufwand kein sinnvolles Maß für die Regulierungsintensität ist, könnte in Analogie zum Beihilfeverbot '92 ein grundsätzliches Verbot von Deregulierungsmaßnahmen eingeführt werden, "soweit diese durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen."

Die Römischen Verträge hatten einen starken liberalen Bias. Die EU wurde zur Schaffung des gemeinsamen Marktes gegründet und entsprechend allein mit diesen Kompetenzen ausgestattet. Die negative Integration wurde durch die auf den Vertragstext gestützten Interventionen der Kommission und des EuGH gegen nationale Handelshemmnisse und wettbewerbverzerrende Maßnahmen vorangetrieben. Diese Auffassung radikalisierte sich, indem die Interpretationspraxis über die ursprüngliche Intentionen der Verträge hinausging.

Rechtstechnisch gestützt wurde diese Herangehensweise durch die Doktrin der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs der Verträge vor allem nationalen Recht. Inhaltlich abgeleitet wurde diese Herangehensweise aus den zu Grundrechten uminterpretierten vertraglichen Verpflichtungen zur Schaffung eines Binnenmarktes, der durch die Beseitigung von Hindernissen für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten gekennzeichnet ist. Nach dieser Lesart sollen die Grundsätze einer radikal marktliberalen Wirtschaftsverfassung die Mitgliedsstaaten auch in ihrer Rolle als "Herren der Verträge" binden. (Mestmäker 1994 zit. nach Scharpf 1997).

Dabei ist es von besonderer Bedeutung, daß die Möglichkeiten der Revision auf europäischer Ebene sehr viel eingeschränkter sind als auf der nationalen Ebene. So wäre z.B. das Bundesbankgesetz mit einfacher Mehrheit zu ändern gewesen. Zur Änderung des Maastricht-Artikels, der die Zusammensetzung und Kompetenzen der künftigen Europäischen Zentralbank im Detail regelt, bedürfte es der einstimmigen Vertragsänderung, die von allen nationalen Parlamenten zu ratifizieren wäre. Das gleiche gilt für das Wettbewerbsrecht,

das im Nationalstaat zur Disposition des einfachen Gesetzgebers steht, in der EU aber Verfassungsqualität erlangen konnte, mit der Folge, daß Entscheidungen nur durch einstimmige und ratifikationsbedürftige Vertragsänderungen formell korrigiert werden können (Scharpf 1997: 10).

Die Liberalisierungsbemühungen müssen dann auf verstärkte Widerstände stoßen, wenn sie sich dem Kernbereich der öffentlich erbrachten und öffentlich finanzierten Dienstleistungen nähern (Daseinsvorsorge). Es ist festzustellen, daß in der Praxis der Kommission, des Gerichtshofes und auch in den Beschlüssen des Amsterdamer Gipfels retardierende Elemente enthalten sind.

Gegenüber der scheinbar unaufhaltsamen Expansion der auf Marktöffnung, Marktliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung gerichteten europäischen Wettbewerbspolitik scheint nunmehr einer Abwägung zwischen Marktfreiheit und öffentlichen Aufgaben an Bedeutung zu gewinnen. So könnte ein offener Legitimationskonflikt vermieden werden. Die Beschränkung auf Deregulierung ist im Laufe der 70er Jahre aufgeweicht worden. So wurden unter den Artikeln 100 und 25 etc. neue Kompetenzen in flankierenden Politikbereichen eingeführt. Somit wird deutlich, daß zumindest in Teilbereichen durch Liberalisierung erhebliche Legitimationsschwierigkeiten aufgetaucht sind.

In diesem Zusammenhang ist auch zu betonen, daß auch die Entscheidungen des EuGH sich etwas relativiert haben, indem sie nationale Regelungen wiederum aufgewertet haben. Dies soll in der Folge kurz ausgeführt werden, da dies gerade auch im Zusammenhang mit dem MAI eine wesentliche Rolle spielt.

So wurde im Rahmen der Dassonville-Entscheidung des EuGH die Begrifflichkeit geklärt, was unter "Maßnahmen gleicher Wirkung" wie die unerlaubten mengenmäßigen Beschränkungen zu verstehen ist. Diese Entscheidung war sehr weitgehend und wurde in der Folge wiederum eingegrenzt. Demnach ist der nationale Gesetzgeber beim Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Harmonisierungsvorschriften zum Erlaß eigener Regelungen befugt, um im Allgemeininteresse liegende Ziele zu verwirklichen. Diese Regelungen sind nicht zuletzt deshalb wieder geändert worden, da "sich die Vorlagen von Sachverhalten, die keinen oder kaum erkennbaren Bezug zum freien Warenverkehr aufwiesen, beim EuGH derart gehäuft [haben], daß der Verdacht entstehen konnte, daß über diesen Umweg der Regeln des freien Warenverkehrs des Art. 30EGV die nationale Gesetzgebung aus den Angeln gehoben werden sollte." (Borchardt 1996: 245)¹⁷⁴

Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung:

¹⁷⁴ Borchardt, K.D. (1996): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Heidelberg. Es ist darauf zu verweisen, daß es sich bei diesem Fall um betriebsbezogene Beschränkungen handelt und nicht um produktbezogene. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang aber die Beschränkung der Liberalisierungsbemühungen und die Wiedereröffnung bzw. Beibehaltung von nationalstaatlichen Regelungen.

Auch innerhalb der Europäischen Union, wiewohl sonst vielfach als nachahmenswertes Beispiel zu benennen, gilt, daß die negative Integration in der Regel stärker ist als die sog. positive Integration, da die Deregulierungstendenzen sich als stärker erweisen als die Regulierungstendenzen. Je nach den betrachteten Fällen ist dabei festzuhalten, daß sich damit erhebliche Probleme für die Steuerungsfähigkeit und auch für den Prozeß der nachhaltigen Entwicklung ergeben können.

Dies kann sich auf der globalen Ebene um so mehr als Problem erweisen, als dort eine Regulierung nicht oder nur unter besonders erschwerten Bedingungen möglich sein dürfte. Eine relativierende supranationale Ebene, wie sie in der EU mittlerweile etabliert ist, existiert dort nicht. Die Konkurrenzbedingungen sehen hier deutlich anders aus.

Insofern ist zu betonen, daß eine Politik, die auf umfassende Liberalisierung setzt, gleichzeitig auch für den Aufbau einer Regelungsebene sorgen muß, die in der Lage ist, die möglichen Umweltprobleme wiederum aufzufangen. Dies könnte der Fall sein, wenn ein entsprechendes Umweltregime entwickelt würde, das schlagkräftig und damit auch durchsetzungsfähig ist. Es ist allerdings fragwürdig, ob eine derartige Entwicklung aktuell stattfindet, da sich die Liberalisierungsbemühungen letztlich als deutlich stärker erweisen als die gleichzeitigen Reregulierungsbemühungen. In diesem Sinne muß überprüft werden, inwieweit in die neuen bzw. neu zu entwickelnden Instrumentarien nicht auch entsprechende Elemente mit einbezogen werden sollten. Dies bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als daß in entsprechende Abkommen die Möglichkeit zur Reregulierung integriert und Leitplanken eingebaut werden müssen.

Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Nationalstaaten die Umweltgesetzgebung entsprechend ihren nationalen umweltpolitischen Vorstellungen weiterentwickeln können.

Allerdings bleibt festzuhalten, daß möglicherweise die Form der Regulierung sich verändern muß, in dem Sinne, daß einige Instrumente nicht oder nur noch begrenzt nutzbar sind. Dies ist bereits der Fall im Hinblick auf das GATT/WTO-Abkommen. Es können zwar Maßnahmen ergriffen werden, allerdings sind nicht mehr alle Formen nutzbar.

Es ist in diesem Zusammenhang nicht die Frage, ob reguliert werden kann; dies dürfte auch unter einem veränderten Investitionsregime möglich sein. Entscheidend dürfte vielmehr sein, inwieweit die Staaten sich vor dem Hintergrund von Klageandrohungen noch in der Lage sehen, eine Umweltregulierung durchzuführen und diese ggf. gegen den Widerstand der Unternehmen durchzusetzen. Ebenso führen die Standortdebatten und der zunehmende Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen zu einer Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten, indem weitergehende Umweltschutzregelungen politisch nicht mehr durchsetzbar sind (vgl. etwa die Ökosteuerdiskussion).

Dies gilt im übrigen auch für nationale Maßnahmen im Rahmen der EU, wo Umweltschutzmaßnahmen kein Handelshemmnis darstellen können. Ein aktuell diskutierter Fall ist z.B. die Mehrwegquote in der deutschen Verpackungsverordnung.

5.2 Umwelt und Standortdebatte: Das bundesdeutsche Beispiel

In der Folge wird kurz die Debatte um den Standort Deutschland skizziert, um damit die wesentlichen Dimensionen des Standortwettbewerbs aufzuzeigen, die in einem direkten Zusammenhang mit Direktinvestitionen stehen. In der Diskussion über die vermeintliche Standortchwäche wird dabei darauf abgehoben, daß einheimische Unternehmen mehr und mehr in anderen Staaten investieren und der Zustrom von Direktinvestitionen nicht den erforderlichen Umfang habe. Wir konzentrieren uns dabei auf die Rolle der Umweltpolitik. Die engeren ökonomischen Aspekte der Standortdiskussion finden sich in Hübner / Bley (1996).

- Welche Rolle kann Umweltpolitik bei dem Ausgestalten eines Standortes spielen und welche Wirkungen hat sie auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen? Die Diskussion über die Wirkungen von Umweltregulierungen auf Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und auf die Standortqualität umfaßt spätestens seit den Arbeiten Michael E. Porters zu dieser Frage zwei extreme Positionen. Die konventionelle Position ist, daß Regulierungen zu hohen Kosten und sinkender Produktivitätssteigerung führen und letztlich einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft bewirken. Porters Hypothese lautet genau entgegengesetzt: Umweltauflagen stellen einen entscheidenden Faktor zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und der gesamten Wirtschaft dar.
- Die Wirkungen auf einen Standort werden indirekt hervorgerufen, da Umweltauflagen an die unternehmerischen Aktivitäten vor Ort anknüpfen. Je nach Art der Regulierung (Abgabe/Steuer oder Standards) werden den Unternehmen höhere Kosten direkt (Abgaben) oder indirekt (Standards) angelastet. In beiden Fällen müssen höhere Investitionen in den Umweltschutz erfolgen, was kurzfristig die Attraktivität eines Standortes beeinträchtigt. Ein Standort wird andererseits aber auch positiv beeinflusst, da eine Verbesserung der Umweltqualität vor Ort und die Anwendung neuer Umwelttechnologien in einer Region die Unternehmen veranlassen kann, sich dort anzusiedeln, um von dem vorhandenen Know-how zu profitieren. Hinzu kommen staatliche Umweltschutzleistungen, die sich positiv auf die Standortqualität auswirken und an denen sich die einzelnen Unternehmen lediglich indirekt als Steuerzahler beteiligen müssen.

Erhöhung der Produktionskosten

Die umweltpolitisch bedingte Erhöhung der Produktionskosten für Unternehmen an einem Standort kann zu einem Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und zu sinkenden Marktanteilen führen. Weiterhin ist die Art der Regulierung wichtig. Wird den Unternehmen vorgeschrieben, welche Technologien sie anzuwenden haben, ist dies ein strengeres Vorgehen als nur eine Festlegung von zu erreichenden Emissionswerten. Es läßt sich die These

anschließen, daß ein Standort für die Ansiedlung neuer Industrien aufgrund der Umweltpolitik nicht mehr attraktiv ist und andere Standorte mit niedrigeren Standards oder höherer Flexibilität in der Wahl von Technologien bevorzugt werden (vgl. Jaffe et al. 1995:132f).

Der Nachweis dieser Zusammenhänge ist allerdings schwierig, wie Jaffe et al. (1995) in einer ausführlichen Zusammenstellung bisheriger empirischer Studien festhalten. "Although the long-run social costs of environmental regulation may be significant, including adverse effects on productivity, studies attempting to measure the effect of environmental regulation on net exports, overall trade flows, and plant-location decisions have produced estimates that are either small, statistically insignificant, or not robust to tests of model specification" (Jaffe et al. 1995a: 157). Nicht zuletzt scheitert der Nachweis an den komplexen ökonomischen Anpassungsprozessen, die durch Umweltregulierungen in Gang gesetzt werden (vgl. Stewart 1993: 2062). Für die (alte) Bundesrepublik stellt das DIW (Blazejczak 1992: 73f) anhand von empirischen Befunden über die unternehmerischen Anpassungsreaktionen fest, daß die den bundesdeutschen Unternehmen auferlegten Umweltschutzanforderungen bisher "verkraftbar" gewesen sind, bzw. nicht zu einem unzumutbaren Sprung in den Unternehmensbelastungen geführt haben. Weiterhin wird festgehalten:

- Durch das Aufholen anderer Länder im Umweltschutz kommt es verstärkt auch zu Erträgen aus frühzeitiger Anpassung der Unternehmen.
- Die Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmer erweitern sich durch den Einsatz moderner Schlüsseltechnologien, die Ausmusterung umweltbelastender Verfahren und Produkte, die Zunahme umweltberatender Dienstleistungen, die generelle Akzeptanz des Umweltschutzes durch Konsumenten, Produzenten, Behörden und Politik und durch die Lerneffekte im Bereich integrierter Umwelthanpassungen (vgl. Blazejczak, J. et al. 1992:104).
- Anhand der Erfassung von deutschen Umweltinvestitionen durch das Statistische Bundesamt läßt sich feststellen, in welchen Branchen Umweltschutzinvestitionen eine wichtige Rolle spielen. Die Unterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen sind bemerkenswert. In den meisten Zweigen des produzierenden Gewerbes nehmen die Kosten für die Erfüllung von Auflagen einen geringen prozentualen Teil (zwischen 2 und 4 Prozent) der gesamten Investitionen ein. In der folgenden Tabelle sind jene Wirtschaftszweige (aktuellste Daten für 1993) aufgelistet, deren Investitionsvolumen für den Umweltschutz als Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen am größten war. Zu diesen gehören im Sektor "Rohstoff- und Energiegewinnung" der Bergbau und die Energieversorger, im "Verarbeitenden Gewerbe" die Mineralölverarbeitung, die Zellstoff- und Papierindustrie, die chemische Industrie und im "Verbrauchsgütergewerbe" die Ledererzeugung.

Anteil der Investitionen in den Umweltschutz an den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt für 1993

• Wirtschaftszweig	• Investitionen in den Umweltschutz % ¹⁾	• Schwerpunktmedium
• Energieversorgung ²⁾	• 9,8	• Luft
• Bergbau	• 14,5	• Luft
• Grundstoff- u. Produktionsgütergewerbe	• 10,4	• Luft u. Gewässer
• Mineralölverarbeitung	• 22,0	• Luft u. Gewässer
• Chemische Industrie	• 13,0	• Luft u. Gewässer
• Darunter: Grundstoffchemie	• 18,0	• .
• Chemiefasern	• 11,7	• .
• Gießerei	• 8,1	• Luft
• Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung	• 17,0	• Abfall u. Gewässer
• Ledererzeugung	• 26,5	• Gewässer
¹⁾ als Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen 1993		
²⁾ Elektrizität, Gas, Fernwärme, Wasser		

Quelle: Statistisches Bundesamt. Umwelt Fachserie 19/3. Investitionen für Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe 1993

Aus diesen Zahlen kann nicht direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit geschlossen werden, die ja auch von anderen Faktoren abhängt, wie z.B. den ausländischen Konkurrenzunternehmen (die in anderen Industrieländern wie den USA und Japan ebenso strengen heimischen Auflagen unterliegen können) oder der Marktstellung, die z.B. eine leichte Überwälzung der Kosten auf die Verbraucher ermöglicht. Jedoch kann man aufgrund dieser Angaben ablesen, auf welche Branchen die bisherige additive Umweltpolitik Auswirkungen hatte. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese Branchen mit ihrem relativ hohen Verbrauch an Energie und Rohstoffen (wie z. B. die chemische Grundstoffherzeugung) bei einer ökologischen Umsteuerung zu den "Verlierern" gehören würden. Diese Auswirkungen müssen gesonderte Berücksichtigung in der Ausgestaltung z.B. einer ökologischen Steuerreform finden, wie dies in Dänemark mit dem Industriepakt durchgeführt wurde. Es müssen Übergangsphasen eingeräumt werden, in denen sich Industrien an ihren regionalen Standorten an die veränderten Rahmenbedingung anpassen können.

5.3 Wirkungen der "Globalisierung" auf die Umwelt

Die Wirkungen der Globalisierung auf die Umwelt hängen von einer Vielzahl von Faktoren in den jeweiligen Ländern ab, so z. B. dem Entwicklungsstadium, dem Grad der Vermarktung

und damit der Marktöffnung, den Wachstumsbedingungen vor Ort und der Stellung im internationalen System. Allgemeine Aussagen sind daher nur begrenzt möglich. Zudem ist festzuhalten, daß sich auch die Ausformung des "traditionellen wirtschaftlichen Fortschritts- und Wachstumsmodells" in den Industriestaaten selbst stark unterscheidet. (Beispiel Energieverbrauch USA - Europa). Doch läßt sich grob zwischen zwei unterschiedlichen Verständnissen von Globalisierung unterscheiden.

- Zum einen kann Globalisierung als die weltweite Durchsetzung eines wirtschaftlichen Entwicklungsmodells verstanden werden. Unabhängig von der Öffnung der Volkswirtschaften (Abkoppelung vom Weltmarkt) werden die Vorstellungen von Entwicklung als industrieller Entwicklung und die damit verbundenen Konsummuster global übernommen.
- Zum anderen kann Globalisierung aber auch als ein umfassender Prozeß der Liberalisierung, der Einführung marktwirtschaftlicher Verhältnisse, des Abbaus von Handelshemmnissen, der Investitionsfreiheit und letztlich der Schaffung eines einheitlichen globalen Marktes verstanden werden.

Beide "Typen" sind auseinanderzuhalten, wenn ihre Auswirkung auf die ökologische Nachhaltigkeit beurteilt werden soll. Beim ersten Typ wird der Schwerpunkt auf eine vom Weltmarkt abgekoppelte industrielle Entwicklung gelegt. So haben die ehemaligen sozialistischen Länder, die lange Zeit als Repräsentanten dieses Typs galten, einen besonders ressourcenintensiven Entwicklungspfad beschritten, der weder im ökologischen noch im ökonomischen Sinne nachhaltig war. Dies gilt auch für einige Entwicklungsländer, die ihre wirtschaftliche Entwicklung durch den Schutz ihrer Industrie mit Hilfe von Marktabschottungen fördern wollten.

Beim zweiten Typ wird Globalisierung verstanden als Liberalisierung des Welthandels und der globalen Geld- und Finanzmärkte. Er kann bezogen auf die ökologische Nachhaltigkeit ambivalente Wirkungen haben. Infolge der Liberalisierung kann es zu einer höheren Ressourceneffizienz und dem Austausch nachhaltiger Technologien kommen, aber auch zur Infragestellung und Unterlaufung existierender Standards. Desweiteren kann das infolge der Globalisierung zu erwartende Wirtschaftswachstum zu einer erheblichen Gefährdung der natürlichen Umwelt führen (Scale-Effekt).

Globalisierung, Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit

Die Globalisierung wird auf der wirtschaftspolitischen Ebene vorangetrieben - es wird erwartet, daß zumindest in der Summe Wohlfahrtsgewinne zu erreichen sind, die wesentlich durch die wirtschaftlichen Wachstumsprozesse vorangetrieben werden. Der Prozeß der Globalisierung wird insofern mit der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums vorangetrieben. Damit wird aber zugleich die Frage der ökologischen Nachhaltigkeit direkt berührt.

Die Diskussion um den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung wird nach wie vor sehr kontrovers geführt. So zeigen empirische Untersuchungen oft einen

glockenförmigen Verlauf des Zusammenhangs zwischen Umweltqualität und Wirtschaftswachstum (vgl. Grossmann, Krueger 1995). Dahinter steht die Annahme, daß insbesondere zu Beginn von Wachstumsprozessen eine enge - überproportionale - Verkopplung zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung besteht, im Verlaufe des Wachstumsprozesses es dann aber zu einer Entkopplung von Umweltbelastungen und wirtschaftlichem Wachstum komme. Neben dem Struktureffekt ist dies vor allem auch auf den Wohlfandseffekt zurückzuführen: So wird festgestellt, daß mit zunehmenden pro-Kopf-Einkommen die Umweltregulierung zunimmt.

Zwar konnte in einigen Fällen eine derartige Entkopplung festgestellt werden, doch weisen Arrow et al. (1995) daraufhin, daß dieser Zusammenhang mit Vorsicht zu interpretieren ist. Er zeige zwar an, daß ökonomisches Wachstum mit Umweltentlastungen verbunden sein kann, doch könne daraus weder die Schlußfolgerung abgeleitet werden,

- daß Wachstum eine notwendige Voraussetzung für eine Verringerung der Umweltentlastung sei,
- daß die Umwelteffekte aufgrund von Wirtschaftswachstum vernachlässigt werden können
- noch, daß die Ressourcenbasis hinreichend ist, um unbegrenztes Wirtschaftswachstum zu ermöglichen.

Darüber hinaus geben sie folgende Punkte zu bedenken:

Der glockenförmige Zusammenhang wurde bisher nur für derartige Umweltbelastungen aufgezeigt, die kurzfristig zu Kosten führen, nicht aber für Umweltbelastung wie die Akkumulation von Abfällen oder Stoffen wie Kohlendioxid, die erst mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung und räumlich viel stärker gestreut zu Kosten führen. So verweist z.B. Opschoor (1995) auf mögliche Irreversibilitäten.

Der Zusammenhang konnte bisher nicht für Ressourcenbestände aufgezeigt werden. Er ist aber weniger wahrscheinlich, wenn signifikante Rückkoppelungseffekte auftreten, wie dies z. B. bei den Ressourcen Boden (und seiner obersten Schicht), Wäldern und anderen Ökosystemen gegeben ist.

Anhand des Zusammenhanges können keine Aussagen gemacht werden, ob es insgesamt zu einer Reduktion der Emissionen gekommen ist. Reduktionen der Umweltbelastung an einer Stelle können durchaus zu einer Erhöhung an anderer Stelle - sei es im selben Land oder im Ausland - führen.

Festzuhalten ist daher, daß die Annahme eines glockenförmigen Verlaufes des Zusammenhangs zwischen Umweltbelastung und wirtschaftlicher Entwicklung nur einen sehr begrenzten Gültigkeitsbereich hat. Zwar konnte in einigen Fällen eine derartige Entkopplung festgestellt werden, doch kann daraus umgekehrt nicht abgeleitet werden, daß dieser Zusammenhang Allgemeingültigkeit besitzt. "The inverted-U relation is evidence that this has

happened in some cases. It does not constitute evidence that it will happen in all cases or that it will happen in time to avert the important and irreversible global consequences of growth" (Arrow et al. 1995). Damit werden zugleich diejenigen Vorstellungen relativiert, die den Wachstumsprozeß als Vorbedingung ansehen, um überhaupt Umweltschutz betreiben zu können (vgl. Bhagwati 1994). Esty und Gentry (1997) verweisen zudem darauf, daß die Annahme eines glockenförmigen Verlaufes der Umweltbelastungen durchaus nicht für alle Länder bzw. zu jedem Zeitpunkt gelten muß.

6 Zum Zusammenhang von FDI und Umwelt

6.1 Ausländische Direktinvestitionen und Umwelt

Direktinvestitionen unterliegen gerade von Umweltseite vielfach einem Generalverdacht in dem Sinne, daß ein Anreiz für diese Investitionen auch in der Vermeidung von Umweltkosten besteht und mithin die Entstehung von "pollution havens" zu erwarten ist. Die Entstehung von "pollution havens" führt zur gleichen Zeit dazu, daß Umweltregulierung generell infrage steht und insofern der in der Einleitung erwähnte "Delaware Effekt" wirksam wird.

In der Folge soll nun zunächst eine Differenzierung der Direktinvestitionen vorgenommen werden, um so Anhaltspunkte für die Bedeutung von Umweltregulierung für die FDI zu erhalten. Danach sollen unterschiedliche Effekte von FDI skizziert werden, bevor empirische Studien zum Zusammenhang von FDI und Umweltregulierung und die Standortwahl dargelegt werden.

6.1.1 FDI und Umweltstandards¹⁷⁵

Es existieren zwei grundsätzliche Methoden, um zu prüfen, ob FDI-Standorte durch Umweltkosten beeinflusst werden:

- die erste Methode geht der Frage nach, ob und inwieweit Muster aufgezeigt werden können, die offshore-Investitionen mit Umweltstandards in Verbindung bringen können.
- Die zweite Methode untersucht, wie die Unternehmen ihre Standortentscheidungen treffen und inwieweit Umweltgesichtspunkte dabei eine Rolle spielen.

6.1.1.1 Investitionsverhalten und Umweltstandards

Die Unterstellung, daß ein Wachstum ausländischer Direktinvestitionen als Folge einseitiger Ausweitung umweltpolitischer Regulierungen festgestellt werden kann, darf als höchst umstritten angesehen werden. Ein außerordentlicher Anstieg der Direktinvestitionen in besonders verschmutzenden Industriezweigen (chemische Industrie, Bergbau) ließ sich laut Jaffe et al. (1995:147) zumindest für die USA nicht nachweisen. Zu ähnlichen Ergebnissen wie Jaffe kommen andere Studien über das Investitionsverhalten multinationaler Unternehmen (vgl. Harrison / Eskeland 1996: 27). Repetto (1995) hat die Daten zu US-Direktinvestitionen im Ausland (USDIA) sektoral und regional ausgewertet (für das Jahr 1992): Demnach sind 45% der Investitionen in Entwicklungs- und Transformationsstaaten geflossen, wobei dort allerdings der Anteil der Investitionen in umweltsensiblen Bereichen niedriger war, als der, der in die bereits entwickelten Staaten mit höheren Umweltstandards geflossen ist. Demnach gingen 84% der Investitionen aus umweltintensiven Bereichen in entwickelte Länder, die einem Anteil von nur 49% der gesamten Auslandsinvestitionen hatten.

¹⁷⁵ Quelle: Petschow, Hübner et. al. (1998) und OECD (1998)

Xing / Kolstad (1996) kommen hingegen zu einem anderen Ergebnis: FDI der chemischen Industrie waren signifikant korreliert mit laxeren Umweltstandards, in anderen Bereichen konnte dies allerdings nicht nachgewiesen werden. Im Grundsatz kommen sie zu dem Ergebnis, daß laxere Umweltstandards US-Auslandsinvestitionen eher anziehen.

Eine Studie von Lucas, Wheeler und Hettige (1992) untersuchte, wie sich in der langfristigen Perspektive die Struktur der Produktion entwickelt hat, also die Veränderungen des relativen Output in verschiedenen industriellen Sektoren unter Zuhilfenahme der Schätzungen der Verschmutzungsintensität des verarbeitenden Gewerbes in einer Vielzahl von Ländern. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß sich die Verschmutzungsintensität der Ökonomien der Entwicklungsländer kontinuierlich und stark erhöht hat. Dies trifft dabei vor allem auf solche Ökonomien zu, die eher eine Abschottungspolitik gegenüber dem Weltmarkt verfolgen bzw. verfolgt haben. Für offene Ökonomien gilt dies weniger. Dieses Ergebnis könnte wiederum so interpretiert werden, daß die prinzipielle Öffnung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen die relative Verschmutzungsintensität senkt.

Zur Entwicklung von Industriestrukturen im Entwicklungsprozeß kommen Jänicke et al. (1992) zu dem Ergebnis, daß im Industrialisierungsprozeß zunächst die Umweltbelastungen zunehmen, daß aber diese Belastungen im Zeitablauf abnehmen, wobei die Autoren freilich darauf verweisen, daß teilweise in der längeren Frist ein Wiederanstieg der Belastungen festzustellen ist. Eine grundsätzliche Entlastung durch strukturellen Wandel ist mithin nicht festzustellen. Aber auch Jänicke et al. verweisen darauf, daß gerade weltmarktabgeschottete Länder vielfach durch ein höheres Belastungsniveau gekennzeichnet sind.

6.1.1.2 Empirische Forschungen zu den Standortentscheidungen

Standortentscheidungen sind von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. FDI sind vielfach marktorientiert, wobei die Größe und das Wachstumspotential des Marktes und/oder der damit verbundene Zugang zu anderen Märkten eine zentrale Rolle spielen. Daneben sind Faktoren wie politische Stabilität, die Arbeitskosten, die Transparenz und Vorhersehbarkeit des administrativen und rechtlichen Rahmens von Bedeutung, aber auch die Qualität der vorhandenen Infrastruktur und die jeweilige Lebensqualität etc. Gerade hinsichtlich der letztgenannten Punkte kommt den Umweltregulierungen eine wesentliche Rolle zu.

Eine Studie der Weltbank (Wheeler/Mody 1992) auf der Basis von US-Statistiken sowie von Daten und Informationen von privaten Consultern kommt zu dem Ergebnis, daß keiner der angegebenen 31 Standortfaktoren Bezug auf Umweltregulierung oder Umweltkosten nimmt. Ein Standortfaktor, der in einem engen Zusammenhang mit der Umwelt stand, war die Bedeutung der Lebensqualität für die Auslandsbeschäftigten und ist insofern eher auf verstärkten Umweltschutz orientiert. Als vorrangig wurden allerdings solche Faktoren wie die Qualität der Infrastruktur, der Industrialisierungsgrad und damit auch das Maß von Agglomerationsvorteilen sowie das bereits bestehende Niveau von FDI benannt.

Für japanische Unternehmen war es gemäß einer weiteren Weltbank-Studie (Dasgupta / Mody et al. 1995) vor allem die Qualität der Arbeitskräfte und weniger deren Kosten, die den entscheidenden Faktor unternehmerischer Standortwahl darstellten.

Gemäß dem Überblick über die vorliegenden Studien (Jaffe 1995) hatten Unterschiede in den Umweltstandards bei Standortentscheidungen innerhalb der USA keinerlei bzw. nur sehr geringe Effekte. In einer der von Jaffe untersuchten Studien konnte ein Zusammenhang aufgezeigt werden, nämlich daß Standortentscheidungen von Unternehmen durch hohe Umweltschutzausgaben des jeweiligen Staates begünstigt wurden.

Sorsa (1994) hat herausgefunden, daß die Industrieländer ihren Exportanteil an umweltsensiblen Produkte seit 1970 bis 1990 in etwa gehalten haben (73%). Strukturelle Veränderungen wurden vor allen Dingen im Handel von Produkten des Verarbeitenden Gewerbes erkannt, für die der Anteil der Industrieländer gesunken ist. Dies sei aber nicht mit den Umweltkosten in Verbindung zu bringen. Für Länder wie Finnland und Österreich ist festzuhalten, daß der Anteil umweltintensiver Exporte gleichgeblieben ist. Dies gilt im übrigen auch für Deutschland mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Chemischen Industrie.

Low and Yeats (1992) fanden für den Handel 1965 bis 1988 heraus, daß der Anteil der umweltintensiven Industrien am Welthandel gefallen ist. Zugleich wurde festgestellt, daß der Anteil der umweltintensiven Bereiche am Handel der Industrieländer gesunken ist - obwohl der Anteil der Industrieländer insgesamt im wesentlichen gleich geblieben ist. Mani und Wheeler (1997) stellen zwar fest, daß der umweltintensive Output in den entwickelten Ländern gesunken und in den Entwicklungsländern gestiegen ist. Dies sei aber nicht auf die Existenz von 'pollution havens' zurückzuführen.

Alle angeführten empirischen Befunde deuten darauf hin, daß die These der Herausbildung von 'pollution havens' in den Entwicklungsländern zwar nicht völlig von der Hand zu weisen ist, aber das Ausmaß insgesamt doch als bescheiden angesehen werden kann.

Wir wollen diesen Befund an dieser Stelle aufnehmen und den Zusammenhang zwischen FDI und Umweltwirkungen in disaggregierter Weise weiter diskutieren. Dazu bedienen wir uns einer feineren Aufschlüsselung von FDI nach Maßgabe ihrer strategischen Motivlagen.

6.1.2 Motive für Direktinvestitionen und mögliche Umweltwirkungen

Marktorientierte FDI: Es geht bei diesen Investitionen vorrangig darum, neue Märkte zu erschließen, wobei insbesondere solche Märkte von besonderem Interesse sind, die sich im Wachstum befinden und damit Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen. Dieses Motiv der Investitionen kann am Beispiel China verdeutlicht werden, wo - in Erwartung eines weiterhin starken Wirtschaftswachstum - eine frühzeitige Präsenz von vielen Unternehmen als erforderlich angesehen wird. Wobei angemerkt werden kann, daß der Investitionsschutz in China außerordentlich schwach ausgeprägt ist. Niedrige Umweltstandards spielen für diese Investitionen eine eher untergeordnete Rolle.

Produktionsstandortorientierte FDI: Es werden Produktionsstandorte ausgewählt, die dazu dienen, regionale Märkte zu bedienen. Als Beispiel dafür können japanische Automobilfabriken benannt werden, die z.B. von England aus den europäischen Markt bedienen. Diese sind auf Kosteneinsparungen bedacht und könnten von daher unterschiedliche Kostenbelastung durch Umweltregulierung in ihren Standortentscheidungen mit berücksichtigen, unter der Voraussetzung allerdings, daß der Marktzutritt möglich ist. Im Falle des angeführten Beispiels der Investitionen von japanischen Automobilproduzenten in England ist zugleich der Marktzutritt in der EU gesichert.

Ressourcenorientierte FDI: Ziel dieser Investitionen ist der Zugriff auf Ressourcen die ggf. im Heimatland nicht vorhanden sind bzw. in dem jeweiligen Land zu günstigeren Bedingungen abgebaut werden können. Da der Output der Produktion in der Regel wenig Differenzierungsmöglichkeiten bietet und damit in starkem Maße einem Preis- bzw. Kostenwettbewerb und sehr viel weniger einem Qualitätswettbewerb ausgesetzt ist, sind diese Investitionen außerordentlich kostensensibel auch gegenüber Umweltstandards. Insofern kann der Anreiz der (Umwelt-) Kostenvermeidung gerade bei Investitionen in diesem Bereich deutlich höher sein als bei den anderen beiden Investitionsmotiven.

6.1.2.1 Art der Umwelteffekte

Verschmutzungseffekte:

Dies bezieht sich im wesentlichen auf Emissionsprobleme, also erhöhten oder gesenkten Problemen der Luftverschmutzung, des Abfallaufkommens etc.

Gesundheits- und Sicherheitsauswirkungen:

Beziehen sich im wesentlichen auf Effekte von Investitionen, die eine Verstärkung oder Absenkung des Gesundheitsschutzes im allgemeinen bewirken.

Ressourceneffekte

Beziehen sich im wesentlichen auf eine erhöhte oder verringerte Nutzung von Ressourcen infolge einer Investition. Ressourcen können in diesem Zusammenhang Energie, Ökosysteme, Naturschutzgebiete sowie bestimmte Arten der Landnutzung sein.

6.1.2.2 Die Reichweite der Umwelteffekte

Nationale Effekte:

Umweltwirkungen treten ganz überwiegend auf der nationalen Ebene auf. Die jeweiligen Länder haben zumindest grundsätzlich einen Anreiz, die verschiedenen Standards durchzusetzen, da die Folgen der Umweltverschmutzung konkret im eigenen Land spürbar werden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang wiederum auf den vielfach deutlich werdenden glockenförmigen Verlauf der Umweltbelastung - je nach Entwicklungsstand - zu verweisen, der letztlich auf die Abhängigkeit von den Einkommensverhältnisse verweist.

Grenzüberschreitende Umwelteffekte

Diese Effekte betreffen zumindest zwei oder mehr Länder. Ein Beispiel dafür ist Saurer Regen.

Globale Effekte

Die Umweltwirkungen sind global wirksam - unabhängig vom Standort der Investition.

Im Falle grenzüberschreitende Umweltprobleme, insbesondere globaler Umweltprobleme, besteht das 'free rider'-Problem. Zur Lösung dieser Umweltprobleme werden kooperative Lösungen zwischen den Nationalstaaten erforderlich. FDI können in diesem Zusammenhang der Regulierung ausweichen (als 'free rider') und damit die entsprechenden multilateralen Abkommen fundamental schwächen.

6.1.2.3 Typen der investitionsbezogenen Effekte

Investitionseffekte

Hier stellt sich die Frage, welche Umweltwirkungen mit Investitionen verbunden sind. So kann bspw. eine verbesserte Umweltperformance die Konsequenz von Investitionen mit verbesserten Technologien sein; oder aber es kann sich eine Verschlechterung durch problematische Investitionen ergeben. Beispielsweise kann das Sonderabfallaufkommen zunehmen.

Technologieeffekte

Eine Verbesserung der Umweltsituation kann auftreten, wenn geringere Emissionen je Produkteinheit erreicht werden, wenn sog. 'saubere Technologien' eingesetzt werden, und umgekehrt. Eine Verbesserung muß aber insbesondere dann nicht unbedingt der Fall sein, wenn es sich bei den eingesetzten Technologien um Risikotechnologien handelt.

Scale-Effekte

Die Auswirkungen von scale-Effekten, also der Effekte, die sich durch von FDI induziertem neuen Einkommen auf die Umwelt ergeben, ist bislang noch wenig untersucht.

Die Auswirkungen können positiv sein, wenn sich bei zunehmenden wirtschaftlichem Wachstum Wohlfahrtseffekte ergeben und zugleich eine geeignete Umweltpolitik betrieben wird. Sich verschlechternde Bedingungen können sich dann einstellen, wenn in der Summe - ggf. trotz verbessertem Technologieeinsatz - die Verschmutzung zunimmt, die Ressourcenausbeutung verstärkt wird und/oder eine ungeeignete Umweltpolitik betrieben wird. Dies kann dann der Fall sein, wenn mit der Wohlfahrtszunahme auch ein Anwachsen der Stoffströme verbunden ist, so z.B. der CO₂-Emissionen. (Beispiel: zunehmende Motorisierung und erhöhter Energieverbrauch). Dieser besonders sensible Punkt spielt bislang in Wohlfahrtsbetrachtungen eine untergeordnete Rolle.

Struktureffekte

Durch die Investitionen werden die Muster der ökonomischen Aktivität verändert. Gelingt eine effizientere Allokation der Ressourcen und werden effiziente Produktions- und Konsummuster erreicht, so können positive Umweltwirkungen eintreten. Die Struktureffekte können allerdings differenzierte Auswirkungen haben: auf der einen Seite kann die Konsequenz sein, daß der Industriesektor entwickelt wird, was in der Regel zu einer zusätzlichen Umweltbelastung führt, auf der anderen Seite kann aber auch eine Strukturverschiebung hin zum Dienstleistungssektor erfolgen, die unter bestimmten Bedingungen zu einer Umweltentlastung führen kann. Vielfach wird aber darauf verwiesen, daß diese Struktureffekte meist auch mit einer Verschiebung der Umweltbelastungen verbunden sind. (Jänicke et al. 1992).

Die Strukturen können sich aus Umweltsicht dann verschlechtern, wenn z.B. Umweltkosten und -Nutzung nicht internalisiert und nicht im Preissystem reflektiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn keine begleitende Umweltpolitik betrieben wird. Darüberhinaus kann der Struktureffekt zwei Ausrichtungen haben:

- Auf der einen Seite kann durch die Industrialisierung bzw. durch das Verdrängen bislang nachhaltiger Wirtschaftsweisen eine negative Umweltwirkung die Folge sein,
- auf der anderen Seite können bei Vorhandensein einer Industriestruktur positive Umwelteffekte durch FDI auftreten.

Regulatorische Effekte

Diese können positive Auswirkungen haben, wenn - etwa durch das Investitionsabkommen MAI - die Möglichkeit einer geeigneten Umweltpolitik nicht in Frage gestellt wird.

Negative Effekte könne sich dann ergeben, wenn durch das Investitionsabkommen die Möglichkeit, eine geeignete Umweltpolitik zu betreiben bzw. geeignete Instrumente zu nutzen, eingeschränkt wird

In der Summe ist festzustellen, daß die Umweltwirkungen von FDI differenziert zu betrachten sind. Dabei sind aus Umweltsicht vor allem die ressourcenorientierten Investitionen zu berücksichtigen. Darüberhinaus sind weitere Untersuchungen dahingehend erforderlich, welche Bedeutung der Struktureffekt für die Umweltsituation haben kann. Damit ist die Frage der (eher direkten) Umweltwirkungen der FDI abhängig von einer Vielzahl von Faktoren und sind eindeutige Kausalitäten nicht vorhanden. Unter einem stärkeren Anfangsverdacht stehen insofern die Industrien, die umweltsensibel sind und hohe Umweltschutzkosten haben und zugleich in einem harten (Kosten-)Wettbewerb stehen. Dies wird auch in einigen Studien festgestellt, die weiter unten noch ausführlicher dargestellt werden. Von Bedeutung bei der Beurteilung der Umweltwirkungen der FDI ist dabei, daß TNCs in der Regel daran interessiert sind, Umweltstandards einzuführen, allerdings unter der Voraussetzung, daß die Konkurrenzunternehmen ebenfalls auf eine derartige Einführung verpflichtet werden.

6.1.3 Investitionen ohne direkten Zusammenhang zu den Unternehmensansiedlungen

Die dargestellten Untersuchungen zu den Umweltwirkungen von FDI bezogen sich im wesentlichen auf das Verarbeitende Gewerbe, also auf solche Investitionen, die gleichsam klassische Ansiedlungen des sekundären Sektors darstellen. Das MAI legt aber einen sehr weiten Investitionsbegriff zugrunde, der mehr als nur ausländische Direktinvestitionen der industriellen Sektoren umfaßt. Die Umweltwirkungen anderer als industrieller Investitionsarten sind bislang noch wenig untersucht. Dies vor dem Hintergrund, daß über 55% der Direktinvestitionsströme dem tertiären Sektor zuzurechnen sind. Darüberhinaus stellen sich für derartig umfassende Analysen eine ganze Reihe schwieriger methodischer Probleme. So ist es durch den Einbezug von Portfolio-Investitionen bspw. außerordentlich schwierig, die Umwelteffekte der jeweiligen Investitionsarten zu identifizieren, da sie in der Regel indirekter Art sind. Sie können aber aufgrund des durch sie ausgelösten Anpassungsdrucks erhebliche Umweltwirkungen nach sich ziehen. Wir wollen wenigstens einige dieser weiteren Typen von Investitionen kurz darstellen.

Portfolio-Investitionen

Der Druck dieser Investitionen auf kurzfristige Rentabilität kann Anreize schaffen, die ökologische Performance zu verringern. Allerdings sind zumindest bei Industrieunternehmen die Zusammenhänge zwischen dem finanziellen Status und der ökologischen Performance keineswegs eindeutig negativ korreliert, es gibt vielmehr Hinweise darauf, daß Umweltschutz die Wettbewerbsfähigkeit nicht negativ beeinflusst.

Equity und debt portfolio flows

Die Umwelteffekte von equity und debt portfolio flows sollten langfristig im Auge behalten werden, weil damit erhebliche positive wie negative Umweltwirkungen verbunden sein können. Entscheidend ist zu fragen, wie diese Finanzierungsmechanismen wirken, wobei es wiederum zentral darauf ankommt, wie letztlich die Rahmenbedingungen gestaltet sind.

6.1.4 Umwelteffekte des internationalen Wettbewerbs um FDI - Race to the bottom?

Wie der Vergleich der Liberalisierungsstrategien im Rahmen der EU und im Rahmen der globalen Ökonomie gezeigt hat, ist auf globaler Ebene nicht oder nur sehr begrenzt mit der Installation von Mechanismen zu rechnen, die ein race to the bottom verhindern oder wenigstens institutionell abzumildern vermögen. Auf internationaler Ebene spielt von daher vor allem das Verhalten der Akteure grenzüberschreitender Transaktionen eine entscheidende Rolle. Der Wettbewerb auf den globalen Märkten kann zu unterschiedlichen Konsequenzen führen:

- Eine Sichtweise geht davon aus, daß Umweltschutz zu erhöhten Kosten führt;

- die andere Sichtweise geht davon aus, daß durch Umweltschutz auch Kosten gesenkt werden können und zugleich die Produktqualität wie auch die Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden kann.

Generelle Aussagen lassen sich nicht treffen. Anhand von empirischen Untersuchungen lassen sich allerdings Bedingungen identifizieren, die für die jeweiligen positiven und negativen Effekte von Bedeutung sind.

So wird berichtet, daß in einem für die globale Umweltsituation entscheidendem Land, nämlich China, die Provinzen versuchen, Investoren anzulocken, indem sie mit besonderen Vergünstigungen werben, wie z.B. dem Angebot laxer Umweltstandards. (Esty / Gentry 1997). Darüber hinaus wird versucht, "alte" Anlagen mit geringen Umweltstandards wieder zu errichten (OECD 1997). Es ist insofern festzustellen, daß hier durchaus ein Wettbewerb um FDI mittels der Absenkung der Umweltstandards erfolgt.

Ein gegenteiliger Effekt ist hingegen in Mexiko festzustellen. Im Rahmen der NAFTA ist festzuhalten, daß in Mexiko - trotz der Erhöhung der Umweltstandards - die FDI zugenommen haben und sich die Umweltqualität in einigen Bereichen verbessert hat. Mexiko hat insofern nicht die Politik verfolgt, mit dem Absenken von Umweltstandards Investoren anzuziehen. Dabei spielte aber gerade NAFTA eine entscheidende Rolle, indem dieser Vertrag auch deshalb zustande gekommen ist, weil sich Mexiko verpflichtet hat, seine Umweltpolitik fortzuentwickeln. Ökonomische Liberalisierung ist mithin Hand in Hand gegangen mit einer Reregulierung im Umweltbereich (vgl. dazu die Ausführungen im NAFTA Kapitel). Dies war kein völlig freiwilliger Akt, sondern der Verhandlungskompromiss im Rahmen des parallel zu NAFTA vereinbarten Umweltabkommens.

Eine Verbesserung der Umweltqualität war vor allen Dingen auf zwei Dinge zurückzuführen: Die Subventionierung von Wasser und Energie wurde reduziert, gleichzeitig wurde eine konsistentere Umweltpolitik betrieben, indem u.a. die Emissionskontrollen verschärft wurden (Gentry, Fernandez 1996; ebenso das Teilkapitel 7.2 zum NAFTA). Dies bedeutet, daß die Umweltwirkungen von FDI nur im Zusammenhang mit der jeweiligen nationalen Politik einschätzbar sind. Das Beispiel NAFTA macht deutlich, daß die Verkoppelung von Liberalisierungen und Umweltschutz zu relativen Erfolge führen kann und ein race to the bottom nicht zwangsläufig die Folge sein muß. Im Falle von China, das in entsprechende Abkommen nicht eingebettet ist, ist demgegenüber der Anreiz hoch, die Standards zu senken.

Wie bereits beschrieben, sind mögliche negativ Effekte von FDI vor allem bei dem Investitionsmotiv "ressource seeking" zu erwarten, bei denen der Kostenwettbewerb die entscheidende Größe ist.

In anderen Bereichen können hingegen auch gegenteilige Effekte eintreten. Der Wettbewerbsdruck kann auch positive Umwelteffekte haben, wie dies z.B. bei den Produktionsbedingungen der Bananen oder auch am Beispiel des Umgangs mit Textilien (Textil-Siegel) der Fall ist. In beiden Fällen wird deutlich, daß unabhängig von der Umweltpolitik des einzel-

nen Landes (bzw. Standortes) auch die Nachfragebedingungen (meist in den entwickelten Ländern) die Unternehmen zu entsprechenden Umweltverhalten zwingen.

Zusätzlich ist festzuhalten, daß die Umweltperformance und Profitabilität nicht oder nur sehr schwach miteinander korreliert sind; andere Einflußfaktoren spielen z.T. eine wesentlich wichtigere Rolle. Entsprechend der Feststellungen von Porter können Umweltverschmutzungen durch das Unternehmen auch als Ineffizienzen betrachtet werden. Die Beseitigung dieser Ineffizienzen führt letztlich zu einer Verbesserung der Produktivität und liegt insofern auch im eigenen Interesse der Unternehmen.

Entscheidend dürfte in diesem Zusammenhang sein, welche Wirkungen in dem Sinn von einem Standortwettbewerb ausgehen, daß gegenwärtig zwar die Umweltrelevanz von FDI nur begrenzt ist, vor allem weil die Differenz der Umweltstandards zwischen den Staaten nur begrenzt ist. Allerdings stellt sich die Frage, ob dies auch dann so bleibt, wenn sich die Wettbewerbsverhältnisse verschärfen und auch neue notwendige Umweltregulierungen nicht mehr umgesetzt werden. Insofern müssen insbesondere auch mittel- bis langfristige Umweltwirkungen berücksichtigt werden, die sich vor allem auch durch die Schwächung der Durchsetzungskraft der Nationalstaaten aufgrund des internationalen Standortwettbewerbs ergeben können.

6.2 Transnationale Konzerne

*Transnationale Konzerne und Umwelt*¹⁷⁶

Transnationale Konzerne (TNCs) haben einen entscheidenden Einfluß auf die Weltwirtschaft und dadurch auch auf die Durchsetzung bzw. Verhinderung von Umweltstandards und somit auf den Prozeß der nachhaltigen Entwicklung. Um dies zu verdeutlichen: 20 Chemieunternehmen der Agrochemie haben einen Anteil von 94% des Weltmarktes und 14 Automobilunternehmen produzieren eines von fünf Autos.

Damit wird deutlich, daß im Bereich der industriell verursachten Umweltverschmutzung, aber auch im Bereich der den Produkten zuzuschreibenden Umweltverschmutzungen wenige Unternehmen global eine wesentliche Verantwortung tragen.

Es existieren zumindest zwei Argumentationsketten in bezug auf das Umweltverhalten von TNCs.

- TNCs sind ein Kanal für saubere Technologien und Geschäftspraktiken, und es gibt identifizierbare Gründe, weshalb sie höhere Standards setzen

¹⁷⁶ An dieser Stelle kann nur ein Hinweis auf die Diskussionslinien gegeben werden. Die Ausführungen stützen sich auf Brian Garrod (1997)

- Die Macht der TNCs ist größer als die von Nationalstaaten, sie verhindern eine öffentliche Politik für nachhaltige Entwicklung. Zudem kommt es zu Verlagerungen von Verschmutzungen in andere Länder also zu Standortverlagerungen.

TNCs als Verhinderer von Umweltstandards:

Nach diesem Argumentationsmuster verlagern TNCs ihre Standorte, wenn durch Umweltregulierung zu hohe Kostenbelastungen verursacht werden. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil das industrielle Wachstum wegen der Standortproblematik gefährdet ist. Zudem werden speziell gefährliche Aktivitäten ausgelagert, die einer besonderen Regulierung unterworfen sind.

Dabei wird angenommen, daß die weniger entwickelten Länder bereit sind, auch geringere Standards in Kauf zu nehmen, bzw. teilweise auch von den TNCs unter Druck gesetzt werden, dies zu tun. Damit eröffnet sich eine Lücke in den Umweltstandards zwischen den Standorten, die im Wettbewerb zu einem "race to the bottom" führen kann. Dabei werden Standorte und Regierungen unter Druck gesetzt und gegeneinander ausgespielt.

Greenwashing

Fallstudien zeigen auf, daß die "grüne Weste" der TNCs nicht unbedingt mit der Realität übereinstimmt. Stattdessen geht es vielfach um den Schutz von 'vested interests'. Hervorzuheben sind vor allem der in Teilbereichen negative Einfluß auf internationale Vereinbarungen, wie z.B. die Beeinflussung der Agenda 21 durch die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce (ICC)).

TNCs als Promotoren von Umweltstandards

Eine Argumentationsfigur, die eher dafür spricht, daß TNCs sich eher in anderer Weise verhalten, sieht wie folgt aus: Die Berichte über Verlagerungen sind eher cursorisch und sind in der Regel nicht mit Umweltaspekten begründet. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die mit Umweltschutz verbundenen Kosten einen eher geringen Anteil an den Umsätzen und Gewinnen haben und von daher eher zu vernachlässigen sind. Wenn Unternehmen Standorte verlagern, so ist dies eher mit den Arbeitskosten verbunden.

Teilweise werden auch Mechanismen benannt, die zu einem "race to the top" führen können. So existieren Strategien, eigene unternehmensweite Standards umzusetzen. Dies führt vielfach zur Befolgung höherer Umweltstandards, als es in den Ländern verlangt wird (wie z.B. bei IBM und ICI).

Als Gründe werden dazu aufgeführt:

1. einheitliche Standards führen dazu, daß besser gehandelt werden kann;
2. diese ermöglichen globale Märkte, und Distribution zudem first-mover-Möglichkeiten;
3. Es besteht die Möglichkeit des Abfederns bei Veränderung der Standards.

4. Die öffentliche Wahrnehmung dieser Unternehmen ist höher, als es bei anderen Unternehmen der Fall ist.
5. Haftungs- und Ansehensfragen spielen eine Rolle (wie z.B. bei Bophal).
6. Zudem die Verhinderung weitergehender Standards durch freiwillige Vereinbarungen.

Zusammenfassend wird deutlich, daß die Abnahme der Bedeutung des Nationalstaates nicht zwangsläufig zu einer Minderung der Umweltstandards führt. Vielmehr ist darauf zu verweisen, daß im Grundsatz auch eine Verbesserung der Umweltsituation erreicht werden kann.

Zu betonen ist allerdings in diesem Zusammenhang, daß diese Mechanismen nicht bei jedem Umweltproblem wirksam werden. CO₂ stellt noch immer ein besonderes Problem dar, für dessen Lösung die Entwicklung eines globalen ordnungspolitischen Rahmens, also die Entwicklung einer "global governance"-Struktur erforderlich ist.

Durch die TNCs werden technologische 'spill-over' Effekte auf die lokalen Firmen ausgeübt, die die technologischen Praktiken der TNCs nachahmen - in Abhängigkeit vom Regime der intellektuellen Eigentumsrechte. (Blömstrom, Kokko 1996; Jaffe et al. 1994) Ähnliche Effekte können auch durch die Einstellung von Mitarbeitern der TNCs durch lokale Firmen auftreten. Weitere spillover-Effekte ergeben sich auf Zulieferer, indem diese unterstützt werden, die erforderlichen Qualitätsstandards aufrechtzuerhalten.

Die internationalen Kapitalströme können den Zugang zu Finanzkapital für Unternehmen erleichtern und von daher Investitionen in verbesserte Anlagen nach sich ziehen. Nach Untersuchungen der OECD sind es vor allen Dingen auch Fragen fehlender finanzieller Mittel, die umweltfreundliche Investitionen verhindern, womit die Restriktionen mancher nationaler Regierungen letztlich dazu führen, daß umweltrelevante Maßnahmen unterbleiben.

Ähnlich wie im Bereich des Handels, bei dem die Konsumenten einen Einfluß auf die jeweilige Produktion haben, kann dies der Fall sein für Produktionstechnologien und den jeweiligen Investitionsgeber. Wenn also der shareholder einen höheren Umweltstandard fordert, dann kann dies durchaus positive Wirkungen zeitigen. Nach Henriques and Sadorsky (1996) wird die Bereitschaft, einen Umweltplan im Unternehmen zu entwickeln, auch von shareholder-Interessen beeinflusst.

6.2.1 TNCs: von den Codes of Conduct der UN zu den Guidelines der OECD

Die Periode nach dem zweiten Weltkrieg war in den Industrieländern durch ein starkes wirtschaftliches Wachstum geprägt.¹⁷⁷ Dieses Wachstum war auch auf Unternehmensebene zu verzeichnen und wurde durch eine Zunahme der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) und dem Entstehen von TNCs begleitet. Internationale Abkommen bezogen sich vor allem auf den Handel (GATT) und das Währungsregime (IWF und Weltbank). FDI und deren Regelung spielten zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle.

1962 verabschiedete die UN-Vollversammlung die Resolution 1803, die jedem Nationalstaat die Souveränität über seine Rohstoffe einräumte.¹⁷⁸ Initiatoren für diese Regelung waren die rohstoffreichen, teilweise gerade entkolonialisierten Staaten. Im Rahmen der OECD wurden mehrere Abkommen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs geschlossen. Mit der wachsenden Zahl und der zunehmenden Bedeutung der TNCs wurden Ansätze eines internationalen Regelwerks entwickelt, das auf die TNCs ausgerichtet war. 1965 kam es zum ersten wichtigen Abkommen, als die "International Convention on the Settlement of Investment Disputes" (ICSID) im Rahmen der Weltbank beschlossen wurde. Das ICSID regelt Streitfälle zwischen ausländischen Investoren und nationalen Regierungen.

Die Verhandlungen über einen 'Code of Conduct' bei der UN

Zu Beginn der 70er Jahre rückten die TNCs in den Blickwinkel der weltweiten Öffentlichkeit. Vor allem das Verhalten der TNCs in Entwicklungsländern, z. B. die Rolle, die ITT beim Sturz des demokratisch gewählten chilenischen Präsidenten Allende 1972 spielte, wurde von Entwicklungsländern und auch in der westlichen Öffentlichkeit heftig kritisiert. In dieser Zeit wurden TNCs vor allem vor dem Hintergrund ihrer Marktmacht problematisiert. 1974 wurden deshalb im Rahmen der UN Verhandlungen über einen 'Code of Conduct on Transnational Corporations' (CoC) aufgenommen. Bis 1992 wurden eine Reihe von Entwürfen eines CoC erarbeitet, die aber nie angenommen wurden. "It was the view of delegations that no consensus was possible on the draft code..." berichtete der General-Sekretär der Vollversammlung am 15.9.1992 über das Ergebnis nach 18jähriger Verhandlungen. Zwar wurde die Wichtigkeit eines CoC generell betont, aber die Meinungsverschiedenheiten waren zu groß, um zu einer Einigung zu gelangen. Der CoC sah unter anderem folgende Bestimmungen vor:

- Die Verpflichtung der TNCs zur Wahrung der Menschenrechte
- Die Anerkennung, daß jeder Staat das Recht hat, Unternehmen zu verstaatlichen, wenn er diese angemessen entschädigt (Die Definition dieses "angemessen" war allerdings sehr umstritten).
- Die Respektierung der Gesetze des Staates, in dem das TNCs tätig ist.
- Die Nicht-Einmischung in interne Angelegenheiten des Staates.
- Das Verbot der Korruption.
- Das Verbot von ungerechtfertigten konzerninternen Verrechnungspreisen zum Zwecke des Gewinntransfers.
- Das Verbot von wettbewerbswidrigem Verhalten.
- Die Einführung eines Streitschlichtungsmechanismus.

¹⁷⁷ Dieser Teil stützt sich weitgehend auf Sauvants 1993

¹⁷⁸ Sauvants, Karl P. / Aranda, V. 1994

In den ersten Entwürfen sah der CoC nur Verpflichtungen der TNCs gegenüber den jeweiligen Nationalstaaten vor. Auf Druck der OECD-Staaten wurde auch ein Passus, der Verpflichtungen der Staaten gegenüber den TNCs enthielt, aufgenommen. Ein Streitpunkt war, ob das Abkommen auch für die Staatsunternehmen der sozialistischen Staaten gelten sollte. Erst 1983 akzeptierten diese die Gültigkeit auch für Staatsunternehmen. Der zweite große Streitpunkt war, ob der CoC rechtlich verbindlich oder nur freiwillig für die TNCs sein sollte. Die OECD Staaten, insbesondere die USA, wollten auf keinen Fall ein rechtlich verbindliches Abkommen. Allein der Teil des CoC, der sich mit den Pflichten der Staaten - vor allem der Entschädigung von Enteignungen - befasste, sollte rechtlich verbindlich geregelt werden. Dies wurde von den Entwicklungsländern entschieden abgelehnt und vor allem die USA für ihre uneinheitliche Haltung kritisiert.

Insgesamt kann das Scheitern des CoC hauptsächlich auf den Widerstand der USA zurückgeführt werden, wobei auch die 'International Chamber of Commerce' eine wesentliche Rolle spielte. Zugleich, also Anfang der 90er Jahre, hatte sich jedoch auch das Umfeld umfassend geändert, Liberalisierung und Markt entwickelten sich zu beherrschenden Grundelementen eines Paradigmenwechsels. Die Vorstellungen zur Regulierung von Unternehmen gerieten in den Hintergrund. Nach dem endgültigen Scheitern der Verhandlungen über den 'CoC on Transnational Corporations' 1992 wurde das mit den Verhandlungen beauftragte 'UN-Centre on Transnational Corporations' geschlossen, da die Notwendigkeit eines eigenen Zentrums, das sich mit TNCs beschäftigt, von einigen Mitgliedsländern in Frage gestellt wurde. Allerdings wurde es nicht vollständig aufgelöst. Es wird als Unterabteilung in der UNCTAD in Genf weitergeführt. Der Einfluß des Zentrums ist damit aber deutlich zurückgegangen.

Die OECD-Guidelines

Die 'OECD Guidelines for Multinational Enterprises'¹⁷⁹ wurden 1976 gemeinsam mit drei weiteren Abkommen, die sich alle mit ausländischen Direktinvestitionen beschäftigen, von den damals 24 Mitgliedsstaaten verabschiedet.¹⁸⁰ Die anderen drei sind:

- Das *National Treatment Instrument*, das beinhaltet, daß Staaten ausländische Unternehmen gleich wie inländische behandeln müssen.
- Eine Vereinbarung zu *International Investment Incentives and Disincentives*, welche die Kooperation der Staaten bei Investitionsanreizen (Subventionen) fördern soll.
- Eine Vereinbarung zu *Conflicting requirements*, die eine Konfliktregelung bei Streitfällen zwischen einem Staat und einem ausländischen Investor beinhaltet.

¹⁷⁹ Im Folgenden wird für den Ausdruck "Multinational Enterprises" der heute übliche Begriff "Transnational Corporations" verwendet.

¹⁸⁰ OECD 1994a

Die Guidelines beinhalten folgende Kapitel: Introduction, General Policies, Disclosure of Information, Competition, Financing, Taxation, Employment and Industrial Relations, Environmental Protection, Science and Technology.

Die wichtigsten Inhalte¹⁸¹:

In der Einleitung wird darauf hingewiesen, daß die Guidelines freiwillig und rechtlich nicht verbindlich sind. Sie stellen lediglich Verhaltensaufforderungen an TNCs dar. Ausländische und inländische Unternehmen sollen gleich behandelt werden. Die TNCs sollen die ökonomischen Ziele des Gastlandes respektieren und mit den lokalen Behörden zusammenarbeiten. Die TNCs sind dazu aufgefordert, Informationen über ihre Struktur und allgemeine Unternehmenspolitik der Öffentlichkeit, der Regierung und den Beschäftigten zur Verfügung zu stellen. Sie sollen ihre Macht nicht zu wettbewerbswidrigen Maßnahmen gegen inländische Mitbewerber mißbrauchen. Desweiteren sollen sie sich an die Steuergesetzgebung des Gastlandes halten und diese nicht durch falsche unternehmensinterne Verrechnungspreise unterlaufen. Die Rechte der Arbeitnehmer zur Gewerkschaftsbildung sollen respektiert werden. Arbeitnehmervertretungen sollen die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden und im Gastland die gleichen Arbeits- und Umweltstandards wie im Heimatland eingehalten werden. Weiterhin sollen TNCs bei ihren Entscheidungen deren Umweltfolgen berücksichtigen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der Mitarbeiter durchführen. (Als Negativbeispiele hierzu weiter unten die Fälle Nike und Shell.)

Die Umsetzung der Guidelines

In den Guidelines wurde festgeschrieben, daß jedes Land *National Contact Points (NCP)* etablieren soll. Diese dienen der Bekanntmachung und Verbreitung der Guidelines und sollen bei Konflikten vermitteln und Fragen von TNCs oder Gewerkschaften zu den Guidelines beantworten. Innerhalb der OECD ist das *Committee on International Investment and Multinational Enterprises (CIME)*, welches auch die Guidelines entwickelt hat, weiterhin dafür zuständig. Das CIME soll regelmäßig die Durchführung der Guidelines überprüfen, Änderungsvorschläge gemeinsam mit dem *Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC)* und dem *Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC)* erarbeiten. Das CIME klärt Fragen, die die National Contact Points nicht beantworten konnten, und entscheidet endgültig, ob bestimmte Verhaltensweisen von TNCs einen Verstoß gegen die Guidelines darstellen oder nicht. Dabei ist allerdings zu beachten, daß vor dem CIME nie ein konkreter Fall, sondern dieser nur als abstrakte Frage behandelt wird. Das bedeutet, daß nicht gegen oder für ein TNCs, sondern immer nur über die dem Fall zugrunde liegende Frage entschieden wird.

Zur Kritik an den Guidelines:

¹⁸¹ OECD 1996c

Ein Kritikpunkt ist der mangelnde Bekanntheitsgrad der Guidelines. So hat es beispielsweise sehr lange gedauert, bis in allen Ländern NCP eingerichtet wurden und die OECD stellt selbst fest: "...hence, the effectiveness of the guidelines depends to a large degree on that of the Contact Points. This effectiveness differs from country to country." (OECD 1996c: 197). In den zwei Jahrzehnten des Bestehens sind ca. 30 Fälle behandelt worden. Diese Fälle betrafen im wesentlichen Fragen an die CIME - nicht angezeigte Verstöße gegen die Guidelines. Die Fragen bezogen sich meist auf die Informationspflicht der TNCs gegenüber Arbeitnehmervertretern und die Bedingungen zur Gründung einer Arbeitnehmervertretung. Ein Zusammenhang zwischen der niedrigen Zahl der Fälle und der Realität von Verstößen muß nicht unbedingt gegeben sein. Es gibt einige Anzeichen dafür, daß der Bekanntheitsgrad eher begrenzt ist. Trotz des Einbezugs des Aspekts Umwelt in die Guidelines, werden sie beispielsweise in der Literatur, die sich mit internationalen Umweltschutzvereinbarungen beschäftigt, nur selten oder nur am Rande behandelt. Selbst die OECD schreibt, zu der Kritik, daß die Guidelines nicht weitgehend genug sind: "...To date no formal evaluation of these criticisms has been made..." (OECD 1996c: 197)

Der zentrale Kritikpunkt ist die Freiwillig- und Unverbindlichkeit der Guidelines, die als nicht hinreichend angesehen wird: "Observance of the Guidelines is voluntary and not legally enforceable."¹⁸²

Sie gehen allerdings z. B. über einseitige freiwillige Selbstverpflichtungen nationaler Industrien hinaus. Die Guidelines wurden von allen Mitgliedsländern unterzeichnet, "...they carry the weight of a joint Recommendation of OECD governments." (OECD 1996c: 196) Alle unterzeichnenden Regierungen unterstützen die Guidelines. Diese "Willensbekundung" der Regierungen können in der Folge einzelnen Regierungen als Grundlage für Gesetze dienen, die dann zu nationalem Recht werden. Ggf. können diese nationalen Regelungen wiederum als Grundlage internationaler rechtlich bindender Abkommen dienen. So diente beispielsweise der Teil über Wettbewerb und dessen unzulässige Beschränkung in den Guidelines als Vorlage für das OECD-Abkommen "Action against Restrictive Business Practices affecting International Trade including those involving Multinational Enterprises", das 1978 beschlossen wurde.

Eine Reihe von Wissenschaftlern, beispielsweise Baade (1994) betonen nicht nur die leichtere Einführung rechtlich nicht bindender Abkommen, sondern auch, daß der Unterschied wegen der gerade dargelegten möglichen Folgewirkungen nicht zwangsläufig allzu groß sein muß. Bei den OECD-Guidelines ist aber deren begrenzte Reichweite zu betonen. Die angesprochene mögliche Dynamik bezieht sich allein auf die OECD-Staaten und eben gerade nicht auf die Nicht-OECD-Staaten. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß allein freiwillige Vereinbarungen in der Regel nicht hinreichend sind, um Ziele z.B. im Umweltbereich zu erreichen. Dies ist nicht zuletzt ein Ergebnis der Diskussion der ordnungspolitischen Debatte um die Reichweite freiwilliger Vereinbarungen im Umweltschutz (Rennigs 1998).

¹⁸²OECD 1994a

Dennoch existieren Anreize, die zur Einhaltung der freiwilligen Guidelines führen können:

Ein Anreiz für TNCs stellt zweifelsohne die Vermeidung rechtlich bindender Gesetze dar. Die Guidelines sind allerdings auf der Ebene der OECD angesiedelt, die nicht über das Drohungspotential verfügt, weitergehende Maßnahmen bei Nichteinhaltung zu bewirken. Die Guidelines stellen in einigen OECD-Staaten bereits die maximalen Anforderungen an TNCs dar.

Einen anderen Anreiz stellt der drohende Imageverlust bei Verstößen gegen die Guidelines dar. Die Sensibilität gegenüber Imageverlusten hat zweifelsohne zugenommen, so daß tatsächlich von einem Anreiz ausgegangen werden kann. Erforderlich sind dazu aber auch entsprechende Informationen, die ggf. auf Verstöße hinweisen. Eine externe Kontrolle der TNCs findet nur durch NGOs statt, die - nicht zuletzt aufgrund der begrenzten Ressourcen der NGOs - nicht ausreichend ist. Im Gegensatz dazu verfügen die TNCs über eine starke Machtposition.

Ein weiterer Anreiz könnte in mit der Einhaltung der Guidelines verbundenen Kostenersparnissen liegen. Dies gilt in erster Linie für die Durchführung einer 'Single-Standard-Politik' der TNCs (vgl. oben). 'Single-Standard' bedeutet, daß die TNCs in Ländern mit unterschiedlichen Umweltstandards einheitliche, meist die höchsten, Umweltstandards anwenden. Die Kosteneinsparung ergibt sich vor allem auf Grund der geringeren Planungskosten durch die Standardisierung, geringeren Lernkosten und geringeren Maschinenkosten, da die gleichen Maschinen in allen Fabriken eingesetzt werden, sowie Rationalisierungsvorteilen.

Verbände wie die ICC betonen, daß TNCs sich an die freiwilligen Vereinbarungen halten und generell Umweltschutz auf hohem Niveau betreiben. Vertreter der Greenwash-These betonen jedoch, daß TNCs durch Lobbying, Einflußnahme sowohl auf die öffentliche Meinung durch PR-Kampagnen, als auch auf die Wissenschaft versuchen, gesetzliche Regelungen zu verhindern¹⁸³.

Es ist darauf hinzuweisen, daß freiwillige Vereinbarungen wie die OECD-Guidelines, aber auch die EU-Öko-Audit-Richtlinie (EMAS) oder ISO 14000 ff. durchaus sinnvolle Instrumente zur Regulation der Unternehmen sein können. Allerdings müssen einige Anforderungen erfüllt sein. Die Ergebnisse und auch die Durchführung des Audits müssen überprüft werden. Auch sollten NGOs, da sie im Umweltbereich teilweise über eine hohe Kompetenz verfügen, an der Erstellung der Audits beteiligt werden.

Eine Einschätzung über die Position der TNCs in Bezug auf Umweltschutz gibt dabei Steger (1997) ab: "In groben Strichen läßt sich etwa das folgende Bild zeichnen: Es gibt einen stabilen Kern von mittelständischen "Öko-Pionieren" und fortschrittlichen Großunternehmen. (...) Ich würde den Anteil dieser Unternehmen auf etwa 5-10 % in den umweltsensibleren Ländern (...) schätzen, auf weniger als 2 % in den übrigen europäischen Ländern und den

¹⁸³ Rowell, A. (1996) zeigt dazu mehrere Beispiele auf.

USA.. (...) Etwa ein Viertel der Unternehmen kann man in Nordeuropa als "Öko-Rationalisten" bezeichnen, also die Unternehmen, die systematischer den Umweltschutz managen (die ISO 14000 oder EMAS-Anwender) und die Kostensenkungspotentiale oder situativ auch Marktchancen nutzen. Im Rest der Welt ist dieser Anteil wieder signifikant geringer. Als grober Indikator kann dafür die Mitgliedschaft in unternehmerischen Umweltschutzorganisationen wie etwa WBCSD (World Business Council for Sustainable Development), GEMI (Global Environmental Management Initiative) usw. dienen: schätzungsweise 250 von etwa 7000 TNCs weltweit sind hier Mitglieder. (...) Den Rest schätze ich als "Öko-Minimalisten" ein, die sich im wesentlichen auf die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften beschränken" (Steger 1997: 255f., hier zitiert nach Fuchs 1997 in: Nord-Süd-aktuell 2'97).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich die Einschätzung der TNCs und damit auch der FDI grundlegend geändert hat. Am Anfang der Verhandlungen um die CoC stand die Vorstellung, daß die TNCs kontrolliert und ihnen Verpflichtungen auferlegt werden sollten. In den 80er Jahren wurden mit Unterstützung vor allem der OECD Staaten mehr und mehr Elemente aufgenommen, die auch die Rechte der TNCs einschlossen, was in Einklang mit den sich durchsetzenden Liberalisierungen stand. Der Abbruch der Verhandlungen über die CoC signalisierte letztlich den Blickwechsel. Parallel dazu wurden in den 70er Jahren die OECD-Guidelines entwickelt, die nunmehr auf Freiwilligkeit setzten. Schließlich wurden 1995 die Verhandlungen über das MAI aufgenommen, die vorrangig auf die Selbstbindung der Staaten setzten und weitgehend jegliche (verpflichtende) Bindung der TNCs zu vermeiden suchen.

Drei Fallbeispiele

In der Folge sind Fallstudien kritischer Beobachter dargestellt. Diese Fallbeispiele sind nicht zwangsläufig verallgemeinerbar, zeigen aber auf, daß jenseits von statistischen Auswertungen, wie sie oben im Bereich von FDI und Umwelt dargestellt worden sind, TNCs in dokumentierten Einzelfällen problematisiert werden müssen.

Shell in Nigeria

Nigeria ist mit über 100 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Über 75% des Staatshaushalts werden durch den Ölexport finanziert. Seit dem Putsch 1993 regiert General Abacha das Land. Das Parlament wurde aufgelöst, die Menschenrechte werden massiv verletzt. Der größte Teil der Erdölvorräte befindet sich im Nigerdelta, in dem verschiedene Völker mit rund 6 Mio. Menschen leben.

Die Shell Petroleum Development Company Nigeria Limited (SPDC) ist eine Tochter der britisch-niederländischen Royal Dutch/Shell Gruppe. SPDC ist der größte Erdölproduzent in Nigeria mit einer Fördermenge von fast 1 Mio. Barrel am Tag. SPDC trägt zu ca. 13% zum Gesamtumsatz der Shell-Gruppe bei.

In die öffentliche Kritik kam Shell Mitte der 90er Jahre. Obwohl seit ca. 40 Jahren Öl im geschätzten Wert von 30 Mrd. Dollar exportiert wurde, hat sich die Lebensqualität der einheimischen Völker nicht gebessert. Dies ist nun nicht allein auf Shell zurückzuführen, vielmehr gelang es nicht, die institutionellen Bedingungen im Lande selbst zu stabilisieren. Die Folge: In den Dörfern um die Ölfelder gibt es keinen elektrischen Strom, keine Krankenhäuser. Ein öffentliches Schulsystem existiert so gut wie nicht. Die Analphabetenquote liegt bei über 50%. Darüberhinaus sind weite Teile des Nigerdeltas zerstört, auf vielen Flüssen und Seen schwimmt Öl.

Die Vorwürfe gegenüber dem Verhalten von Shell:

Shell fackelte das bei der Ölförderung entweichende Gas auch in unmittelbarer Umgebung von Dörfern ab. Die Bewohner waren Tag und Nacht dem giftigen Rauch ausgesetzt. Erst Proteste in der westlichen Welt führten zum Bau einer Gasgewinnungsanlage.

Nach offiziellen Statistiken versickern jedes Jahr 2 300 m³ Öl aufgrund von undichten Pipelines. Shell behauptete zunächst, daß die Leck's durch Sabotageakte entstanden sind. 1995 bestätigte Shell in einem eigenen Bericht, daß 75% der Leck's auf Erosionsschäden der Leitungen zurückzuführen sind. Shell leistete logistische Hilfe für Polizei und Militär.

1994 gab Shell eine Studie für 2 Mio. US-Dollar in Auftrag, um der westlichen Öffentlichkeit zu zeigen, wie die "Wirklichkeit" im Nigerdelta aussieht. Der Studie wurde von dem Leiter der Dunlop Nigeria, einem Hauptabnehmer von Shell, durchgeführt. Die ökologischen Probleme der Art der Ölförderung waren nur begrenzt das Thema, noch weniger die nicht hinreichenden Sicherheitsstandards.

Im März 1995 fand ein Treffen zwischen Vertretern Shell's und dem Botschafter Nigerias in London statt. Die Verhaftung des Dichters, Menschenrechtlers und Trägers des alternativen Friedensnobelpreis Ken Saro Wiwa, der einige Zeit später hingerichtet wurde, war bei dem Treffen offensichtlich kein Thema. Stattdessen beauftragte die Militärjunta kurze Zeit später mehrere amerikanische Marketingagenturen mit einer 12 Mio. DM teuren Werbekampagne.

Quelle: Rowell, A. (1996): Green Backlash

6.2.1.2 Nike in Vietnam - Arbeits- und Umweltaudits

Ein wichtiges, meist freiwilliges Instrument nachhaltigen Wirtschaftens sind die Arbeits- und Umweltaudits (AuU-A) in Unternehmen. Die Hauptprobleme bzw. Diskussionspunkte bei der Ausgestaltung dieser AuU-A sind:

- Die Frage, ob die Erstellung von AuU-A auf Freiwilligkeit beruhen oder verpflichtend sein sollen.
- Welchen Mindestanforderungen die AuU-A genügen sollen.
- Wer die AuU-A erstellen darf und wie die Unabhängigkeit der Auditoren sichergestellt werden kann.
- Ob es eine Publikationspflicht für die AuU-A geben soll - und damit Informationsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit.

Seit 1993 existiert eine EG-Richtlinie zu Umweltaudits. Diese Audits erfolgen auf freiwilliger Basis, Teilnehmer müssen jedoch Mindestanforderungen erfüllen, wie z.B. die Einführung eines Umweltmanagementsystems. Auch sind die Unternehmen zur Publikation der Ergebnisse verpflichtet. In der weltweit gültigen ISO-Norm 14 000 ff. zum Umweltmanagement existiert eine solche Pflicht nicht. Ein Problem bei der Einschätzung und dem Vergleich von Audits ist die unterschiedliche Qualität in den verschiedenen Ländern. So muß in Deutschland jeder Auditor zertifiziert sein, was in anderen Ländern nicht unbedingt der Fall sein muß.

Insgesamt kann gesagt werden, daß die AuU-A ein sinnvolles Instrument des Umweltschutz sein können. Allerdings müssen Mindeststandards, etwa die Unabhängigkeit der Prüfer und die Publikationspflicht, verankert werden. Unternehmensvertreter lehnen solche gesetzliche Regelungen meist ab, müssen dann aber die Glaubwürdigkeit ihrer Berichte anders sicherstellen. Die Möglichkeit des Mißbrauches zum Beispiel für PR-Kampagnen kann ein

Problem darstellen. Der Wert insbesondere von freiwilligen Audits hängt entscheidend von der Glaubwürdigkeit der Berichte ab. Ein problematischer Fall wird in der Folge am Beispiel Nike in Vietnam dargestellt.

Nike in Vietnam

Nike erzielte 1997 in Asien mit über 350 000 Arbeitnehmern 795 Mio. Dollar Gewinn. Die Firma Ernst und Young hat ein AuU-A für Nike durchgeführt. Dabei, und dies ist im Grundsatz positiv zu bewerten, wurden auch die Werke von Subunternehmen, wie die Tae Kwang Vina Company (TKVC) daraufhin untersucht, ob diese die von Nike vorgegebenen Standards einhalten. Die TKVC ist eine koreanische Firma, die in Vietnam mit ca. 10 000 Mitarbeitern monatlich 400 000 Paar Schuhe ausschließlich für Nike herstellt.

Dieses interne Papier gelangte durch eine Indiskretion an die Öffentlichkeit. Das zusammenfassende und nach außen publizierte Ergebnis des Audits war: "Generally, production facility and waste tracking system in TKVC comply with NIKE's requirements and Vietnamese Environmental Regulations." Und insgesamt: "Nike was doing 'a good job'". (aus dem Bericht von Ernst & Young).

Der unabhängige Berater Dara O'Rourke, der unter anderem auch für die United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) in Vietnam tätig ist, hatte die genannte Firma in einem anderen Zusammenhang untersucht. In der Folge werden seine Einschätzungen des Ernst & Young-Berichts dargestellt.

Die Untersuchung von Ernst & Young weist große methodische Mängel auf. Dennoch offenbart sie einzelne zum Teil schwerwiegende Verstöße - sowohl gegen vietnamesische Gesetze als auch gegen den Nike-internen Verhaltenskodex.

Die gravierendsten methodologischen Mängel:

Es wurden nur Kriterien überprüft, die Nike vorgegeben hat.

Ein großer Teil der Daten beruhte allein auf Angaben des Managements.

Es wurden keine eigenen Schadstoffmessungen wie beispielsweise Luftproben durchgeführt.

Eine Befragung von Arbeitnehmern fand im Unternehmen und nicht an einem neutralen Ort statt. Zudem sei eine Datenbasis von nur 50 Befragten für eine seriöse Untersuchung zu klein.

Problembereiche, wegen denen TKVC und Nike in ganz Asien in der Kritik stehen, wurden gar nicht thematisiert, so z.B.: Körperliche Übergriffe, sexuelle Belästigung, versuchte Unterdrückung gewerkschaftlicher Organisation und Vertragsverletzungen.

Auch ohne eigene Untersuchungen benannten Ernst & Young unter anderem folgende Probleme:

Die Toluolkonzentration überstieg die zulässige Höchstgrenze um das bis zu 177-fache.

Schutzhandschuhe und Atemmasken sind nicht in ausreichender Zahl vorhanden.

Es gibt kein Sicherheitstraining für den Umgang mit hochgiftigen Chemikalien.

Der Geräuschpegel lag mit bis zu 101 dB über der zulässigen Höchstgrenze von 85-90 dB.

Es existiert kein Sicherheitsausschuß.

O'Rourke berichtete aus eigenen Untersuchungen von weiteren Problemen:

Arbeitnehmer berichteten ihm von täglichen körperlichen Übergriffen.

Die Untersuchungen zur Arbeitszufriedenheit von Ernst & Young und O'Rourke widersprachen sich diametral. TKVC bezahlt den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn von \$40 im Monat.

Obwohl in Vietnam nur 200 Überstunden im Jahr gestattet sind, kamen einzelne Arbeitnehmer auf 700.

Die hohe Anzahl an Arbeitsunfällen wurde nicht analysiert und somit auch kein Unfallverhütungsprogramm installiert. Ernst & Young begnügten sich mit dem Hinweis auf grob fahrlässiges Verhalten der Arbeitnehmer.

Nike nutzte die positive Gesamteinschätzung von Ernst & Young, um in einer großen Werbekampagne zu zeigen, daß die zuvor von Umweltschutz- und Dritte-Welt-Gruppen geäußerte Kritik an der Produk-

tionsweise Nike´s in Asien falsch sei. Vielmehr wurde mit diesem Bericht dargestellt, daß Nike sich in Asien genau so verhalte wie in den USA.

Quelle: Dara o'Rourke (1997); Ernst & Young (1997)

6.2.1.3 Einflußnahme von TNCs auf Wissenschaft

Die Standardsetzung im Umwelt-, aber auch Gesundheits- und Arbeitsschutz werden in der Regel von unabhängigen wissenschaftlichen Kommissionen auf den unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Dabei spielt die Mitarbeit der TNCs eine wesentliche Rolle, nicht zuletzt deshalb, weil ein wesentlicher Teil der Forschung und Entwicklung von diesen Unternehmen durchgeführt wird und von daher die Expertise vorhanden ist. Diese Kooperation erweist sich vielfach als produktiv. Dennoch ist festzuhalten, daß die Experten der Unternehmen sich in einer Zwitterstellung befinden. Auf der einen Seite sind sie Wissensträger, auf der anderen Seite sind sie aber auch Interessenvertreter. Entscheidend für ein erfolgreiches Arbeiten der entsprechenden Gremien ist, daß diese ausgewogen zusammengesetzt sind. Mittlerweile haben internationale Organisationen auf Problemfälle, wie sie im Kasten unten beschrieben sind, reagiert. So hat die WHO eine "Declaration of Interest" verabschiedet. Darin werden alle Mitarbeiter, Berater etc. aufgefordert, mögliche persönliche Interessenkonflikte offen darzulegen.

Die Wissenschaft spielt vor allem deshalb eine wesentliche Rolle, weil z.B. Handelsbeschränkungen zum Schutz der Umwelt sowohl in NAFTA als auch im Rahmen der WTO allein dann möglich sind, wenn sie auf der Basis eindeutiger wissenschaftlicher Erkenntnis erfolgen. Da damit auch erhebliche wirtschaftliche Interessen verbunden sind, ergeben sich die genannten möglichen Interessenkonflikte.

Einflußnahme von Interessenvertretern der TNCs auf die Wissenschaft

1993 zeigte Prof. A. Watterson in der Medizinzeitschrift The Lancet, daß Teile des Berichtes des "International Program on Chemical Safety" (IPCS), ein Programm der WHO über Fungizide, von Mitarbeitern der Chemieunternehmen ICI, Hoechst und DuPont geschrieben waren.

Wissenschaftler der US-Regierung entdeckten, daß ein Bericht der IPCS über Methyl-Chlorid lediglich auf von Chemiefirmen angegebenen Daten basierte.

Das Collegium Ramazzini, eine international anerkannte unabhängige Gruppe Gesundheitsforscher, lehnte eine Mitarbeit an einem IPCS-Bericht über Asbest mit dem Hinweis auf den Einfluß der Asbestindustrie auf den Bericht ab.

1996 fand in Berlin ein Workshop über "Multiple Chemical Sensitivities" (MCS) statt. Auf Druck der teilnehmenden Industrievertreter hin wurde der Titel des Workshop in "Idiopathic Environmental Intolerances" geändert.

1993 bot die International Fiber Safety Group (IFSG) der ILO die Finanzierung eines Kongresses über das Lungenröntgen an. IFSG ist ein Vereinigung der Asbestindustrie. Auf dem Kongreß gab dann ein Vertreter der IFSG seine Position als die der ILO aus.

1997 erschienen zwei Berichte der WHO: "Asbest and Health" und "Asbest and Housing". Laut unabhängiger Wissenschaftler lesen sich diese Berichte, als seien sie von der Asbestindustrie selbst geschrieben. So sind keine klaren Warnungen vor den Gefahren des Asbest enthalten, auch Hinweise auf mögliche ungefährliche Substitute fehlen.

Quelle: B. Castleman and R. Lemen (1998)

Schlußfolgerungen:

Die oben dargelegten Beispiele stellen Negativbeispiele dar, die die Probleme freiwilliger Vereinbarungen aufzeigen. Es soll nicht behauptet werden, daß die dargestellten Verhaltensweisen typisch für das Verhalten der Unternehmen sind, sie zeigen aber an Problemfällen auf, daß ein erhebliches Spannungsverhältnis bestehen kann. Insofern werfen sie auch die Frage nach der Verbindlichkeit freiwilliger Guidelines wie diejenigen der OECD auf. Die Guidelines hängen in starkem Maße von ihrer Glaubwürdigkeit ab. Diese läßt sich zwar auch durch eine freiwillige Berichterstattung gewährleisten. Dennoch scheint die Notwendigkeit der Überprüfbarkeit hoch, um eben diese Glaubwürdigkeit sicherstellen zu können. Insofern erscheint ein verpflichtender Charakter der Guidelines sinnhaft. Dies vor allem vor dem Hintergrund, daß mit dem geplanten MAI Investoren wesentliche zusätzliche Rechte zugestanden werden.

7 Existierende Investitionsabkommen

7.1 Bilaterale Investitionsschutzabkommen

Zur Entwicklung der Investitionsschutzabkommen: Bis in die sechziger Jahre wurden fast keine bilateralen Investitionsschutzverträge (BITs) geschlossen, was nicht zuletzt auf das bis dahin geringe Ausmaß ausländischer Direktinvestitionen (FDI) zurückzuführen ist. Fragen des Investitionsschutzes wurden z.B. in den im angelsächsischen Raum als "Friendship, Commerce and Navigation" (FCN)¹⁸⁴ bekannten Verträgen in Unterkapiteln behandelt. Diese Verträge beinhalten Kapitel zur Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Staaten, beispielsweise durch diplomatischen Austausch und zur Liberalisierung des Handels (meist durch Einräumung des *national treatment*-Prinzips) etc.

BITs werden hauptsächlich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vereinbart. So sind von den über 100 BITs,¹⁸⁵ an denen Deutschland beteiligt ist, nur zwei mit anderen Industrieländern, ca. 20 mit Staaten Mittel- und Osteuropas und ca. 80 mit Entwicklungsländern abgeschlossen worden. Beispielsweise gibt es keine BITs zwischen Deutschland, den USA und Japan. Das Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und Pakistan vom 25. November 1959 war der erste BIT weltweit.¹⁸⁶ Aktuell sind gerade die Verhandlungen zu den BITs zwischen Deutschland und Burkina Faso, Laos und den Vereinigten Arabischen Emiraten abgeschlossen worden.¹⁸⁷ BITs wurden in den sechziger Jahren vor allem von EG-Ländern mit afrikanischen Ländern als ein weiteres Entwicklungsinstrument eingeführt. Bis dahin gab es nur wenige ausländische Direktinvestitionen in diese Staaten. Westlichen Unternehmen war meist das Verlustrisiko aufgrund politischer Instabilitäten zu groß. Mit den BITs soll den Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit gegeben werden. In der Summe ist allerdings festzuhalten, daß bis heute diese Länder von den FDI-Strömen im wesentlichen abgekoppelt sind.

*Inhalt und Struktur der BITs:*¹⁸⁸

Ein idealtypischer Vertrag, bei Differenzierungen im Einzelfall, hat folgenden Aufbau:¹⁸⁹

- Präambel
- Geltungsbereich

¹⁸⁴ Ocran, T.M. 1994

¹⁸⁵ UNCTAD 1997

¹⁸⁶ Compendium of Bilateral Investment Treaties 1998

¹⁸⁷ Woche im Bundestag (wib) vom 29. April 1998

¹⁸⁸ Als Grundlage dieses Abschnitts dient UNCTAD 1997.

¹⁸⁹ So folgt beispielsweise der Investitionsschutzvertrag zwischen Deutschland und Venezuela vom 14.5.1996 fast genau diesem Aufbau.

- Marktzugang
- Investitionsförderung
- Nichtdiskriminierung
- Inländerbehandlung
- Meistbegünstigungsklausel
- Kapitaltransfer
- Entschädigungsregelungen bei Enteignungen oder Verlusten aufgrund von Kriegen
- Gültigkeitsdauer des Vertrages
- Streitschlichtungsmechanismen

Die wichtigsten Inhalte: Der Investitionsbegriff ist meist zwar sehr weitgehend, er geht von Aktien, Produktionsanlagen und Geld bis zu geistigem Eigentum, Konzessionen Geschäftsgeheimnissen und Handelsnamen, aber er ist genau definiert. Im MAI dagegen wird der Investitionsbegriff offen definiert: Es wird alles, was zukünftig eine Investition darstellt, miteinbezogen. Das Nichtdiskriminierungs- und Inländerbehandlungsprinzip galt in den Verträgen bis in die achtziger Jahre meist nicht vollständig. Ausnahmereiche, wie beispielsweise für Maßnahmen zur nationalen Sicherheit, sind der Normalfall. Andere Ausnahmereiche, die früher durchgängig aufgeführt worden sind, wie z.B. der Telekommunikationsbereich, sind heute vielfach nicht mehr Teil der BITs. Das Prinzip der Meistbegünstigung wird insoweit eingeschränkt, als es dann nicht gilt, wenn ein Staat Drittstaaten bei einer Zoll- oder Wirtschaftsunion, einer Freihandelszone oder einem gemeinsamen Markt weitergehende Rechte einräumt. Die Schutzbestimmungen für Investoren bei Enteignungen sind sehr weitgehend. Zwar wird jedem Staat das Recht dazu eingeräumt, allerdings darf diese nur "zum allgemeinen Wohl"¹⁹⁰ und gegen eine angemessene Entschädigung durchgeführt werden. Die Definition von "Angemessenheit" hat sich mehr und mehr internationalen Standards angenähert.¹⁹¹ Finden sich in frühen Verträgen noch Formulierungen, die Entschädigung müsse "gerecht" oder "fair" sein, gilt heute meist das "Hull-Prinzip".¹⁹² Dieses besagt, daß die Entschädigung in Höhe des Wertes der Kapitalanlage und unverzüglich erfolgen muß. Der Kapital- und Gewinntransfer zurück in die Heimatländer der Unternehmen ist heute vollständig liberalisiert. "Jede Vertragspartei gewährleistet den Staatsangehörigen oder Gesellschaften der anderen Vertragspartei den uneingeschränkten Transfer der im Zusammenhang mit einer Kapitalanlage stehenden Zahlungen..."¹⁹³ In früheren Verträgen waren häufig Auflagen - wie beispielsweise die Pflicht, einen bestimmten Anteil der Gewinne im Land zu reinvestieren - enthalten. Die Entwicklungsländer versuchten damit, ein Wachstum ihrer Kapitalbasis zu erreichen.

¹⁹⁰ Investitionsschutzvertrag zwischen Deutschland und Venezuela 1996, Artikel 4

¹⁹¹ Ocran, T.M. 1994

¹⁹² Compendium of Bilateral Investment Treaties 1998

¹⁹³ Artikel 5 des oben genannten Vertrages

Der Streitschlichtungsmechanismus bezieht sich

a) auf Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Vertragsparteien. Diese Meinungsverschiedenheiten sollen durch Konsultationen der beiden Regierungen beigelegt werden. Führen diese jedoch zu keinem Ergebnis, so soll ein Schiedsgericht gebildet werden. Dieses Schiedsgericht besteht aus Vertretern beider Parteien und einem von beiden gemeinsam ernannten Obmann. Können sich die beiden Parteien auf keinen Obmann einigen, soll der Präsident des Internationalen Gerichtshofs diese Rolle übernehmen. Das Schiedsgericht entscheidet mit Stimmenmehrheit. Seine Entscheidungen sind bindend.

b) auf Meinungsverschiedenheiten zwischen natürlichen oder juristischen Personen der einen Partei und dem anderen Vertragspartner. Die erste Möglichkeit für einen ausländischen Investor bei vermuteter Vertragsverletzung durch die Gastregierung sind die nationalen Gerichte. Kann die Meinungsverschiedenheit nicht ausgeräumt werden, hat der ausländische Investor häufig das Recht, nach Ablauf einer gewissen Frist ein internationales Schiedsverfahren einzuleiten. In den vergangenen Jahrzehnten gab es verschiedene internationale Schiedsverfahren. Am häufigsten wird in den BITs die Konvention des "International Centre for Settlement of Investment Disputes" (ICSID) vereinbart. Die ICSID-Konvention wurde 1965 als verbindliches Abkommen im Rahmen der Weltbank verabschiedet, allerdings sind nicht alle Staaten Mitglied der ICSID. Falls einer der beiden Vertragspartner kein Mitglied ist, sind andere Schiedsverfahren beispielsweise bei der UNO vorgesehen. ICSID soll auch im Rahmen des MAI eines von drei möglichen Schiedsverfahren sein. Dabei soll ein Verfahren auch dann beim ICSID stattfinden, wenn der beteiligte Staat kein Mitglied der ICSID ist. In den über 30 Jahren des Bestehens des ICSID wurden dort jedoch nur wenige Fälle verhandelt. Dafür sind die Gründe:¹⁹⁴ a) Da ein BIT ein verbindlicher Vertrag ist, wird er in nationales Recht umgewandelt. Dadurch hat der Investor die Möglichkeit, auf der Grundlage dieses Gesetzes die Klage gegen den Staat vor einem nationalen Gericht einzureichen. In den allermeisten Fällen geschieht dies auch. b) Selbst wenn der BIT erst ratifiziert und noch kein nationales Recht geworden ist, reicht dies als Grundlage für eine Klage vor einem nationalen Gericht.

Unabhängig davon, ob ein nationales oder internationales Schiedsverfahren durchgeführt wird, ist die Frage, welches Recht angewendet wird. Es gab ursprünglich Versuche der Industrieländer, die Gültigkeit des eigenen Rechts für die Unternehmen auch in den Entwicklungsländern durchzusetzen. Diese exterritoriale Gültigkeit des Rechts der Industrieländer wurde von den Entwicklungsländern nicht akzeptiert. So ist auch heute in fast allen Verträgen das Territorialprinzip verankert. Dieses besagt, daß auf der Grundlage des nationalen Rechts des Landes entschieden werden soll, in dem die Investition stattgefunden hat, über die die Meinungsverschiedenheit aufgetreten ist. Unabhängig davon ist immer auch noch ein Hinweis auf die Regeln des Internationalen Privatrechts enthalten. Es kann im nationalen Recht durchaus zu anderen Regelungen, als im Internationalen Privatrecht üblich, kommen.

¹⁹⁴ Ocran 1994

Diese Unterschiede werden, aufgrund des Klagerechts der Unternehmen gegen einen Staat, im MAI ziemlich wichtig, da da das Internationale Privatrecht über das nationale Recht gestellt wird. Wie genau die Gewichtung dann innerhalb eines Verfahrens im Rahmen des MAI durchgeführt wird, ist noch nicht absehbar. Problematisch könnte es werden, wenn beispielsweise die Rechtsauffassung einer Region oder Kultur im Rahmen des Internationalen Privatrechts stärker gewichtet wird als diejenige anderer Regionen oder Kulturen und diese dann Schiedssprüche, die auf diesem Internationalen Recht basieren, anerkennen müssen.

Bilaterale Investitionsabkommen sind also fast ausschließlich wirtschaftspolitische Instrumente zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Wenn man diese vereinheitlichen will, was ein Anliegen der MAI Verhandlungen ist, erscheint die OECD dafür, der falsche Rahmen zu sein.¹⁹⁵ Auch wenn das MAI ausdrücklich für die Entwicklungsländern offen sein soll, wäre es der bessere Weg, diese gleich an den Verhandlungen zu beteiligen. Solche globalen Verhandlungen könnten beispielsweise bei der UNO stattfinden.

7.2 Das NAFTA als multilaterales Investitionsschutzabkommen

7.2.1 Das Abkommen

7.2.1.1 Zur Entstehung von NAFTA

Das *North American Free Trade Agreement* NAFTA trat am 1.1.1994 in Kraft und schließt die USA, Kanada und Mexiko (als Schwellenland) ein. Vorläufer von NAFTA ist das *Canada-United States Free Trade Agreement (CUFTA)*, ein zum 1.1.1989 in Kraft getretenes Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten.

Es handelt sich bei NAFTA um das erste umfassende multilaterale Handels- und Investitionsabkommen zwischen Industrieländern und einem Entwicklungs- bzw. Schwellenland. Wenngleich NAFTA über den reinen Freihandel hinaus auf eine Angleichung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zielt, wird mit dem Abkommen aber keine weitergehende ökonomische und politische Integration angestrebt, wie das etwa bei der EU der Fall ist. So sind z.B. keinerlei finanzielle Ausgleichsmechanismen zwischen den beteiligten Ländern vereinbart, obwohl deren Entwicklungsstand erheblich größere Ungleichheiten aufweist, als sie zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedern auftreten. Aufgrund der vehementen Kritik von Umweltschutzgruppen und Gewerkschaften in den USA wurden jedoch schließlich zwei Seitenabkommen zum Bereich 'Umwelt' und eines zum Bereich 'Arbeit' gleichzeitig verabschiedet.

Als Schlüsselemente des NAFTA können betrachtet werden:¹⁹⁶

¹⁹⁵ So geht der Hinweis, wie ihn beispielsweise die IG Metall in ihrer Stellungnahme am 10. März gemacht hat, daß das MAI zu befürworten ist, da es nur "...die unübersichtliche Vielzahl bilateraler Abkommen ablösen soll, für grundsätzlich richtig" an der Sache vorbei.

¹⁹⁶ nach Reams 1996

Zölle: Abbau sämtlicher Handelsschranken für Güter und Dienstleistungen. Zölle werden seit 1.1.94 bis spätestens in 15 Jahren komplett eliminiert.

Investitionen: Inländerbehandlung für alle Investoren; Staaten sind spezielle Bedingungen für ausländische Investoren untersagt (entsprechend mußte Mexiko seine Exportauflagen, d.h. daß ausländische Investoren auch exportieren mußten, fallen lassen).

Ursprungsland: Nur hinreichende Weiterverarbeitung von Vorprodukten macht diese zu NAFTA-Gütern mit entsprechenden Zollklassifikationen.

Gesundheit und Umwelt: Unverbindliches Ziel, die jeweilig "höchsten" Umwelt- und Gesundheitsstandards zu erreichen; Bestimmung, Standards der Lebensmittelherstellung "weitestmöglich" anzugleichen; Recht auf Minimalstandards für Lebensmittelsicherheit.

Dienstleistungen: Marktöffnung für Banken-, Telekommunikations-, Transport- und öffentliches Beschaffungswesen; aber Ausnahmeregelungen z.B. für Öl und Gas in Mexiko, für Film- und Verlagswesen in Kanada und die maritime Industrie in den USA.

Geistiges Eigentum: Schutz von Copyrights, Tonaufnahmen, Satellitenübertragungen, pharmazeutischen Produkten, Pflanzenzüchtungen, Warenzeichen, Industrie-Designs und anderen Formen geistigen Eigentums.

NAFTA wurde wesentlich von Mexiko und den USA vorangetrieben. Die jeweiligen Interessen können in Kürze folgendermaßen zusammengefaßt werden.

Mexikanische Interessen:¹⁹⁷

- Anschluß an die zentralen weltwirtschaftlichen Regionen,
- Steigerung der Attraktivität des Standortes Mexiko für Auslandsinvestitionen durch Stabilisierung der marktwirtschaftlichen Bedingungen und freien Zugang zum US-Markt,
- Modernisierung der mexikanischen Wirtschaft durch stärkeren Wettbewerb und Auslandsinvestitionen,
- Qualifikation für staatliche und andere (z.B. IWF) Unterstützung aus den USA in Form von Krediten, Umschuldungshilfen, Garantien etc.

US-amerikanische Interessen:¹⁹⁸

- ökonomische Vorteile durch vermehrte Exporte nach Mexiko und weltweit (über Steigerung ihrer globalen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienzgewinne durch Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsschritte nach Mexiko),

¹⁹⁷ Schirm (1997a) S.52

¹⁹⁸ Schirm (1997a) S.52f.

- außen- und sicherheitspolitische Aspekte: Stabilisierung Mexikos und seiner pro-amerikanischen und marktwirtschaftlichen Haltung sowie Lösung von Umwelt- und Migrationsproblematiken via Wohlstandssteigerung in Mexiko,
- Verbesserung der US-Position bei internationalen Verhandlungen, etwa Handelskonflikten und in der GATT-Uruguay-Runde (NAFTA als Vorbild und Anreiz für multilaterale Wirtschaftskooperation; z.B. Einfluß auf Uruguay-Runde bei Einigung über Schutz geistigen Eigentums und Mechanismen zur Streitbeilegung. (Schirm 1997a: 75)

Opposition verschiedener Interessengruppen ¹⁹⁹

USA:

US-amerikanische Gewerkschaften, die Arbeiter in den Wirtschaftssektoren vertraten, deren Existenz von vermehrter mexikanischer Konkurrenz bedroht wäre oder die aufgrund der niedrigeren Lohnkosten eventuell nach Mexiko verlegt werden könnten;

US-amerikanische Unternehmer aus diesen Bereichen, besonders Textilindustrie und einige Agrarsektoren;

US-amerikanische Umweltschutzgruppen, die eine Abwanderung von US-Industrien nach Mexiko wegen dort weniger strenger Umweltauflagen befürchteten;

Mexiko:

mexikanische Politiker, die jede Annäherung an die USA grundsätzlich ablehnten und sich auf Ziele und Prinzipien der Revolution beriefen;

in geringem Maße mexikanische Unternehmer, die Konkurrenz durch den Wegfall von Zöllen befürchteten (wobei diese bereits erheblich reduziert waren);

verschiedenste mexikanische Nicht-Regierungs-Organisationen, die vor allem dem mit NAFTA festgeschriebenen Entwicklungs- und Liberalisierungsmodell für Mexiko nicht zustimmten: Der Mexikanische Aktionsverbund gegen den Freihandel RMALC entstand als demokratischer Rahmen, in dem verschiedene soziale Bewegungen ihre Aktionen analysieren, diskutieren und koordinieren können. Unter den über 100 Organisationen befinden sich gewerkschaftliche und ökologische Gruppierungen, Landarbeiter-, Frauen-, Bildungs-, Menschenrechts- und Kleinunternehmer-Organisationen sowie Wissenschaftler und die urbane Volksbewegung. ²⁰⁰

¹⁹⁹ Schirm (1994)

²⁰⁰ Salazar Ramirez, Hilda (1995)

NAFTA und der Konflikt im mexikanischen Bundesstaat Chiapas

Der 1. Januar 1994 war zum einen der Tag des Inkrafttretens des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens zwischen Kanada, den USA und Mexiko, der auch den Eintritt Mexikos in die "Erste Welt" durch seine Aufnahme in die OECD markieren sollte - es war zum anderen aber auch der Tag, an dem sich im mexikanischen Bundesstaat Chiapas die zapatistische Befreiungsarmee EZLN zum bewaffneten Widerstand gegen das herrschende System erhob. Die EZLN trat als lokale Bauern- und Indigena-Bewegung an die Öffentlichkeit. Zugleich haben eine Reihe von sozialen Bewegungen an Bedeutung gewonnen. Die sozialen Auseinandersetzungen in Chiapas um Angelegenheiten wie kommunale Demokratie, Land und staatliche Leistungen haben eine erhebliche Dynamik entwickelt.²⁰¹

Die zeitliche Koinzidenz der beiden Ereignisse ist kein Zufall. Der von der mexikanischen Regierung eingeschlagene Modernisierungs- und Liberalisierungskurs findet, nach Auffassung der Aufständischen, in NAFTA seinen sichtbarsten Ausdruck.

1. Vor der Verabschiedung von NAFTA wurde das sogenannte 'Ejido-System' in Mexiko abgeschafft. Der 'Ejido', den die mexikanische Revolution 1920 unter den Schutz der Verfassung gestellt hatte, bezeichnet Staats-Land, das landlosen Bauern zur kollektiven, unbefristeten Nutzung übergeben wird. Das Land blieb stets Eigentum des Staates und war unverkäuflich. Daher wurde das 'Ejido'-System zu einem Hindernis für die 'Modernisierung' der Landwirtschaft in Richtung Exportproduktion. Durch eine Verfassungsänderung wurde die rechtliche Gewährleistung von privaten Eigentumsrechten vollzogen und die bislang unverkäufliche Immobilie dem Markt zugänglich gemacht.

2. Zusätzlich öffnete die Handelsliberalisierung im Agrarsektor den mexikanischen Markt für US-amerikanisches Getreide, insbesondere den Mais als Grundnahrungsmittel.

Folge der neuen Investitions- und Handelsmöglichkeiten war die faktische Zerstörung des 'Ejido'-Systems und damit die Vernichtung der Lebensgrundlagen zahlloser Bauern- und Indigena-Familien. Nach Schätzungen des unabhängigen Bauernverbandes CIOAC verloren allein 1996 eine Viertelmillion Menschen ihre Existenzgrundlage in der Landwirtschaft; insgesamt hängen rund eine Million Familien direkt von der kleinbäuerlichen Maisproduktion ab. Positiven Entwicklungen (im Norden des Landes) stehen damit erhebliche negative Effekte gegenüber, wobei auch deutlich wird, daß die Zusammenhänge komplex sind.

Das Konzept der Marktöffnung und Liberalisierung hat vor allem im Süden des Landes zu einer politischen und sozialen Destabilisierung geführt. Der gesellschaftliche Konsens über den eingeschlagenen Entwicklungspfad ist offenbar nur begrenzt vorhanden. (Salazar Ramirez 1995).

Bei der weiteren Analyse stehen das durch NAFTA etablierte Investitionsregime einerseits und das Umweltregime andererseits im Mittelpunkt des Interesses. Dabei ist jedoch zu beachten, daß NAFTA hauptsächlich ein Handelsabkommen ist und die Regelungen im Handelsbereich teilweise starken Bezug zu und Einfluß auf Investitionen haben können. Dazu gehören zum Beispiel in manchen Bereichen sehr weitgehende Restriktionen durch das Ursprungslandprinzip oder auch Beschränkungen in der Gewährung von Zollnachlässen.²⁰² Darüber hinaus sind bei der Untersuchung von Umweltwirkungen solche durch Handel verursachte und solche mit Bezug zu Investitionen kaum voneinander zu trennen und eine spezifische Aussage über die Umweltwirkungen des Investitionsregimes ist demzufolge nur schwer möglich. In beiderlei Hinsicht müssen also stets die Interdependenzen beachtet werden.

²⁰¹ Vgl. Topitas (Hrsg.) 1994

²⁰² So soll explizit die Etablierung von reinen "Export-Plattformen" (insbesondere von Mexiko aus in die USA als weltweit größten Konsumentenmarkt) verhindert, aber auch 'regional sourcing' attraktiv gemacht werden.

7.2.1.2 Das durch NAFTA etablierte Investitionsregime

Den Bestimmungen zum Investitionsschutz ist im NAFTA-Vertrag ein eigenes, nämlich das Kapitel 11 gewidmet. Jedoch sind in dem Zusammenhang einige weitere Kapitel von Bedeutung, nämlich das Kapitel 12 zu Dienstleistungen, Kapitel 14 zu Finanzdienstleistungen und Kapitel 17 über den Schutz geistigen Eigentums.²⁰³

Zentral ist zunächst eine sehr ausführliche und ausschließende Definition von "Investitionen" in Art. 1139 (Section C), die neben (traditionellen) ausländischen Direktinvestitionen auch Portfolio-Investitionen einschließt,²⁰⁴ aber genau spezifiziert, was als Investition zu verstehen ist und was nicht. Insofern ist der Begriff nicht - wie das im Gegensatz der Investitionsbegriff im MAI vorsieht - offen für zukünftige Entwicklungen und eine Neudefinition ist schwieriger.

Kernprinzipien

- National Treatment (Art. 1102) - NT: Investoren müssen bezüglich der Investitionsbestimmungen wie Inländer behandelt werden.
- Most-Favoured Nation Treatment (Art. 1103) - MFN: Investoren aus einem Mitgliedsland dürfen nicht schlechter behandelt werden als irgendein Investor aus einem anderen Mitgliedsland oder auch einem Nicht-NAFTA-Mitglied.
- Performance Requirements (Art. 1106): Verbot einer Reihe von Auflagen hinsichtlich Akquise, Durchführung und dem Ausbau von Investitionen sowie von bestimmten Investitionsanreizen gegen Erfüllen derartiger Auflagen (andere hingegen werden explizit erlaubt, z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen, FuE). Hinsichtlich Umweltauflagen gibt es eine explizite Ausnahme.²⁰⁵

²⁰³ Folgende Begriffsverwendung sei noch geklärt: Unter *Party* bzw. *Partei* wird ein Mitgliedsstaat des NAFTA verstanden.

²⁰⁴ Was eine Erweiterung gegenüber dem US-kanadischen Freihandelsabkommen ist.

²⁰⁵ Der Wortlaut ist:

1. No Party may impose [...] requirements [...] in connection with the establishment, acquisition, expansion, management, conduct or operation of an investment of an investor of a Party or of a non-Party in its territory:
 - (a) to export a given level or percentage of goods or services;
 - (b) to achieve a given level or percentage of domestic content;
 - (c) to purchase, use or accord a preference to goods produced or services provided in its territory, or to purchase goods or services from persons in its territory;
 - (d) to relate in any way the volume or value of imports to the volume or value of exports or to the amount of foreign exchange earnings;
 - (e) to restrict sales of goods or services in its territory that such investment produces or provides by relating such sales in any way to the volume or value of its exports or foreign exchange earnings;
 - (f) to transfer technology, a production process or other proprietary knowledge to a person in its territory, except when the requirement is imposed or the commitment or undertaking is enforced by a court ...

- Senior Management and Board of Directors (Art. 1107): Verbot von Auflagen an die Besetzung von Führungsstellen mit Personen einer bestimmten Nationalität.
- Transfers (Art. 1109): Freier Geldtransfer im Zusammenhang mit einer Investition.
- Expropriation and Compensation (Art. 1110): Verbot von sowohl direkter als auch indirekter Verstaatlichung oder Enteignung²⁰⁶ außer *zum Wohl der Allgemeinheit*, auf einer Nicht-Diskriminierungs-Basis und bei Entschädigung zu einem *fairen Marktpreis* (ohne Verzögerung, inklusive Zinsen und in G-7-Währung oder entsprechendem Gegenwert)
- Denial of Benefits (Art. 1113): Regelt die Behandlung von Investoren aus Nicht-NAFTA-Mitgliedern, die bereits in einem NAFTA-Mitgliedsstaat niedergelassen sind. Im Prinzip volle Rechte, solange "substantielle Geschäftstätigkeit" vorliegt. Rechte aus Kapitel 11 können verweigert werden, wenn ein Nicht-NAFTA-Mitglied beteiligt ist, mit dem die verweigernde Partei keine diplomatischen Beziehungen unterhält oder gegen das sie Handelsbeschränkungen verhängt hat.
- Environmental Measures (Art. 1114): Umweltauflagen sind einer Partei erlaubt, wenn eine Investition Umweltbelange berührt. Insbesondere dürfen Umweltstandards nicht herabgesetzt werden, um Investitionsanreize zu schaffen.

Verfahren bei Streitigkeiten

In bezug auf den Investitionsschutz sind grundsätzlich folgende Streitigkeiten denkbar:

- Streitigkeiten eines Investors mit Privatparteien in seinem Gastland, in dem er investiert: Solche Fälle sind im Rahmen der nationalen Rechtswege zu lösen.
- Streitigkeiten zwischen einem Investor und seinem Gastland: Hierfür ist der spezielle Schlichtungsmechanismus des Kapitel 11 NAFTA-Vertrag vorgesehen.

(g) to act as the exclusive supplier of the goods it produces or services it provides to a specific region or world market.

2. A measure that requires an investment to use a technology to meet generally applicable health, safety or environmental requirements shall not be construed to be inconsistent with 1(f). [...]

3. No Party may condition the receipt or continued receipt of an advantage [...] on compliance with any of the following requirements:

(a) *wie 1(b)*

(b) to purchase, use or accord a preference to goods produced in its territory, or to purchase goods from producers in its territory;

(c) *wie 1(d)*

(d) *wie 1(e)*

4. Nothing in paragraph 3 shall be construed to prevent a Party from conditioning the receipt or continued receipt of an advantage [...] on compliance with a requirement to locate production, provide a service, train or employ workers, construct or expand particular facilities, or carry out research and development, in its territory.

5. Paragraphs 1 and 3 do not apply to any requirement other than the requirements set out in those paragraphs.

6. [...] nothing in paragraph 1(b) or (c) or 3(a) or (b) shall be construed to prevent any Party from adopting or maintaining measures, including environmental measures

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health; or

(c) necessary for the conservation of living or non-living exhaustible natural resources.

²⁰⁶ Der Begriff der 'indirekten Enteignung' birgt durch seine Ungenauigkeit ein erhebliches Problempotential.

- Streitigkeiten zwischen zwei Mitgliedsstaaten: In solchen Fällen kommt der allgemeine Schlichtungsmechanismus von NAFTA gemäß Kapitel 20 zum Tragen.

*Streitfall zwischen einem Investor einer Partei und einer anderen Partei
(Kapitel 11 Section B)*

Investoren können ein Streitschlichtungsverfahren gegen NAFTA-Mitglieder anstrengen, wenn diese ihre Verpflichtungen aus Sektion A gebrochen haben und dem Investor dadurch Verluste oder Schaden entstanden sind, und zwar frühestens sechs Monate bis zu drei Jahre nach den Handlungen, die Grundlage der Klage sind (Art. 1116).²⁰⁷

Zur Anrufung eines Schiedsgerichtes muß der Investor in einen der folgenden Schlichtungsmechanismen einwilligen und auf einen Prozeß vor einem Gericht oder Verwaltungsgericht verzichten (Art. 1121). (Alternativ könnte er die im Gastland verfügbaren Rechtswege beschreiten.) Drei verschiedene Schlichtungsmechanismen sind dann möglich: (Art. 1120)

- ICSID Convention - "Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States" (Weltbank-Übereinkommen, bisher offenbar nur von USA unterzeichnet und daher nicht verfügbar, da Konfliktparteien Mitglieder sein müssen, Burgos Perez 1996: 79)
- ICSID - "Additional Facility for the Administration of Conciliation, Arbitration, and Fact-Finding Proceedings" (anwendbar für Streitigkeiten mit den USA)
- UNCITRAL - "United Nations Commission on International Trade Law - Arbitration rules"

Das Schiedsgericht kann nur monetäre Schäden (inkl. Zinsen) und Rückübertragung von Eigentum zuerkennen. (Art. 1135) Der Schiedsspruch ist verbindlich, allerdings nur in bezug auf die beiden Streitparteien und den konkreten Fall, und er kann letztlich auf rechtlichem Wege durchgesetzt werden (Art. 1136).

Streitfall zwischen zwei Parteien (Kapitel 20)

Der Streitlösungsmechanismus bezieht sich auf alle Fragen der Interpretation und Anwendung von NAFTA mit Ausnahme des gesonderten Mechanismus von Kapitel 19 für Antidumping und Countervailing Duty Konflikte (Art. 2004). Streiten können sich nur NAFTA-Mitglieder.

Streitfälle, die auch das GATT betreffen, können wahlweise vor ein NAFTA-Panel oder ein WTO-Panel gebracht werden. Gibt es darüber keine Einigkeit zwischen den Parteien, ist normalerweise für das NAFTA-Panel zu entscheiden. Eine beklagte Partei kann insbesondere auf dem NAFTA-Panel bestehen, wenn Umwelt- oder Gesundheitsbelange betroffen sind oder wenn sich der Streit auf Umweltabkommen bezieht und in Zusammenhang mit Art. 104 steht. (Art. 2005). Eine dritte Partei kann hinzukommen, wenn sie "substantielles Interesse" an dem Streitfall hat. (Art. 2006).

²⁰⁷ Ausnahme: Vertragsbruch aus Gründen nationaler Sicherheit mit Berufung auf Art. 2102

Das Verfahren ist dem WTO-Schlichtungsverfahren vergleichbar. Das Schlichtungspanel besteht aus fünf Personen, die Kommission etabliert Verfahrensregeln. Dazu gehört die Möglichkeit von Expertisen bzgl. Umwelt-, Gesundheits- u.a. Fragen (Art. 2012 bis 2017).

Wenn immer möglich besteht das Ergebnis darin, daß eine Partei die jeweilige NAFTA-widrige Maßnahme nicht umsetzt bzw. Vereinbarungen/Vorteile, die NAFTA vorsieht, gewährt. (Art. 2018). Falls darüber in einem bestimmten Zeitraum kein Einvernehmen erzielt werden kann, ist die Kläger-Partei berechtigt, Strafmaßnahmen zu verhängen, bis eine Einigung erreicht ist. Ein von der Kommission eingesetztes Panel befindet über deren Angemessenheit. (Art. 2019).

Ausnahmeregelungen und Souveränitätsschutz

Im folgenden sollen die Einschränkungen der prinzipiell sehr weitgehenden Investitionsschutzregelungen gesondert betrachtet werden - es wird deutlich werden, daß sie doch ein beachtliches Ausmaß haben.

Dazu sind zum einen Ausnahmen zu betrachten, die die **nationale oder subnationale Souveränität** betreffen.²⁰⁸ Hierunter fallen einerseits die für Investitionen relevanten allgemeinen Ausnahmen aus Kapitel 21 (General Exceptions) zu

- nationaler Sicherheit,
- Maßnahmen der Besteuerung, bestehende und neue Steuergesetze,
- drohende oder bestehende Zahlungsbilanzschwierigkeiten,

andererseits die durch Art. 1106 festgesetzte

- Gestattung von Leistungsaufgaben im Hinblick auf Erfordernisse von Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt und um die lokale Produktion zu fördern, Dienstleistungen bereitzustellen, Arbeitskräfte weiterzubilden oder zu beschäftigen, Infrastruktur bereitzustellen oder Forschung und Entwicklung zu fördern,

sowie die folgenden in Art. 1108 festgehaltenen Bereiche, die von der Anwendung der Art. 1102 Inländerbehandlung, Art. 1103 Meistbegünstigung, Art. 1106 Leistungsaufgaben und Art. 1107 Nationalitätsbestimmungen ausgenommen sind:

- jeglicher Maßnahme lokaler Behörden
- government procurement, 'subsidies' und 'grants' inkl. Kredite, Garantien und Versicherungen.

Darüber hinaus sind in den ersten drei für Investitionen relevanten Annexen im Negativlisten-Verfahren nicht-konforme Maßnahmen sowie Sektoren aufgezählt, die ebenfalls von der Anwendung der Art. 1102 Inländerbehandlung, Art. 1103 Meistbegünstigung, Art. 1106

²⁰⁸ Vgl. hierzu Western Governors 1997:S. 8

Leistungsaufgaben und Art. 1107 Nationalitätsbestimmungen ausgenommen sind, um 'sensible' Bereiche zu schützen.²⁰⁹

- Annex I listet alle auf Bundes- und auf Länder-/Provinz-Ebene existierenden nicht-konformen Maßnahmen auf, diese können zum Teil für unbestimmte Zeit in Kraft bleiben, zum Teil werden sie innerhalb einer bestimmten Frist beseitigt,
- Annex II umfaßt für die betreffenden Sektoren, Subsektoren und Aktivitäten neben nicht-konformen aufrechterhaltenen Maßnahmen auch noch solche, die zu jedem Zeitpunkt durch die Parteien ergriffen werden, also neue und eventuell restriktivere Maßnahmen,
- Annex III bezieht sich ausschließlich auf Mexiko und behandelt Vorbehalte in bezug auf Aktivitäten, die von der Verfassung her dem mexikanischen Staat zustehen.

Wichtigste Ausnahmen sind für Kanada die Kulturindustrie (die als einziger Sektor unter Art. 2106 als generelle Ausnahme geregelt ist), für die USA die maritime Industrie, für Mexiko der Energiesektor. Mexikos Ausnahmeliste ist mit Abstand die längste, aber fast alle Regelungen (im Produktionssektor) entfallen nach festgelegten Fristen. Entsprechend geht es bei Kanada und den USA um den Erhalt des bereits weitgehend liberalen Status quo, bei Mexiko um weitere Öffnung, wenngleich auch einige Bereiche - allen voran Energie - aus politischen Gründen für ausländische Direktinvestitionen beschränkt bleiben.

Allerdings muß für die USA festgehalten werden, daß sie sich häufig auf die breit gefaßte Klausel zur nationalen Sicherheit (Art. 2102) beruft, um ausländische Direktinvestitionen zu beschränken bzw. zu beeinflussen - die Bereiche sind dadurch weniger klar spezifiziert als bei Kanada und Mexiko, zumal die meisten Hochtechnologien militärischen und zivilen Nutzen haben und das Diskriminierungspotential für ausländische Direktinvestitionen groß ist. Darüber hinaus vertreten die USA die Position, daß Streitfälle im Zusammenhang mit nationaler Sicherheit nicht Gegenstand einer Streitschlichtung sein kann (Gestrin / Rugman 1994: 87).

7.2.2 NAFTA und Umwelt

7.2.2.1 Das durch NAFTA etablierte Umweltregime

Um den prinzipiell zunächst einmal bestehenden Konflikt zwischen Handel und Investitionen einerseits und Umweltbelangen andererseits zu behandeln, gibt es zwei Möglichkeiten: entweder werden die beiden Bereiche in völlig separaten internationalen Abkommen bearbeitet, oder es wird eine Verknüpfung hergestellt. Letztere kann wiederum entweder durch die direkte Integration von Umweltbestimmungen in ein Handels- und/oder Investitionsabkommen oder durch die Verhandlung von Parallelabkommen zum Umweltschutz zu dem Handels- und/oder Investitionsabkommen stattfinden. NAFTA integriert Umweltbelange durch beide Strategien: Zum einen enthält der Kernvertrag selbst Umweltregelungen, zum anderen

²⁰⁹ Vgl. hierzu Burgos Perez 1996: 75ff. Neben den Annexen I - III ist für Investitionen noch relevant der Annex VII, der sich mit der Aufrechterhaltung nicht-konformer Maßnahmen innerhalb des Finanzdienstleistungssektors befaßt.

traten gleichzeitig mit NAFTA ein trilaterales Umweltseitenabkommen, das North American Agreement on Environmental Cooperation NAAEC, und ein bilaterales Abkommen zwischen Mexiko und den USA, das Umweltprobleme im US-mexikanischen Grenzgebiet betrifft, in Kraft.

Das bezieht sich sowohl auf das Handels- als auch das Investitionsregime von NAFTA. Als direkt das Investitionsregime beeinflussend können folgende Bestimmungen betrachtet werden:

- Präambel: Ziel der nachhaltigen Entwicklung.
- Art. 104: Vorrang bestimmter multilateraler Umweltabkommen vor NAFTA.
- Art. 1106: Mit Bezug auf Umwelt sind Leistungsaufgaben erlaubt.
- Art. 1114: Umweltmaßnahmen dürfen nicht unter Berufung auf die Investitionsbestimmungen verhindert werden und Umweltstandards dürfen nicht zum Zwecke des Investitionsanreizes gesenkt werden.
- NAAEC: Es wird eine Angleichung der Umweltgesetze auf hohem Niveau angestrebt. Privatpersonen haben das Recht, die Einhaltung von Umweltgesetzen einzuklagen.

7.2.2.2 Bewertung der NAFTA-Umweltregelungen

Im folgenden wird eine Bewertung der Umweltregelungen von NAFTA in Anlehnung an Spalding (1997) vorgenommen, die zugleich den Inhalt der Regelungen deutlich macht.

”NAFTA became the first ‘traditional’ trade agreement to attempt to integrate some environmental considerations into the text of the agreement itself.” (Von Moltke zitiert nach Spalding 1997: 260) - Diese Feststellung ist als erstes für eine Bewertung der Umweltregelungen durch NAFTA zu treffen. Neben diese Integration von Umweltbelangen in den Kerntext tritt zudem der Abschluß von zwei umweltbezogenen Seitenabkommen - das ‘North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC)’ und das ‘Agreement Between the Governments of the United States and the Government of the United Mexican States Concerning the Establishment of a Border Environment Cooperation Commission (BECC) and the North American Development Bank (NADB)’ (beide ebenfalls zum 1.1.94 in Kraft getreten). Die Analyse dieser drei Abkommen ergibt die folgende zusammenfassende Bewertung.

- NAFTA schützt gewisse Multilaterale Umweltabkommen vor Handelsanforderungen.

Drei MEAs, nämlich die Artenschutzkonvention (CITES), das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht und die Basler Giftmüllkonvention, sowie zwei bilaterale Umweltabkommen zwischen den USA und Kanada sowie den USA und Mexiko wird mit Art. 104 des NAFTA explizit der Vorrang vor der Handelsfreiheit eingeräumt, mit der Einschränkung, daß deren Umsetzung in einer ”am wenigsten mit den NAFTA-Prinzipien inkonsistenten” Weise geschieht. Allerdings legt sich mit der positiven Auflistung die Frage nahe, wie im Umkehrschluß mit nichtaufgeführten MEAs umgegangen werden soll.

- NAFTA verbietet die Senkung von Umweltstandards, um Investitionen anzuziehen.

Das Verbot, Umweltstandards zu senken bzw. nicht durchzusetzen mit dem Ziel, Handel und Investitionen zu fördern, ist an drei Stellen verankert: durch Art. 104, Art. 906[2] und Art. 1114 des NAFTA. Allerdings fehlen die Mechanismen, um diese Bestimmungen umzusetzen, und aus bestehenden Gesetzen resultierende Vorteile werden nicht behandelt.²¹⁰

- NAFTA setzt generelle, multilaterale Regeln für sanitäre und phyto-sanitäre Maßnahmen (SPSs) sowie andere standardbezogene Maßnahmen (SRMs).

Die Anwendung von SPSs, um das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen und die Gesundheit zu schützen, ist grundsätzlich erlaubt (Art. 712 NAFTA-Vertrag), wenn sie nicht-diskriminierend sind und auf wissenschaftlicher Erkenntnis beruhen. Dabei ist das Schutz- bzw. das akzeptierte Risikoniveau ein gesellschaftlich zu definierender Wert. NAFTA favorisiert zur Umsetzung die geeignetste Methode, während das GATT die am wenigsten handelsrestriktive fordert. Außerdem wird ein Vorsorgeprinzip institutionalisiert, indem Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken erlaubt sind, auch wenn dies wissenschaftlich noch nicht hinreichend abgesichert ist.

Weiterhin sind in einem vorgeschriebenen Rahmen sog. SRMs erlaubt, um "legitime Zwecke" zu verfolgen in bezug auf Sicherheit, Schutz des Lebens von Mensch, Tier und Pflanzen, Gesundheit, Umwelt oder auch Konsumentenbelange (Art. 904 NAFTA-Vertrag). Es ist aber z.B. nicht vorgesehen, etwa auf Referenden oder auf Konsumentenpräferenzen basierende Regulierungen zu treffen.

- NAFTA fördert die Harmonisierung von Umweltpolitik und Umweltstandards.

Über das Verbot der Senkung von Umweltstandards hinaus wird eine Harmonisierung der Umweltregulierungen auf hohem Niveau angestrebt (Art. 713f. und 905f. des NAFTA). Jedoch bietet NAFTA keine echten Anreize dafür: Es fehlen jegliche Bestimmungen für den Aufbau entsprechender Kapazitäten oder den Transfer von technischen und finanziellen Ressourcen. Gerade die mangelnde Finanzierung ist eine entscheidende Restriktion für eine echte 'upward harmonization', die alle drei Mitgliedsstaaten einschließt.

- NAFTA gewährleistet eine verbesserte Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Streitschlichtungsmechanismen.

Typischer Streitfall bei Handelsabkommen ist die Bezeichnung von Umweltmaßnahmen als nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Sowohl unter GATT/WTO als auch unter dem Freihandelsabkommen zwischen den USA und Kanada wurden und werden verschiedene Klagen verhandelt - unter NAFTA bislang nicht. Als ein Grund dafür kann die Umkehr der Beweislast angesehen werden: Unter NAFTA obliegt diese der klagenden Partei (Art. 723 und 914 des

²¹⁰ Dieses Problem wird von Spalding insofern relativiert, als der Anteil der Umweltkosten mit 1 bis 2 Prozent an den Gesamtkosten verschwindend gering ist und andere Faktoren wie Steuern und Arbeitskosten für Investitionsentscheidungen viel ausschlaggebender sind. Allerdings stimmt dies gerade für besonders verschmutzende Industrien nicht, was entscheidend sein kann (siehe auch Kapitel 6.1).

NAFTA). Zudem kann die beklagte Partei auf der Verhandlung vor einem NAFTA-Panel bestehen, auch wenn der Streitfall zugleich das GATT betrifft, so daß die stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen bei NAFTA zum Tragen kommt (Art. 2005 des NAFTA). Bei wissenschaftlichen oder technischen Fragen kann das Panel Experten einschalten (Art. 2014f. des NAFTA). Wird schließlich eine Maßnahme für NAFTA-widrig befunden, so tritt sie nicht sofort außer Kraft, sondern es wird nach einer gemeinsamen Lösung gesucht. Erst wenn das scheitert, sind Handelssanktionen möglich. Allerdings mangelt es dem Verfahren insgesamt an Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit.

- Das NAAEC wirkt sich in bedeutendem Maße positiv auf Gesundheit und Umwelt aus.

Das Umweltseitenabkommen zu NAFTA zielt auf die Konfliktlösung, auf die Harmonisierung der Umweltgesetzgebungen zur Vermeidung von Konflikten und die Zusammenarbeit der Staaten zur Durchsetzung bestehender Umweltregulierung. Es installiert insbesondere eine unabhängige Kontrollinstanz für die Durchsetzung. Die 'Commission for Environmental Cooperation' (CEC) als ausführendes Organ des NAAEC setzt sich zusammen aus dem Rat, dem Sekretariat und dem 'Joint Public Advisory Committee' (JPAC). Dabei macht das Sekretariat die "ständige Arbeit" und bearbeitet insbesondere die Eingaben von NGOs und Privatpersonen, die dauerhafte Verstöße eines Mitgliedslandes gegen seine Umweltgesetze beklagen. Mit dem JPAC wird eine ständige Beteiligung der Öffentlichkeit institutionalisiert, die besonders zur Implementierung des CEC bereits erheblich beigetragen hat.

Jedoch ist festzustellen, daß die angestrebte Kooperation wenig Niederschlag in den konkreten Regelungen des Seitenabkommens gefunden hat. Sie besteht im wesentlichen darin, daß die drei Umweltminister regelmäßig zusammenkommen und daß Informationen in bezug auf Umweltschutz und grenzübergreifende Umweltschädigung sowie zu Methoden zur Bewertung natürlicher Ressourcen ausgetauscht werden.

Die Konstituierung des Organs hat einige Zeit in Anspruch genommen, eine Bewertung des umfassenden Arbeitsprogramms, das sich die CEC gegeben hat, ist bislang kaum möglich, vgl. aber die nachfolgende Auswertung bisheriger Beschwerden.

- BECC und NADB ergänzen das NAAEC um die besondere Förderung von Wachstum und gleichzeitiger Vermeidung negativer Umwelteffekte in der US-mexikanischen Grenzregion.

Im Rahmen der Debatte um NAFTA wurde ein sofortiger Handlungsbedarf in bezug auf die kritische Umweltsituation in der US-mexikanischen Grenzregion anerkannt. In Folge wurde die BECC für die Unterstützung der lokalen Behörden und anderen Sponsoren in der Entwicklung und Implementierung von Umweltinfrastrukturprojekten und die Zertifizierung derartiger Projekte für die Finanzierung durch die 'North American Development Bank' geschaffen; die NADB entsprechend für die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für die Projekte. Die NADB stellt insofern eine Neuheit dar, als die USA zum ersten Mal gleiche Entscheidungsrechte für beide Partner akzeptiert haben – demgegenüber ist aber auch der finanzielle Input der gleiche. Nachhaltige Entwicklung und die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten sind explizite Anforderung an alle Projekte.

Allerdings ist auch für BECC und NADB festzustellen, daß die konkreten Ergebnisse bislang gering sind. Von den wenigen bislang durch BECC zertifizierten Projekten konnte die NADB nur für einen Bruchteil die Finanzierung arrangieren. Das ganz zentrale Problem dabei ist, daß die USA die NADB verpflichtet haben, ihre Kredite zu marktüblichen Zinsen zu vergeben – diese sind aber in Mexiko so prohibitiv hoch, daß den Kommunen damit die Umsetzung von Projekten unmöglich gemacht wird. Erst wenn die tatsächliche Funktionsfähigkeit von BECC und NADB hergestellt ist, kann die Frage beantwortet werden, ob diese Institutionen für die Lösung der Umweltproblematik in der Region geeignet sind. Positiv bleibt jedoch zu vermerken, daß BECC und NADB einen Prozeß von 'capacity building' und demokratischer Entscheidungsfindung auf der lokalen Ebene in Gang gesetzt haben.

7.2.2.3 Erfahrungen im Umweltbereich mit NAFTA

Ergebnisse aus drei Jahren: 1994 -1997

Im folgenden werden die Erfahrungen mit den Umweltregelungen von NAFTA weiter konkretisiert und für den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten 1994 und 1997 von zwei Seiten beleuchtet: Einmal kann die Nutzung der Beschwerdeverfahren bei Umweltbelangen als Indikator betrachtet werden, zum anderen wurden Mitte 1997 zwei Berichte über die bisherige Entwicklung von NAFTA vorgelegt, die im Hinblick auf den Umweltbereich ausgewertet werden.

Streitfälle gemäß der NAFTA-Streitschlichtungsverfahren

Gemäß der im NAFTA-Kernvertrag vereinbarten Streitverfahren wird bisher im Zusammenhang mit Umwelt und Investitionen verhandelt:

Ethyl Corporation gegen Kanada

Die Ethyl-Corporation ist Produzent eines Benzin-Additives MMT. Dieser Stoff wurde von seiten der Kanadischen Regierung als gefährliches Gift eingestuft. Aufgrund gesetzlicher Probleme konnte ein Zugriff nicht über die Brennstoffstandards des Canadian Environmental Protection Act (CEPA) erreicht werden. Deshalb wurde eine indirekte Regulierung vorgenommen, die das Verbot des Imports und des Transports vorsah.

Die Ethyl-Corporation hat als Reaktion einen Rechtsstreit angestrengt, indem sie behauptet, daß das Verbot von MMT gegen die NAFTA Verträge verstößt und fordert eine Wiedergutmachung von 254 Mill. Dollar ein, wegen:

- Enteignung der MMT Produktionsstätte und
- der Rufschädigung die durch das Verbot verursacht worden sei.

Nach den NAFTA Regelungen muß die Enteignung oder etwas gleichwertiges wie eine Enteignung entschädigt werden. Ethyl behauptet nunmehr, das Vorgehen der kanadischen Regierung komme einer Enteignung gleich, da der Wert der Fabrikanlage sinkt und zudem künftige Verkäufe beeinträchtigt werden, zusätzlich werde der Ruf geschädigt.

Quelle: Harvey, J. (1997): Ethyl Corporation v. Government of Canada, in: Telegraph Journal 4/6/1997.

Metalclad Corporation gegen Mexiko

Die US-amerikanische Müllbeseitigungsfirma Metalclad Corporation führt eine Schadensersatzklage gegen den mexikanischen Bundesstaat San Luis Potosi vor dem International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID). Der Staat hatte dem Unternehmen die Eröffnung einer Müllbeseitigungsanlage verboten, da ein geologisches Gutachten der Universität von San Luis Potosi vor einer Verseuchung des Trinkwassers für die benachbarte Bevölkerung warnte. Der Gouverneur des Staates hatte daraufhin den Bereich mit dem Standort der Anlage zum Umweltschutzgebiet erklärt. Das Unternehmen fordert nun 90 Mio. US-Dollar Schadensersatz wegen vorgeblicher Enteignung und Verletzung der NAFTA-Bestimmungen zur Nicht-Diskriminierung und dem Verbot von Leistungsaufgaben.

Quelle: The Preamble Center for Public Policy, Washington, D.C., zitiert nach Germanwatch / WEED 1998.

Der Streitschlichtungsmechanismus geht weit über bisherige Regelungen hinaus und ermöglicht es dem Investor, gegen den Staat auf Kompensation zu klagen. Bisher konnten alleine Staaten gegen ein solches Abkommen klagen und der Sanktionsmechanismus bestand im wesentlichen in der Möglichkeit der Verhängung von Strafzöllen gegenüber dem jeweiligen Staat.

Hier zeigt sich, daß aus Umweltsicht das Investor-Staat-Klagerecht in Verbindung mit dem unklaren Begriff der indirekten Enteignung äußerst problematisch werden kann. Damit wird nämlich zunächst einmal die Möglichkeit eröffnet, gegen Umweltregulierungen zwar nicht direkt - dies ist explizit verboten, wohl aber indirekt auf dem Wege von Schadensersatzklagen vorzugehen. Ob dadurch Umweltpolitik letztlich eingeschränkt wird, hängt von den noch ausstehenden und eventuell folgenden Panel-Entscheidungen ab, durch die Präzedenzfälle geschaffen werden. Die Öffentlichkeit ist dabei zumindest teilweise ausgeschlossen. Vor allem von solchen Informationen, die von den beteiligten Parteien als geheim eingestuft werden. Erst die Entscheidung ist öffentlich. Eine Berufung vor einem nationalen Gericht ist nicht möglich.

Bisherige Arbeit des CEC in bezug auf Beschwerdemöglichkeiten

Das CEC kann gemäß Art. 13 NAEEC eigeninitiativ Berichte zu jeglichen umweltrelevanten Ereignissen erstellen, dies ist bis zum Berichtszeitpunkt 1997 in zwei Fällen geschehen: ein Bericht zur (physikalischen) Reichweite von luftverschmutzenden Stoffen und ein Bericht zum Tod von 40.000 Zugvögeln im mex. Silva-Reservoir - in diesem Fall wird nun mit den lokalen Behörden zusammen an einem 'clean up' gearbeitet, da die Vögel an verseuchter Nahrung starben.

Gemäß Art. 14 NAEEC können NGO sowie Privatpersonen die Nicht-Einhaltung nationalen Umweltrechts vor das CEC bringen, was bis 1997 in zehn Fällen geschehen ist. Nachfolgend werden sie zusammengefaßt:

- 1995: Ein Konsortium von Umweltgruppen beklagt, daß ein US-Gesetzentwurf die Durchsetzung der Bestimmungen des 'Endangered Species Act' suspendiert. Das Sekretariat

stellt fest, daß Art. 14 nicht auf die Legislative selbst angewendet werden kann und eine Gesetzesänderung selbst nicht als mangelnde Umsetzung von Umweltrecht gedeutet werden kann. Einen ähnlichen Vorgang gab es im Zusammenhang mit Nutzholzverwertung.

- 1996: Mexikanische Umweltgruppen beklagen, daß für den Bau eines Piers für Kreuzfahrtschiffe in der Nähe eines Korallenriffes (Cozumel Island) kein hinreichender Umweltbericht erstellt wurde. Das Sekretariat wurde schließlich von den drei Regierungen mit der Erstellung eines 'factual record' beauftragt.
- 1996: Die Eingabe eines kanadischen Bürgers wegen mangelnder Durchsetzung kanadischen Umweltrechts, die zur Verschmutzung von Feuchtgebieten führe und Fisch- und Zugvogelhabitate beeinträchtige, wurde abgewiesen, da dieser bereits/noch vor kanadischen Gerichten klage. Ähnlich wurde eine Eingabe einer kanadischen Umweltgruppe mit der Erklärung der kanadischen Regierung, der Fall werde vor einem kanadischen Gericht verhandelt, beendet.
- 1996: Der Southwest Center for Biological Diversity beklagt, daß seitens der US-Armee für eine intensivere militärische Nutzung eines Gebietes die Umweltwirkungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Der Fall wurde nicht behandelt, da die Maßnahme zeitlich vor Inkrafttreten des NAEEC lag, das Sekretariat initiiert nun aber gemäß Art. 13 eine Studie zur Wassernutzung in dem Gebiet.
- 1997: Die Einleitung ungereinigter Abwässer von einigen Gemeinden im mexikanischen Staat Sonora in den Magdalena-Fluß wird beklagt, da sie mexikanischem Umweltrecht widerspricht. Das Sekretariat hat eine Evaluation der Eingabe veranlaßt. Entsprechend werden drei weitere Eingaben in Kanada wegen mangelnder Umsetzung bestehenden Umweltrechts bearbeitet.

Die behandelten Fälle führten also bisher im Prinzip zu zwei verschiedenen Ergebnissen: entweder wurden die Eingaben abgewiesen oder es werden Berichte erstellt. Es wurden noch keine konkreten Maßnahmen unternommen. Hier setzt auch die Kritik von NGOs an: Umweltgruppen wurde zwar das Klagerecht eingeräumt wurde, aber von den in dreieinhalb Jahren zehn verhandelten Fällen wurde nicht ein einziger durchgesetzt und hat zu Sanktionen gegen ein Mitglied geführt. Die Umweltgruppen sind zudem frustriert, da die Anhörung bei einer Vielzahl von Fällen abgelehnt wurde. Ein Grund dafür ist in der mangelnden Unterstützung der Regierungen zu sehen.²¹¹

Gegenüberstellung der Bewertungen der Effekte des NAFTA aus drei Jahren

Mitte 1997 wurde vom 'Office of the United States Trade Representative and Related Entities (USTR)' ein offizieller Bericht zur bisherigen Entwicklung von NAFTA vorgelegt, die "Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement". Diesem stellten mehrere Umwelt- und Arbeitnehmerorganisationen gemeinsam ein eigenes Gutach-

²¹¹ Vgl. die Evaluation eines NGO-Zusammenschlusses: Public Citizens Global Trade Watch et al. (1997): "The Failed Experiment: NAFTA at Three Years"

ten gegenüber, "The Failed Experiment: NAFTA at Three Years". Im Hinblick auf die Entwicklung im Umweltbereich ergeben sich daraus kontroverse Einschätzungen.

BERICHT DES USTR	GUTACHTEN DER NGO'S
Umweltbezogene Effekte	
<p>Verbesserung der Umweltsituation an der US-mex. Grenze: 16 Projekte mit einem Volumen von 230 Mio. US-\$ wurden zertifiziert, sieben haben bereits begonnen (insbes. Trinkwasserversorgung); USA und Mexiko haben auf fünf Jahre ein 'Border XXI program' angelegt und arbeiten etwa an Emissionsminderung im grenzüberschreitenden Transportverkehr, Bekämpfung von 'Giftmüllverkehr' und der Risikominimierung von Chemie-Unfällen</p>	<p>Die US-mexikanische Grenzregion ist verschmutzter denn je: nur ein Prozent der versprochenen finanziellen Mittel zur Sanierung in der Region sind tatsächlich zur Verfügung gestellt worden; Ozon-Werte in El Paso weiterhin stetig ansteigend; Hepatitis-A-Rate auf zwei bis fünfmal des US-Durchschnitts angewachsen; 30 % Zuwachs im "Giftmüll-Verkehr".</p>
BERICHT DES USTR	GUTACHTEN DER NGO'S
<p>Mexiko hat ein freiwilliges Umwelt-Audit-Programm eingeführt; Rückgang der Verstöße gegen Umweltstandards in den mex. Maquiladoras um 72 %, Zuwachs von 43 % bei der Anzahl der Betriebe, die gesetzlichen Anforderungen entsprechen</p>	<p>Maquiladora-Arbeiter verlassen ihre hochtechnologisierte Fabrik und haben in ihrer Wohnung nebenan kein fließendes Wasser und kein Abwassersystem, keine gepflasterten Straßen und keine Müllsammlung</p>
	<p>Fast die Hälfte der in den USA im Winter konsumierten frischen Früchte und Gemüse wird auf von der US-Agroindustrie kontrollierten Farmen in Mexiko angebaut: häufig mit in den USA verbotenen Pestiziden und ohne Schutzkleidung für die mexikanischen Landarbeiter</p>
	<p>Lebensmittelsicherheit: z.B. entsprechen 18,4 % der Erdbeeren, 15,6 % des Salat und 12,3 % der Karotten aus Mexiko nicht den US-Standards, etwa wegen unzulässiger Pestizid-Rückstände; immenser Anstieg im illegalen Drogenverkehr: 80 % des in die USA eingeführten Kokains kommt inzwischen durch Mexiko.</p>
<p>CEC verbesserte Zusammenarbeit bei illegalen Giftmüllexporten, gefährdeten Arten, giftigen chemischen Produkten und Pestiziden; durch CEC hat auch Mexiko die Pestizide DDT und Chlordan verboten</p>	<p>Die eingerichteten Institutionen erweisen sich als völlig unzureichend, gesetzliche Umweltstandards sind entgegen den Versprechen abgesenkt, z.B. USA: Bestimmungen, nach welchem Zeitraum Landarbeiter mit Pestiziden bearbeitete Felder wieder betreten dürfen, wurde z.B. für ein stark krebserzeugendes Pestizid von vier auf einen Tag herabgesetzt. USA: Holzschlagungsrechte in staatlichen Waldgebieten wurden ausgeweitet auf die Drohung eines Konzerns hin, nach Mexiko zu ziehen Mexiko: 1995 Verzicht auf Umweltfolgenuntersuchung für Investitionen in sensiblen Bereichen wie Petrochemie, Stahl, Düngemittel, explizit um Investitionen zu erhöhen, sowie ein Jahr später für neue Maquiladora-Betriebe</p>

Aus Sicht der Nicht-Regierungs-Organisationen ergibt sich folglich eine negative Bilanz von NAFTA: Sowohl Umwelt-, Gesundheit- und Sicherheitsstandards als auch die Lebensbedingungen der breiten Bevölkerung werden als eher verschlechtert eingeschätzt. Als Grund dafür wird ein strukturelles Defizit der NAFTA-Bestimmungen angesehen, den Schutz von Bevölkerung und Umwelt zu gewährleisten und durchzusetzen.

Eine Kritik an den mit NAFTA vereinbarten Umweltregulierungen nennt die folgenden Punkte:²¹²

- Es wurden keine verbindlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltgesetzgebungen beschlossen. Insbesondere mexikanische Organisationen bemängeln, daß keine Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Anwendung eingeschlossen sind, da es in ihrem Land an der konsequenten Umsetzung bestehender Umweltstandards fehlt.
- Der Hauptteil des Parallelabkommens zum Umweltschutz konzentriert sich auf - äußerst komplizierte und langwierige - Mechanismen der Konfliktlösung. Damit beruht dieses, wie NAFTA selbst, in den wichtigen Bestandteilen auf einem kritikwürdigen Umweltkonzept, nämlich auf der Sanktion und nicht auf der Vorsorge und Bereinigung von Umweltproblemen. Darüber hinaus haben aus mexikanischer Sicht die USA und Kanada Vorteile in den Verfahren aufgrund ihrer größeren Erfahrung in Umweltprozessen und dem größeren Gewicht ihrer Umweltschutzgruppen.
- Mit dem Recht auf geistiges Eigentum wird die Möglichkeit der Ausbeutung und Aneignung natürlicher Ressourcen und der Artenvielfalt durch Privatpersonen geschützt; demgegenüber gibt es keinen Schutz der Rechte von Indianergemeinschaften und anderer Gruppen auf ihr traditionelles Wissen.
- Es fehlen Kompensationsfonds, um schwerwiegende Umweltprobleme, wie sie bereits die unkontrollierte Ansiedlung von Menschen, fehlende Investitionen in urbane Infrastruktur und Nichterfüllung geltender Gesetze im US-mexikanischen Grenzgebiet hervorgerufen haben, zu vermeiden: "freigesetzte" Bevölkerungsteile werden weiter größeren Druck auf die natürlichen Ressourcen ausüben, um überleben zu können, und/oder in die Großstädte abwandern und so die bestehenden Probleme vergrößern.
- Die Beteiligung der Bevölkerung und der Nicht-Regierungs-Organisationen ist extrem eingeschränkt: Dem im Seitenabkommen zugestandenen Klagerecht stehen eine Reihe von zu erfüllenden Bedingungen gegenüber, und der Antrag kann vom CEC abgelehnt werden. Die Gegenseite hat jedoch die Möglichkeit, zu jedem einzelnen der zahlreichen Schritte im Prozeß zur Konfliktlösung Stellung zu nehmen. Der Flut von Abschnitten sowohl über das Recht auf Information im Umweltbereich als auch über Erziehung, Zusammenarbeit, Prüfung, Angleichung der Umweltstandards usw. entsprechen im Gegensatz zum Kapitel über Sanktionen keine Verpflichtungen, diese Aspekte umzusetzen.

²¹² Salazar Ramirez (1995), S. 234 ff.

- Die Finanzierungsmodelle für den Umweltschutz gewährleiten nicht die notwendigen Geldmittel, um eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten und die negativen Umwelt-Auswirkungen aufzufangen.

Mexikanische Umweltpolitik im Verlauf des NAFTA-Prozesses

Ein wichtiger Indikator für die Auswirkungen im Umweltbereich im Umfeld von NAFTA sind die Entwicklungen in der Umweltpolitik. Hier interessiert vor allem Mexiko mit der im Vergleich zu den Industrieländern USA und Kanada am wenigsten entwickelten Umweltpolitik. Mexikos Umweltpolitik wird in drei Phasen betrachtet: vor 1990, in der NAFTA-Verhandlungsphase 1990 - 1993 und nach Einführung von NAFTA 1994.²¹³

- Phase I - vor 1990: Umweltpolitik spielte praktisch keine Rolle.

Umweltbelange spielten in der mexikanischen Regierungspolitik erstmals während der Wahlen 1988 eine Rolle. Vorher wurde ihnen praktisch keine Beachtung geschenkt, während die Umweltdegradation aufgrund von Armut und Industrialisierung unaufhaltsam fortschritt. Noch 1988 wurde dann ein neues Umweltgesetz - das *Ley General Del Equilibrio Ecologico Y La Proteccion Al Ambiente*, dessen Bestimmungen sehr eng an das US-amerikanische Umweltrecht angelehnt und zum Teil noch strenger sind (Knorr 1997: 96) - verabschiedet. Es legte zum ersten Mal einige Umweltstandards fest und erteilte der Umweltbehörde die Kompetenz zur Entwicklung weiterer.²¹⁴ Jedoch stand dieser nur ein geringes Budget von 4,3 Mio. \$ im Jahr 1989 zur Verfügung.

In den städtischen Ballungszentren Mexico City, Guadalajara und Monterrey, in denen fast 60 Prozent des Sozialprodukts im Produktionssektor erwirtschaftet wird, waren insbesondere die Luftverschmutzung und Abfall-/Abwasserproblematik alarmierend. Dem exportorientierten Industrialisierungsmodell stand eine weitestgehend symbolische Umweltpolitik in den 80er Jahren gegenüber. Erst Ende der 80er Jahre wurden erste Monitoring-Programme für die Luftqualität, Abwasserbehandlung und Müllsammlungen eingeführt.

In der Grenzregion zu den USA, in der bereits seit 1965 Sonderwirtschaftszonen eingerichtet wurden, ergaben sich durch die Zuwanderung erhebliche Probleme der Abwasserbehandlung. So wurden z.B. in der Tijuana-Küstenregion extrem hohe Werte von fäkaler Bakterienkonzentration gemessen. Die Luftqualität war stark durch ungepflasterte Straßen und Abgase von bleihaltigem Benzin beeinträchtigt - 80 Prozent der mit bleifreiem Benzin zu betreibenden Kraftfahrzeuge wurden z.B. wieder umgerüstet, da das bleihaltige billiger war. Daneben gab es natürlich erhebliche industrielle Verschmutzungsquellen: etwa entsprachen 1990 nur 6 Prozent der Maquiladora-Betriebe den entsprechenden Lizenz-Erfordernissen. Zentrales Problem war die Verwendung giftiger Materialien und die Giftmüllentsorgung.

²¹³ Husted / Logsdon (1997)

²¹⁴ Seit 1991 ist es zudem den untergeordneten Gebietskörperschaften Mexikos erlaubt, in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Umweltschutzregulierungen einzuführen.

- Phase II - 1990 - 1993: Starke positive Effekte und Fortschritte in der Umweltpolitik.

Bereits im Vorfeld der Verhandlungen gab es einseitige Maßnahmen Mexikos, um seinen Ruf als 'pollution haven' zu korrigieren und damit Goodwill bei Politikern und Öffentlichkeit der Verhandlungspartner aufzubauen.²¹⁵ Auch im Bereich internationaler Umweltpolitik verstärkte Mexiko seine Anstrengungen und orientierte sich z.B. von Anfang an an den für Industrienationen geltenden Vorgaben des Montrealer Protokolls und nicht den großzügigeren für Entwicklungsländer.

Das Budget der Umweltbehörde SEDUE erhöhte sich von 4,3 Mio. \$ im Jahr 1989 auf 66,8 Mio. \$ in 1992, knapp die Hälfte davon wurde für Infrastrukturprojekte in der Grenzregion investiert.²¹⁶ Eine bessere Durchsetzung bestehender Vorschriften wurde mit der Erhöhung des Inspektions- und Kontrollpersonals von 81 Personen 1989 auf 250 Personen 1992 und der entsprechenden Ausweitung der Kontrollen angestrebt. So verdoppelte sich die Zahl der Inspektionen von 1990 auf 1991. Diese wurden vor allem in den Produktionszentren im weiteren Verlauf bis 1994 noch ganz erheblich verstärkt. Nach einer institutionellen Umstrukturierung erhielt die neue PROFEPA die Kompetenz, Produktionsstätten, die gegen die Regulierungen verstoßen, zu schließen - was sie auch tat²¹⁷ - und wurde verpflichtet, Eingaben von Zivilpersonen, sog. "denuncia popular", zu untersuchen.

Im weiteren wurde jedoch der Fokus stärker auf die Prävention gerichtet und das (freiwillige) Umwelt-Audit entwickelte sich zu einem probaten Mittel. Gemeinsam werden dabei von Inspektoren und Unternehmen Aktionspläne erarbeitet. Zwischen 1992 und 1996 wurden 425 umgesetzt, weitere 116 waren im Entwicklungsprozeß. Ein Indikator für die Reaktion der Unternehmen auf diese veränderte Politik ist z.B., daß in der Region Monterrey 45 Prozent der größeren Unternehmen 1993 zumindest einen Umweltbeauftragten oder gar eine ganze Abteilung eingesetzt hatten - 60 Prozent davon erst nach 1990. Dagegen muß für die kleinen und mittleren Unternehmen - auf die 43,5 Prozent des Sozialprodukts im Produktionssektor entfiel - festgestellt werden, daß sie 1993 häufig der Umsetzung von Umweltregulierungen noch keine Beachtung schenkten.

Im Ergebnis kann z.B. für die Luftverschmutzung folgendes festgestellt werden: In Mexiko City wurde im August 1994 gegenüber Juni 1992 eine Reduktion von Blei um 90 Prozent, von Schwefeldioxid um 70 Prozent, von Kohlenmonoxid um 38 Prozent verzeichnet. Mit einer Reduktion von nur 2 Prozent des Ozons blieb dies das größte Problem. In Monterrey wurden ähnliche Reduktionen erreicht. Hier haben die staatliche Ölgesellschaft PEMEX und die Elektrizitätswerke auch teilweise von Öl auf Gas als Energiequelle umgestellt. Dem-

²¹⁵ Einen Rückschlag in dieser Hinsicht bedeutete jedoch z.B. die Bekanntgabe des Entscheids des GATT-Panels im ersten Thunfisch-Fall 1991, während der NAFTA-Verhandlungen (Knorr 1997: S. 96).

²¹⁶ Die jährlichen Gesamtaufwendungen Mexikos für den Umweltschutz wurden auf 1 Prozent des BIP erhöht (The Economist 10 July 1993: 47).

²¹⁷ So wurde z.B. eine der größten Raffinerien der staatlichen Ölgesellschaft PEMEX wegen anhaltender Verstöße gegen Luftreinigungsvorschriften am 18. April 1991 geschlossen (Knorr 1997: 97).

gegenüber ist in der Region Guadalajara eine weitere Verschlechterung der Luftqualität eingetreten - hier wurden nicht, wie in Mexico City und Monterrey, strenge Kraftfahrzeuginspektionen durchgeführt. Es verdreifachten sich die Ozonemissionen zwischen 1990 und 1994, ebenso stieg die Bleikonzentration. Beides dürfte im wesentlichen Folge eines explosionsartigen Anstiegs des Kraftfahrzeugverkehrs sein - die Anzahl der Fahrzeuge betrug 1990 knapp 450.000, 1994 dann weit über eine Millionen.

In der Summe ergeben sich also für die städtischen Ballungsräume ungleiche Fortschritte im Umweltschutz. Der Verbesserung auf der einen Seite stehen weitere Verschlechterungen auf der anderen Seite gegenüber. Für die Grenzregion können aber uneingeschränkt Verbesserungen festgestellt werden: Der Anteil der Maquiladora-Betriebe, die die Lizenzerfordernisse erfüllten, stieg von 6 Prozent 1990 auf bereits 54,6 Prozent 1991. Die Anzahl der Unternehmen, die die Produktion von Giftmüll deklarierten, stieg im selben Zeitraum von 30 Prozent auf 55 Prozent; die Zahl derer, die den Müll ins Ursprungsland zurücktransportierten, von 14,5 auf 31 Prozent. Die verstärkten Inspektionen 1993 ergaben in der Grenzregion im Vergleich zu den städtischen Industriezentren weniger Unregelmäßigkeiten.

Nicht zuletzt sind in diesem Zusammenhang die Initiativen von seiten der Regierungen zur Infrastrukturverbesserung in der Grenzregion zu erwähnen. Auf Druck von US-amerikanischen Umweltschutzorganisationen schon während des Verhandlungsprozesses behandelte auch die Bush-Administration verstärkt Umweltbelange. Wichtigstes praktisches Ergebnis war der im Februar 1992 in Kraft getretene Integrated Environmental Plan for the Mexiko-US Border Area (IBEP). Die Clinton-Administration, Umweltbelangen stark verpflichtet, schuf schließlich zur dauerhaften Behandlung der Verschmutzung in der Grenzregion BECC und NADB. Insgesamt muß geschlußfolgert werden, daß die verstärkte Aufmerksamkeit für Umweltbelange in Mexiko in den frühen 1990er Jahren kaum ohne die NAFTA-Debatte stattgefunden hätte, denn die Stärkung der Umweltpolitik war für Mexiko essentiell, um in den USA für ein derartiges Handelsabkommen salonfähig zu werden.

- Phase III - nach 1994: Die umweltpolitischen Verbesserungen halten an, wenngleich sie noch nicht ausreichend sind.

Zwei Indikatoren werden als Beleg dafür herangezogen, daß sich die umweltpolitischen Anstrengungen in Mexiko nicht wieder reduziert haben, nachdem NAFTA in Kraft getreten ist, wie von einigen Seiten erwartet wurde. Erstens betrug 1995 trotz der tiefen ökonomischen Krise das Budget der Umweltbehörde 600 Mio. \$, was einer realen Steigerung von 48 Prozent gegenüber 1994 entspricht. Es gab keine personellen Einschnitte, und die Anzahl der offiziellen technischen Normen stieg von 62 im Jahr 1994 auf 83 im Jahr 1995. Zweitens ist aber auch die Anzahl der Inspektionen durch PROFEPA 1995 nur um 2,7 Prozent gegenüber dem hohen Niveau von 1993 zurückgegangen, und deren Ergebnisse haben sich nicht verschlechtert.

So kann also festgehalten werden, daß trotz des enormen Drucks auf Politiker und Budgets angesichts der eingeschränkten Ressourcen Mexikos Beitrag zum Umweltschutz auf dem erreichten Niveau gehalten wurde. Jedoch kann noch nicht von einer zufriedenstellenden

Situation gesprochen werden - nicht in allen Bereichen sind signifikante Wechsel der Umweltqualität zu verzeichnen. Von den inspizierten Unternehmen erfüllen nur ein Viertel *alle* Vorschriften. Insgesamt ist laut Husted/Logsdon (1997) einerseits mit einer wachsenden Bereitschaft, mangelhafte Berücksichtigung von Gesetzen und Regulierungen auch ernsthaft zu sanktionieren, zu rechnen, andererseits auch mit der Unterstützung der Bevölkerung durch steigendes Umweltbewußtsein.

Die umweltpolitische Entwicklung hängt jedoch zweifelsohne von der weiteren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Mexiko ab.

Für den Verlauf in den drei Phasen wird folgende Einschätzung gegeben:

Kriterium	Pre-1990 (Baseline)	1990-93 (NAFTA-induced)	1994-95
Umweltpolitik	schwach	Niveau gestiegen	Niveau gehalten
Durchsetzung von Umweltvorschriften	schlecht	signifikant verbessert	Niveau gehalten
Verhalten der Unternehmen	schlecht	verbessert, vor allem große Unternehmen	weiter verbessert
Umweltqualität	permanente Verschlechterung	Verlangsamung der 'Verschlechterungsrate'	?

Quelle: Husted / Logsdon (1997: 39)

7.2.2.4 Fazit

Die Beurteilung der Umweltwirkungen, die die Handels- und Investitionsliberalisierung durch NAFTA in Nordamerika und insbesondere Mexiko mit sich bringt bzw. bislang gebracht hat, fällt kontrovers aus. Wenngleich NAFTA Umweltbelange direkt integriert, ist ein deutliches Übergewicht zugunsten des ökonomischen Liberalisierungsprozesses festzustellen: Dieser wird prinzipiell sehr verbindlich gestaltet, während umweltpolitische Regulierungen in Form von eher unverbindlichen Kooperationen stattfinden. Viele umweltrelevante Bestimmungen sind zwar 'hart' formuliert, letztendlich fehlt es aber an schlagkräftigen Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen sowie den notwendigen (vor allem finanziellen) Ressourcen (vgl. Spalding 1997).

Ohne Zweifel ist richtig, daß im Zuge von NAFTA gemeinsame umweltpolitische Bemühungen in Gang gesetzt und verstärkt worden sind. Insbesondere kann die Befürchtung einer Abwärtsspirale in Umweltstandards bislang nicht bestätigt werden, wenngleich es im einzelnen unterschiedliche Einschätzungen gibt. Mexiko war im Verlauf des NAFTA-Prozesses gezwungen, verstärkt Umweltpolitik zu betreiben und es gibt Anzeichen dafür, daß dieser Trend sich nicht wieder umkehrt.

Dennoch ist für die Zukunft Skepsis hinsichtlich einer positiven Entwicklung geboten. Die Entscheidungen, ob Unternehmen von Regierungen Schadensersatz erhalten, da ihnen aus Umweltregulierungen Nachteile entstanden sind, stehen noch aus - mit eventuell weitreichenden Folgen für die Umweltpolitik. Abzuwarten bleibt auch, ob über die Stärkung der mexikanischen Umweltpolitik hinaus eine echte 'Aufwärtsspirale' in allen drei Mitgliedsstaaten stattfindet, was das eigentliche Ziel ist.

Darüber hinaus kann nicht unbedingt von einer Übertragbarkeit der Erfahrungen auf Handels- und/oder Investitionsregime geschlossen werden, die eine deutlich höhere Anzahl von Mitgliedsstaaten mit eventuell noch größeren Entwicklungsunterschieden umfassen, aus zumindest zwei Gründen. Erstens resultieren aus der geographischen Nähe zwischen den NAFTA-Staaten vorteilhaftere Bedingungen für eine umweltpolitische Kooperation: Insbesondere die USA haben z.T. direktes Interesse an verbesserten Umweltbedingungen in Mexiko (vgl. die besonderen Anstrengungen in der Grenzregion). Zweitens gehört mit Mexiko nur *ein* NAFTA-Mitglied zu der Gruppe der Entwicklungs- bzw. Schwellenländer. Daher bleibt offen, ob sich eine Verbesserung der Umweltpolitik in den schwächer entwickelten Ländern auch einstellen würde, wenn diese im Wettbewerb (um Investitionen) miteinander stehen.

8 Fazit und Schlußfolgerungen

8.1 NAFTA und MAI – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

In den Kernprinzipien stimmen das durch NAFTA etablierte und das mit MAI angestrebte multilaterale Investitionsregime weitgehend überein – zur Erinnerung kann noch einmal die folgende Übersicht über die Prinzipien dienen:

Prinzipien	MAI	NAFTA (als Investitionsabkommen)
Investitionsbegriff	Breit, für neue Entwicklungen offen	Breit, aber klar abgegrenzt
(De-) Regulierungsansatz	Top-down	Top-down
Investitionsfreiheit: <ul style="list-style-type: none"> • Freier Zugang • Inländerbehandlung • Meistbegünstigung 	Breite Gültigkeit, mit Ausnahmen (III§1)	Eingeschränkte Gültigkeit, mit Ausnahmen (Art. 1102, 1103)
Investitionsschutz:		
<ul style="list-style-type: none"> • Enteignung 	Breite Gültigkeit (IV§2)	Breite Gültigkeit (Art. 1110)
<ul style="list-style-type: none"> • Investor-Staat-Klage-recht 	Breite Gültigkeit (V§2)	Breite Gültigkeit (1115-1138)
<ul style="list-style-type: none"> • Gewinntransfer 	Breite Gültigkeit (IV§4)	Breite Gültigkeit (Art. 1109)
Indirekte Einflußnahme		
<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbspolitik • Monopole 	lückenhaft (III§8) ausführlich	Lückenhafte Regelungen
<ul style="list-style-type: none"> • Staatsunternehmen 	ausführlich (III§8)	Ausführliche Regelung
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliches Beschaf-fungswesen 	lückenhaft	Lückenhafte Regelungen (Kap. 10, Art. 1108)
<ul style="list-style-type: none"> • Technische Standards und Zertifikate 	nicht ausdrücklich geregelt	Ausführliche Regelung (Kap. 7 u. 9 ?)
Direkte Einflußnahme:		
<ul style="list-style-type: none"> • (Positive) Investitions-anreize 	teilweise geregelt (III§10)	teilweise geregelt (Art. 1106)
<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsanforderun-gen 	Ausführlich geregelt mit Ausnahmen (III§5 u.6)	Ausführliche Regelung mit Ausnahmen (Art. 1106)
Staat-Staat-Klagerecht	Ausführlich und verbindlich (V §1)	Ausführlich und verbindlich (Kap. 20)
Transparenz	Klare Erfordernisse (III§2)	Eingeschränkt
Umwelt-Standards	teilweise geregelt	Ausführliche Regelung (Art. 1106, 1114 und 104)

Jedoch ist festzuhalten, daß MAI in einigen wesentlichen Punkten über das NAFTA hinausgeht. Dies wird in der folgenden Tabelle noch einmal deutlich gemacht, bevor aus Sicht der Umweltregulierung die Folgerungen aus dem Vergleich der beiden Abkommen abgeleitet werden.

NAFTA	MAI
<ul style="list-style-type: none"> • ist ein umfassendes Handels- und Investitionsabkommen mit drei Mitgliedsstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> • ist einzig ein Investitionsabkommen, das zunächst 29 Mitgliedsstaaten umfassen wird
<ul style="list-style-type: none"> • hat eine festgelegte Definition von 'Investition' 	<ul style="list-style-type: none"> • hat eine offene Definition von 'Investition', die zukünftige, bisher nicht voraussehbare Formen von Investitionen einschließt
<ul style="list-style-type: none"> • hat spezielle Ausnahmen für die Gültigkeit auf den subnationalen Ebenen und sichert damit subnationale Handlungsmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • soll wahrscheinlich für <u>alle</u> staatlichen Regulierungsebenen gelten
<ul style="list-style-type: none"> • bezieht Inländerbehandlung auf die jeweilige Regulierungsebene (national/ subnational) 	<ul style="list-style-type: none"> • Es ist bisher unklar, ob Inländerbehandlung immer auf die nationale Ebene bezogen ist und demzufolge eine Angleichung aller subnationalen Ebenen erforderlich ist
<ul style="list-style-type: none"> • nimmt öffentliches Beschaffungswesen sowie Subventionen vom Prinzip der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung aus 	<ul style="list-style-type: none"> • bisher keine Einigkeit in der Verhandlungsgruppe, wie öffentliches Beschaffungswesen und Subventionen behandelt werden sollen
<ul style="list-style-type: none"> • im Rahmen der länderspezifischen Ausnahmen können in bestimmten Sektoren auch zukünftig neue nicht-konforme Maßnahmen aufgenommen werden 	<ul style="list-style-type: none"> • bisher offen, ob neue nicht-konforme Maßnahmen hinzugefügt werden können, eine Ausnahmeregelung für Sektoren wird diskutiert
<ul style="list-style-type: none"> • Die Erlaubnis von Umweltschutzmaßnahmen ist an mehreren Stellen festgeschrieben (als generelle Ausnahmeregelung und als Ausnahme vom Verbot von "performance requirements"). Außerdem integriert NAFTA weitere Umweltregelungen und es gibt zwei Umweltseitenabkommen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahmeregelungen für Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sind noch umstritten – mögliche Vorbilder sind das NAFTA und GATT Art. XX. Gegen eine generelle Ausnahmeregelung existiert allerdings großer Widerstand.

Folgerungen aus der Umweltregulierung von NAFTA für MAI

In der derzeitigen Diskussion um eine stärkere Integration des Umweltschutzes in die Verhandlungen zum Multilateralen Investitionsabkommen wird das NAFTA vielfach als vorbildlich angesehen. Tatsächlich sieht das Investitionskapitel des NAFTA eine sehr viel stärkere Berücksichtigung der Notwendigkeit von umweltpolitischer Regulation vor als der derzeitige Entwurf des MAI.

Vor allem die "allgemeine Umweltausnahme" gilt innerhalb der Verhandlungsgruppe als eine Maximalforderung hinsichtlich "umweltpolitischer Rücksichtnahme" bei gleichzeitiger möglichst umfassender Liberalisierung des Investitionsregimes. Aber auch in anderen Bereichen wird Umweltpolitik durch das NAFTA weniger stark eingeschränkt als es das MAI vorsieht. Beispielsweise behalten die sub-nationalen Ebenen im NAFTA weitgehend ihre Souveränität – umweltpolitische Alleingänge eines US-amerikanischen Bundesstaates und daraus resultierende "California-Effekte" sind weiterhin möglich. Einigen multilateralen Umweltabkommen wird ausdrücklich Vorrang vor NAFTA-Bestimmungen eingeräumt. Auf Druck vor allem US-amerikanischer Oppositionsgruppen wird das NAFTA durch Seitenabkommen zum Schutz von Umwelt und Arbeitnehmerrechten flankiert. Damit wird zumindest der Versuch unternommen, negative Auswirkungen durch eine sehr weitgehende Liberalisierung im Bereich des Handels und der Investitionstätigkeit durch gleichzeitige umwelt- und sozialpolitische Kooperation abzufedern. Zivilpersonen und NGOs wird bei Verstößen gegen die Seitenabkommen eine Klagemöglichkeit eingeräumt. Derartige Berücksichtigungen der Notwendigkeit von Umweltpolitik sind durch das MAI bisher nicht vorgesehen und werden innerhalb der Verhandlungsgruppe nur teilweise erwogen.

Andererseits ist es u.E. auch nicht angebracht, das NAFTA als vorbildliches Abkommen hinsichtlich einer Liberalisierung von Handel und Investitionen, die von gleichzeitiger Reregulierung im Sinne des Schutzes von Umwelt und Arbeitnehmerrechten begleitet ist, zu interpretieren. Einige der schwerwiegenden Bedenken gegen das MAI resultieren aus Erfahrungen mit der NAFTA-Realität seit dem 1.1.1994. Dies gilt zuerst für den in beiden Abkommen vorgesehen Schutz vor indirekter Enteignung: Es ist nunmehr von der Entscheidung einer Schiedsstelle abhängig, inwieweit zukünftige Umweltschutzgesetzgebung das Risiko hoher Schadensersatzforderungen seitens der betroffenen Unternehmen berücksichtigen muß.

Wie wir an anderer Stelle schon ausgeführt haben, mangelt es den NAFTA-Seitenabkommen an finanziellem und institutionellem Gewicht, das notwendig wäre, um umwelt- und sozialpolitischen Zielen ausreichend Geltung zu verschaffen. Während die Teilnahme der Zivilgesellschaft – die wir auch aus umweltpolitischer Hinsicht für notwendig halten – an der Umsetzung der Seitenabkommen vorgesehen ist, sucht man derartige Elemente im eigentlichen Kernvertrag vergeblich. Insbesondere gibt es keine Möglichkeit für die Bevölkerung oder NGOs, die NAFTA-Streitschlichtung anzurufen oder an umwelt- oder sozialpolitisch relevanten Schlichtungsverhandlungen wirksam beteiligt zu werden.

Eine weitere Forderung an die MAI-Verhandlungsgruppe ist es auch, neben Investorenrechten auch Investorenpflichten in den Vertrag aufzunehmen (etwa die "OECD Guidelines for Multinational Enterprises" in einer bindenden Form). Auch in dieser Hinsicht kann NAFTA kaum als Vorbild dienen.

Ein positiver Effekt des NAFTA ergab sich schon während des Verhandlungsprozesses: Mexiko hat unter starkem Druck der USA – sozusagen als Vorbedingung für den Abschluß des NAFTA – erhebliche Anstrengungen in seiner nationalen Umweltschutzgesetzgebung und -Politik unternommen. Ob ähnliche Effekte auch durch das MAI zu erwarten sind,

scheint uns fraglich. Zumindest die geographische Nähe der USA zu Mexiko entfällt als ein Motiv, potentielle Beitrittskandidaten für das MAI in ähnlicher Weise auf ein Mindestmaß an umweltpolitischer Regulation zu verpflichten.

FAZIT: Das Investitionsregime von NAFTA ist insgesamt deutlich stärker in ein Umweltregime eingebettet, als dies im MAI bisher vorgesehen ist. Dementsprechend können einige Regelungen Vorbildcharakter einnehmen, andere legen Weiterentwicklungen nahe.

9 Schlußbetrachtung

Die Analyse der Investitionsabkommen auf binationaler und multilateraler Ebene hat gezeigt, daß eine Reihe von Prinzipien in vielen Abkommen ähnlich sind. Insbesondere im Bereich der bilateralen Investitionsabkommen, die vor allem zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern abgeschlossen wurden, ist festzustellen, daß sich die Regelungen der verschiedenen Verträge ähneln und daß der Investitionsschutz stark verankert ist. Umweltbelange spielen in diesen Verträgen im wesentlichen keine Rolle.

NAFTA, das ein regionales Investitions- und Handelsabkommen darstellt, ist ein Multilaterales Abkommen, dem aktuell drei Staaten angehören und in dem zum ersten Mal (abgesehen von Sektorenabkommen) umfassend auch Investitionen einbezogen sind. Die Investitionsliberalisierung im Rahmen von NAFTA wurde unter Berücksichtigung von Umweltaspekten vorgenommen: Auf der einen Seite wird die Umwelt recht weitreichend von der Liberalisierung ausgenommen, auf der anderen Seite wurde sie begleitet von einer Stärkung der Umweltpolitik des Staates Mexikos.

Bei aller berechtigten Kritik, die an den Umweltregelungen des NAFTA vorgebracht wird, ist festzuhalten, daß dort der Umweltschutz zum ersten Mal weitreichend in ein derartiges Abkommen integriert worden ist. Damit ist zumindest der Versuch unternommen, einen umweltorientierten Rahmen zu entwickeln, innerhalb dessen mögliche negative Umwelteffekte der Investitionsliberalisierung aufgefangen werden sollen. Auf mexikanischer Seite bedeutete dies, daß im Umweltbereich das 'capacity building' unterstützt worden ist und ein genereller Bedeutungszuwachs der Umweltpolitik stattgefunden hat. Dies hat gerade im Investitionsbereich dazu geführt, daß bedeutende Umweltprobleme, wenn schon nicht gelöst, so doch wenigstens reduziert werden konnten.

Gerade die Stärkung der institutionellen und finanziellen Bedingungen in Mexiko haben zu einer verbesserten Umweltpolitik beigetragen, die dem Zustrom von ausländischen Direktinvestitionen nicht hinderlich war. Dies ist eine Bilanz aus den ersten drei Jahren NAFTA. Insofern erscheint das Zusammenspiel zwischen einer Investitionsliberalisierung bei gleichzeitiger Verstärkung der umweltpolitischen Komponente positive Effekte zu zeitigen.

Innerhalb der EU, in deren Römischen Verträgen als zentrales Ziel die Schaffung eines Binnenmarktes formuliert wurde, war Umwelt zunächst kein Thema. Dennoch konnte sich aufgrund verschiedener Dynamiken ein eigenständiges Politikfeld Umwelt entwickeln. Trotz eines festzustellenden Bias zugunsten der "negativen Integration" (also der Liberalisierungsbemühungen) ist insofern zumindest in Teilbereichen eine positive Integrationsleistung festzustellen. Dazu hat wesentlich die Entwicklung einer supranationalen Ebene geführt. Auch in diesem Fall waren insofern die Liberalisierungsbemühungen des Binnenmarktprojekts begleitet von der Entwicklung einer umweltorientierten Säule, mit der vielfach Mindeststandards in der EU verbreitet und insofern ein 'race to the bottom' verhindert wurde. Allerdings ist auch darauf zu verweisen, daß im Rahmen der EU die Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten wie auch der subnationalen Ebenen deutlich eingeschränkt worden sind.

Zugleich ist noch immer ein Spannungsverhältnis zwischen Binnenmarktliberalisierung und Umweltschutzregulierung festzustellen, insbesondere auch, was den Instrumenteneinsatz (prioritär die Verhinderung von Handelshemmnissen) angeht.

Auf internationaler und globaler Ebene entwickelt sich durch die unterschiedlichen Umweltabkommen (MEAs) langsam ein Umweltregime, das aber aktuell, durchaus differenziert nach den einzelnen Abkommen, insbesondere gegenüber wirtschaftlichen Interessen, eher als begrenzt durchsetzungsfähig zu bezeichnen ist. Dennoch ist die multilaterale Ebene für globale Umweltprobleme die eigentlich geeignete Handlungsebene. Aufgrund der erheblichen Verteilungswirkungen dieser Abkommen ist ein langfristiger Prozeß bis zur wirkungsvollen Etablierung dieser Regime zu erwarten. Dabei ist vor allem auf das Kyoto Protokoll zu verweisen, mit dem erhebliche Verteilungswirkungen verbunden sind und eine Vielzahl von neuen Regelungen und globalen Verbindungen entstehen werden.

Betrachtet man die erforderlichen Emissionsminderungen, die z.B. im Klimaschutz für erforderlich gehalten werden, so wird auch deutlich, daß mit der Übertragung des Entwicklungsmodells des Nordens auf die sich nunmehr in ähnlicher Richtung entwickelnden Länder des Südens die Emissionen nochmals erheblich ansteigen werden. Dies weist darauf hin, daß - selbst wenn es gelingt, hohe Standards weltweit verbindlich zu machen - dennoch die scale-Effekte global zunehmen werden. Auch mit dem Einhalten hoher Standards bei den Einzelinvestitionen (FDI) wird in der Summe dennoch eine Übernutzung der Atmosphäre eintreten. Dies macht deutlich, daß das Ansetzen bei den Investitionen zwar notwendig ist, aber z.B. für eine Klimapolitik nicht hinreichend ist.

Mit dem MAI wird ein zunächst OECD-weites, aber im Grundsatz weltweit ausgerichtetes, liberales Investitionsregime verhandelt, in dem Umwelt und nachhaltige Entwicklung allein in der Präambel angesprochen werden und von daher keine direkten rechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen. Das angestrebte liberale Investitionsregime mag dann nicht problematisch sein, wenn in den jeweiligen, dem MAI angehörenden Ländern eine geeignete Umweltpolitik betrieben wird und insofern die Konsequenzen einer Investitionsliberalisierung umweltseitig aufgefangen werden. Dies bedeutet aber, daß mit dem MAI oder neben dem MAI eine entsprechende Verstärkung umweltpolitischer Regulierungen erfolgen sollte, die in der Lage ist, die möglichen Konsequenzen einer umfassenden Liberalisierung wiederum zu erfassen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden globalen Umweltprobleme, trotz der einzelstaatlich betriebenen Umweltpolitik, ist es von daher erforderlich, daß die Weiterentwicklung der Umweltstandards erfolgen sollte. Ein Investitionsregime muß dieses im Auge haben und unterstützen.

Die veränderte Machtverteilung im globalen Kontext, also die Abnahme der Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates und der Bedeutungszuwachs der mobilen Faktoren, denen die 'Exit-Option' zur Verfügung steht, impliziert die Gefahr eines 'race to the bottom'. Dies wird von uns als Eintreten des 'Delaware-Effekts' bezeichnet, bei dem die Staaten untereinander in Konkurrenz um mobiles Kapital stehen. Zur Attrahierung der mobilen Faktoren werden, wie in der Standortdebatte vorexerziert, die Investitionsbedingungen entsprechend ausge-

richtet, die Standards gesenkt. Die Grundlagen des 'Delaware- Effektes' wären dementsprechend gelegt.

In Bezug auf diese Probleme ergeben sich zumindest zwei Anforderungen an ein MAI:

- Auf der einen Seite sollte ein entsprechendes Abkommen die Staaten binden, auf den Wettbewerb um Direktinvestitionen nicht mit einem Absenken der Standards und mit zunehmenden Subventionen und Steuervergünstigungen zu reagieren. Insofern ist die Kooperation der Staaten erforderlich.
- Außerdem sollte das MAI bzw. deren Unterzeichner nicht den sich entwickelnden globalen Umweltordnungsrahmen in Frage stellen, sondern im Gegenteil stützen und sich zudem zu den Prinzipien einer Nachhaltigen Entwicklung verpflichten. Das MAI sollte zu einem Motor der Erhöhung von Umweltstandards auf der Ebene der Investitionen werden.

Wie die Analyse des Zusammenhangs zwischen MAI und MEAs gezeigt hat, besteht zwar auf der Ebene der Abkommen nicht zwangsläufig ein Widerspruch, aber auf der Ebene der Umsetzung und Instrumentierung können sich Probleme ergeben. Insofern ist eine generelle Ausnahmeklausel im MAI erforderlich.

Darüber hinaus scheint es erforderlich zu sein, eine Reihe von den im MAI genutzten Formulierungen zu präzisieren, bevor es zu einer Inkraftsetzung des MAI kommt. Dies gilt vor allem für die Frage, was als indirekte Enteignung und als "Maßnahme mit ähnlicher Wirkung" interpretiert werden kann. Die Formulierungen in der aktuellen Fassung des MAI-Vertragstextes scheinen geeignet zu sein und vor allem auch Anreize zu setzen, über den Umweg der Klagemöglichkeit eines Investitionsschutzabkommens staatliche Regulierungen herauszufordern. Dieser Mechanismus wurde im Rahmen des NAFTA bereits eingesetzt, unabhängig von den - zumindest in Relation zu den bisherigen Entwürfen des MAI - dort vorhandenen, recht weiten Ausnahmeklauseln für Umweltfragen.

Die Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten der Staaten, aber auch der sub-nationalen Ebenen, kann ebenfalls ein schwergewichtiges Problem darstellen. Dies hat z.B. das Europaparlament zu einer Stellungnahme veranlaßt, derzufolge dafür Sorge zu tragen sei, daß bisherige Politiken wie insbesondere Regional- und Strukturpolitik weiterhin möglich bleiben müßten, die teilweise gerade auch regional ansässige Unternehmen fördert.

Hier ist auf die Erfahrungen der EU zu verweisen, wo - nach weitgehenden Liberalisierungsbemühungen - nunmehr in der Praxis der Kommission, des Europäischen Gerichtshofes aber auch mit den Beschlüssen des Amsterdamer Gipfels retardierende Elemente festzustellen sind, die auch im Umweltbereich unter bestimmten eingrenzten Bedingungen nationalstaatliche Eigenwege ermöglichen.

Aber auch die Rolle der zentralen Träger der FDI, die Multi- bzw. Transnationalen Konzerne (TNCs), sollten durch das MAI in anderer Form reflektiert werden. Vor dem Hintergrund, daß die TNCs zunehmend an Bedeutung und an Macht gewinnen (Megafusionen im Banken-,

Chemie- und Automobilbereich) und wichtige, wenn nicht sogar entscheidende Akteure in Hinblick auf die Umweltsituation (ob Produktion oder Produkt) sind, erscheinen allein freiwillige Maßnahmen, wie sie mit der in der Präambel benannten und dem Regelwerk beigefügten OECD Guidelines vorgesehen sind, nicht hinreichend. Zwar ist ein Investitionsabkommen nicht der geeignete Platz, um umfassend Umweltprobleme zu lösen, dennoch sollten die Guidelines nicht nur einen freiwilligen Charakter haben. Die Verbindlichkeit sollte deutlich gestärkt werden. Im Idealfall sollten diese Guidelines rechtsverbindlich werden. Unabhängig davon könnte z.B. eine Mindestanforderung an Investitionen die Erstellung von Audits sein, die öffentlich zugänglich sein und überprüfbar sein sollten. Es handelt sich dabei allein um ein informatorisches Instrument, das der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen könnte.

Die Untersuchungen zu FDI und Umwelt haben gezeigt, daß 'pollution havens' im Allgemeinen nicht festzustellen sind. Es existieren aber Schätzungen, daß unter den TNCs ökologische Vorreiter deutlich in der Minderheit sind und das Gros der Unternehmen sich im wesentlichen lediglich der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften verpflichtet fühlt. Vor dem Hintergrund der Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung und dem Bedeutungszuwachs der TNCs dürften die Anforderungen an die unternehmerische Umweltpolitik zunehmen.

So gesehen existieren eine ganze Reihe offener Fragen an das MAI. Die zukünftigen Verhandlungen, die nach unserer Einschätzung trotz der Aussetzung bis Herbst 1998 wieder aufgenommen werden, müssen als Gelegenheit und Chance begriffen werden, diese Fragen eingehender zu diskutieren und Anforderungen für Regulationsformen und -inhalte zu entwickeln.

10 Literaturverzeichnis

- Adams, J. (1997): Environmental Policy and Competitiveness in a Globalised Economy. In: OECD (1997): Globalisation and Environment. Preliminary Perspectives. Paris - S. 53-100
- Agraa, Ali Mohammed (1997): Economic integration worldwide. Basingstoke, Hampshire
- Albala, Nuri (1998): Die juristischen Klippen des multilateralen Investitionsschutzabkommens. In: Le Monde diplomatique (deutsche Ausgabe). Nr. 5481 vom 13.3.1998
- Arrow, K. et al. (1995): Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment. In: Ecological Economics, Vol. 15, S. 91-95. Reprint from: Science, Vol. 268 (1995), S. 520-521
- Audley, J.J. (1993): The 'Greening of Trade Agreements' Environmental 'Window Dressing' and NAFTA. In: Fatemi, Khosrow (1993): North American Free Trade Agreement.
- Baade, H.W. (1994): The legal effects of codes of conduct for MNEs. In The International Legal Framework. In: The United Nations Library on Transnational Corporations Vol.20, London
- BDI (1996): BDI Stellungnahme zu multilateralen Vereinbarungen über den Schutz und die Liberalisierung von Auslandsinvestitionen. In: BDI Dokumentation Investitionen in globalen Märkten. Die Bedeutung von Auslandsinvestitionen für die deutsche Industrie im Zeitalter der Globalisierung. BDI Symposium, 11.Juni 1996
- Beghin, John / Potier, Michael (1997): Effects of Trade Liberalisation on the Environment in the Manufacturing Sector. In: The World Economy. no. 4 July (1997) - S. 435-456
- Bellak, Christian / Cantwell, John (1996): Foreign direct investment - how much is it worth? Comment on S.J.Gray and A.M. Rugman. In: Transnational Corporations. no. 1 April (1996) - S. 85-97
- Belous, Richard S. (1995): NAFTA as a model of development. The benefits and costs of merging high and low wage areas. Albany, NY: State Univ. of New York Press - 216 S.
- Bhagwati, J. (1994): Ein Plädoyer für freien Handel. In: Spektrum der Wissenschaft. Digest: Umwelt - Wirtschaft.
- Biermann, F. (1996): Völkerrecht und Weltumweltpolitik. Von der absoluten staatlichen Souveränität zur "gemeinsamen Sorge der Menschheit". In: Simonis, U. (1996): Weltumweltpolitik. Berlin
- BIZ (1992): Bank Für Internationalen Zahlungsausgleich, 62. Jahresbericht, Basel
- BIZ (1995): Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresbericht 1995/96, Basel
- Blazejczak, J. et al. (1992): Umweltschutz und Industriestandort. Der Einfluß umweltbezogener Standortfaktoren auf Investitionsentscheidungen. Berlin, Essen
- Bloom, D.E. / Brender, A. (1993): Labor and the Emerging World Economy, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4266, Cambridge
- Bommer, Rolf (1994): Economic integration and environmental policy. Does NAFTA increase pollution? (Diskussionsbeiträge Sonderforschungsbereich 178 "Internationalisierung der Wirtschaft"). Konstanz - 17 S.
- Borchard, K.D. (1996): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Heidelberg
- Brewer, Thomas L. / Young, Stephen (1996): Investment policies in multilateral and regional agreements: a comparative analysis. In: Transnational Corporations. no. 1 April (1996) - S. 9-35
- Burgos Perez, Jose Luis (1996): Auslandsdirektinvestitionen im Rahmen von NAFTA und ihre Deregulierung in der nationalen Gesetzgebung als neue Entwicklungsstrategie Mexikos. 1. Aufl.. Konstanz: Hartung-Gorre - 184 S.
- Caldwell, Lynton K. / Bartlett, Robert V. (1997): Environmental Policy. Transnational Issues and National Trends. Westport, London: Quorum Books
- Castleman, B. / Lemen R. (1998): Corporate Junk Science. (<http://www.essential.org>)
- CCAFT / Orchard, David (o. J.): Son of NAFTA: the Multilateral Agreement on Investment.
- Chapman, Anthony / Smith, Margaret (1994): Reduction on Tariffs on Supply Managed Commodities under the GATT and the NAFTA (Background paper, Library of Parliament, Research Branch ; 380). Ottawa: Minister of Supply and Services, Canada

- Clark, G.L. / O'Connor, K. (1997): The Informational Content of Financial Products and the Spatial Structure of the Global Finance Industry, in: Cox, K.R. (ed.): Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local, New York
- Compa, Lance (1993): International Labour Rights and the Sovereignty Question: NAFTA and Guatemala, Two Case Studies. In: Journal of International Law and Policy. Fall 1993
- Compa, Lance (1995): The First NAFTA Labor Cases: A New International Labor Rights Regime Takes Shape. In: The United States - Mexico Law Journal. 3 (1995)
- Compendium of Bilateral Investment Treaties (1998): Investment Treaties in the Western Hemisphere (<http://www.alca-ftaa.oas.org>)
- Cottier, T. (1994): GATT-Uruguay Round. Bern: Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht
- CUTS (Consumer Unity & Trust Society) (1996): Globalising Liberalisation without Regulations (Briefing Paper 6/96). Calcutta - <http://www.cuts.org/b96-n6-96-1.htm>
- Daly, H. / Goodland, R. (1994): An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT. In: Ecological Economics. Vol. 9 (1994) - S. 73-92
- Dasgupta, S. / Mody, A. / Sinha, S. (1995): Japanese Multinationals in Asia: Capabilities and Motivations. Paper, Washington D.C.: World Bank
- Deutsche Bundesbank (1995): Die Entwicklung der Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland von Ende 1991 bis Ende 1993, in: Monatsbericht Mai 1995, Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (1997): Zur Problematik internationaler Vergleiche von Direktinvestitionsströmen, in: Monatsbericht Mai, Frankfurt a.M.
- Deutscher Bundestag (1997a): Kleine Anfrage des Abgeordneten Michael Müller betr.: Multilaterales Abkommen für Investitionen. - Drucksache 13/9465 vom 11.12.1997.
- Deutscher Bundestag (1997b): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage des Abgeordneten Michael Müller betr.: Multilaterales Abkommen für Investitionen. - Drucksache 13/9549 vom 29.12.1997
- Deutscher Bundestag (1997c): Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Winfried Wolf zur Rolle der Bundesregierung beim geplanten multilateralen Investitionsschutzabkommen MAI. - Drucksache 13/9565 vom 30.12.1997
- Deutscher Bundestag (1998): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Winfried Wolf. - Drucksache 13/9704 vom 21.01.1998
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Positionspapier des DGB zum Multilateralen Abkommen für Investitionen. (1998).
- Doran, Charles F. / Drischler, Alvin Paul (1996): A new North America. Westport, Conn. u. a.: Praeger
- Drake, E. / Benygar, Laura (1997): The Multilateral Agreement on Investment: A Step Backward in International Human Rights. Harvard Law School under auspices of the Human Rights Clinical Projekt Program in consultation with R.F. Kennedy Memorial Center for Human Rights.
- Drischler, Alvin Paul (1996): NAFTA and foreign direct investment in the United States. (1996). In: Doran, Charles F. / Drischler, Alvin Paul (1996): A new North America. Westport, Conn. u. a.: Praeger - S. 49-61
- Dunning, J.H. (1989): Transnational Corporations and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues, in: UNCTC Current Studies, No. 9
- Dunning, John H. (1993): Multinational Enterprises and the National Economy. New York: Addison Wesley 1993
- Dupras, Daniel (1993): NAFTA: Implementation and the Participation of the Provinces (Background paper / Library of Parliament, Research Branch ; 324). Ottawa: Minister of Supply and Services Canada
- Eden, Lorraine (1996): The emerging North American investment regime. In: Transnational Corporations. no. 3 Dezember - S. 61-98
- Eglin, R. (1994): Reconciling Free Trade and Environment Concerns: A Multilateral Perspective. In: Cottier, T. (1994): GATT-Uruguay Round. Bern: Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht

- Engering, Franz (1996): The Multilateral Investment Agreement. In: Transnational Corporations. no. 3 Dezember (1996) - S. 147-161
- Ernst & Young (1997): Environmental and Labour Practice Audit. (<http://www.corpwatch.org>)
- Esty, Daniel C. (1994): Greening the GATT. Trade, Environment and the Future. Washington D.C.
- Esty, Daniel C. / Gentry, B. S. (1997): Foreign Investment, Globalisation and Environment. (1997). In: OECD (1997): Globalisation and Environment. Preliminary Perspectives. Paris
- European Parliament (1998): Resolution adopted 11/03/98 (containing Parliament's recommendations to the Commission in the framework of the OECD on a multilateral agreement on investments).
- Fatemi, Khosrow (1993): North American Free Trade Agreement. Opportunities and Challenges. London: The Macmillan 1993
- Felix, D. (1996): Statistical Annex, in: ul Haq, M./ Kaul, I./ Grunberg, Id. (eds.): The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility, Oxford
- Fitzgerald, E. V. K. / Cubero-Brealey, R. / Lehmann, A. (1998): The Development Implications of the Multilateral Agreement on Investment (A report commissioned by the department for International Development). Oxford - 55 S.
- Franke-Viebach, J. (1995): Finanzinnovationen, in: Dieckheuer, G. (Hrsg.): Beiträge zur angewandten Mikroökonomik, Berlin
- Friends of The Earth USA (1997): Analysis of the Draft Multilateral Agreement on Investment Negotiated by OECD.
- Genschel, Philipp (1998): Markt und Staat in Europa. In: Politische Vierteljahresschrift 39(1)
- Gentry, B.S. / Fernandez, L.. (1996): Survey on Corporate Valuation and the Environment. United Nations Development Program, Office of Development Studies Discussion Paper (draft).
- Germain, R.D. (1997): The International Organization of Credit. States and Global Finance in the World-Economy, Cambridge
- Germanwatch (1998a): Medienmappe zum Multilateralen Investitionsabkommen.
- Germanwatch (1998b): Joint NGO-Statement (übersetzt). In: Germanwatch (Hrsg.): Medienmappe zum Multilateralen Investitionsabkommen. (1998)
- Germanwatch / WEED (1998): Alles neu macht das MAI? Das Multilaterale Investitionsschutzabkommen (MAI). Bonn - 40 S.
- Gerster, R. (1997): Unausgewogenes Investitionsabkommen. In: Entwicklung und Zusammenarbeit. 5/6 1997 - S. 124f.
- Gestrin, Michael / Rugman, Alan M. (1994): The North American Free Trade Agreement and foreign direct investment. In: Transnational Corporations. no. 1 February (1994) - S. 77-95
- Gestrin, Michael / Rugman, Alan M. (1996): The NAFTA Investment Provisions: Prototype for Multilateral Investment Rules?. In: OECD (1996): Market Access after the Uruguay Round. Investment, Competition and Technology Perspectives. Paris - S. 63
- Graham, Bill / Speller, Bob (1997): Canada and the Multilateral Agreement on Investment. Third Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. First Report of the Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment. Ottawa: Public Works and Government Services Canada - <http://www.parl.gc.ca>
- Graham, Edward M. (1997): Should there be Multilateral Rules on Foreign Direkt Investment? In: Governments, globalization and international business. Oxford (1997) - S. 481-505
- Grossman, G.M., Krueger, A. B. (1995): Economic Growth and the Environment. In: Quarterly Journal of Economics, Vol CX, S.353-377
- Group of Ten (1993): International Capital Movements and Foreign Exchange Markets. A Report to the Ministers and Governors by the Group of Deputies, Rome
- Gundlach, E. et al (1995): Fairness im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik. Kieler Diskussionsbeiträge; 254. Kiel: Institut für Weltwirtschaft

- Harrison, A. E. / Eskeland, G. S. (1996): Playing Dirty? Multinationals and the Pollution Haven Hypothesis. New York
- Harvey, Janice (1997): Ethyl Corporation v. Government of Canada. Telegraph Journal, New Brunswick, Canada (June 4 1997)
- Hoffman, Reiner / Wannöffe, Manfred (1995): Soziale und ökologische Sackgassen ökonomischer Globalisierung: das Beispiel NAFTA. Münster: Westfälisches Dampfboot
- Hübner, K. / Bley, A. (1996): Lohnstückkosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit. Eine ökonomisch-theoretische Analyse. Marburg
- Husted, B. / Logsdon, J. (1997): The Impact of NAFTA on Mexico's Environmental Policy. In: Growth and change, Vol. 28 (Winter 1997), S.39
- IG Metall (1998): Multilaterales Investitionsabkommen der OECD (MAI) (10. März 1998)
- IMF (1994): International Capital Markets. Developments, Prospects, and Policy Issues, Washington D.C.
- Investitionsschutzvertrag (1996): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Venezuela über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen
- Jacek, Henry J. (1994): Public policy and NAFTA. Orono, Me.: Canadian American Center, Univ. of Maine - 30 S.
- Jaffe, A.B. et al. (1995): Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?, 133. In: Journal of Economic Literature, Vol. XXXIII 132-163
- Jänicke, M. et al. (1992): Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970 bis 1990). Berlin
- Joint NGO Statement (1998): Over 600 International Organizations Opposing The Multilateral Agreement on Investment (MAI). - 12. February 1998
- Jungnickel, R. (1993): Recent Trends in Foreign Direct Investment, in: INTERECONOMICS, May/June
- Knill, Christoph (1998a): Liberalisierung und Umweltschutz. Die europäische Integration im Vergleich mit globalen Entwicklungen. In: Ökologisches Wirtschaften Nr. 2/98
- Knill, Christoph (1998b): Die Entwicklung der Umweltpolitik der EU: Folgerungen für globale Konzepte. In: Friedrich Ebert Stiftung (1998): Globalisierung und Nachhaltigkeit. (Dokumentation der Tagung am 18. und 19. September 1997 in Berlin). Berlin
- Knorr, Andreas (1997): Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Freihandel. WTO und NAFTA im Vergleich. Stuttgart: Lucius und Lucius 1997 - 180 S.
- Knubley, John (1994): Economic integration in North America: trends in foreign direct investment and the top 1000 firms. Ottawa, Ontario - 133 S.
- Komitee Widerstand gegen das M.A.I. (1998): Der Gipfel der Globalisierung. Reader zum internationalen Kongreß am 25. April 1998, Universität Bonn. Köln - 115 S.
- Korten, D. C. (1995): When Corporations Rule the World. West Hardford
- Kulessa, Margareta E. / Schwaab, Jan A. (1998): Liberalisierung grenzüberschreitender Investitionen und Umweltschutz. Möglichkeiten einer "Ökologisierung" des Multilateralen Abkommens über Investitionen (MAI). In: ZfU. 1 (1998)
- Lavon, Eva (1994): Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) - weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften. Marburg - 142 S.
- Low, P. / Yeats, A. (1992). "Do Dirty Industries Migrate?" In: Low, P. (ed.) (1992). International Trade and the Environment, Discussion Paper 159, Washington DC: World Bank
- Lucas, R. / Wheeler, P. / Hettige, H. (1992): Economic Development, Environmental Regulation and International Migration of Toxic Pollution 1960-1988. In: Low, P. (1992): International Trade and the Environment. Discussion Paper 159, Washington D.C.: World Bank
- Lustig, Nora Claudia (1997): NAFTA: setting the record straight. In: The World Economy. no. 5 - August (1997) - S. 605-614

- MacPhail, Brenda M. (1995): NAFTA now! The changing political economy of North America. Lanham: University Press of America - 103 S.
- Mani, M. / Wheeler, D. (1997). In Search of Pollution Havens? Dirty Industry in the World Economy, 1960-1995. Working Paper Series, Research Project on Social and Environmental Consequences of Growth-Oriented Policies. Washington DC: Policy Research Department, World Bank.
- Marceau, Gabrielle Z. (1997): NAFTA and WTO dispute settlement rules: a thematic comparison. In: Journal of World Trade. no. 2 (1997) - S. 25-81
- Martens, Jens / WEED (1997): Widerstand gegen Freibrief für die TNCs. In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung. 11 (1997)
- Martin, R. (1994): Stateless Monies, Global Financial Integration and National Economic Autonomy: The End of Geography?, in: Corbridge, St./Martin, R./ Thrift, N. (eds.): Money, Power and Space, Oxford
- McCarty, F. William / VanAuken-Haight, Carol (1997): Emerging Legalism in International Trade Disputes: An Examination of WTO and NAFTA Provisions. In: Journal of Global Business. spring 1997 - S. 15
- McGauphey Jr., William (1992): A U.S.-Mexico-Canada free trade agreement. Do we just say no? Minneapolis: Thistrose Publications 1992
- Mestmäker, Ernst-Joachim (1994): Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Hasse, H. et al (Hrsg.): Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Gustav Fischer, 263-292
- Metz, Allan (1997a): A NAFTA Bibliography. Westport, Conn.: Greenwood Press - 491 S.
- Metz, Allan (1997b): NAFTA revisited: expectations and realities. 1997
- Meyerhoff, J. / Petschow, Ulrich (1996): Ordnungspolitische Grundvorstellungen einer Politik der Nachhaltigkeit. Gutachten im Auftrag des BMWi.
- Moeser, Hugh (1997): Investment rules in the NAFTA. In: OECD (1997): Investment policies in Latin America and multilateral rules on investment. Paris - S. 127-131
- Möller, Sabrina (1994): Umweltpolitische Konsequenzen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) für Mexiko - unter besonderer Berücksichtigung der Entsorgung von Sondermüll. FU Berlin (Diplomarbeit)
- Morrissey, Oliver / Rai, Yogesh (1994): The GATT Agreement on Trade Related Investment Measures: Implications for Developing Countries and their Relationship with Transnational Corporations. In: The Journal of Development Studies. Vol. 31 - S. 702-724
- National Bureau of Economic Research / Blomstroem, Magnus (1997): Regional integration and foreign direct investment. (Working paper series / National Bureau of Economic Research; 6019) - 36 S.
- Norton, Joseph Jude (1995): NAFTA and beyond. A new framework for doing business in the Americas. Dordrecht: Nijhoff - 704 S.
- Nunnenkamp, P., Gundlach, E., Agarwal, J.P. (1994): Globalisation of Production and Markets, Tübingen
- Oberhänsli, H. (1997): A Global Agreement for Private Investment and Regulatory Competition in Globalising Markets. In: Aussenwirtschaft. 3 (1997) - S. 449-471
- O'Brien, R. (1992): Global Financial Integration: The End of Geography, London
- Ocran, T.M. (1994): Bilateral Investment Treaties: A Comparative Study. In Transnational Corporations: The International Legal Framework. In The United Nations Library on Transnational Corporations, London
- OECD (1993): Trends and Prospects for International Direct Investment in the Dynamic Asian Economies, in: OECD: Foreign Direct Investment Relations between the OECD and the Dynamic Asian Economies. The Bangkok Workshop. Paris
- OECD (1994a): Guidelines for Multinational Enterprises. Paris

- OECD (1994b): Joint Meeting of the Trade Committee and the Committee on International Investment and Multinational Enterprises: Investment and the Final Act of the Uruguay Round: A Preliminary Stocktaking. Paris - 26 S.: COM/TD/DAFFE/IME (94)56/REV1
- OECD (1994c): Trade and Environment. Processes and Production Methods. Paris
- OECD (1995): Financial Market Trends, 61, Paris
- OECD (1996a): Market Access after the Uruguay Round. Investment, Competition and Technology Perspectives. Paris - 235 S.
- OECD (1996b): Towards multilateral investment rules. Paris - 165 S.
- OECD (1996c): Trade, Employment and Labour Standards. Paris
- OECD / Baldi, Marino (1997): Dispute Settlement. In: OECD (1997): Proceedings of the special Session on the multilateral Agreement on Investment held in Paris on 17. September 1997. Paris
- OECD / Sikkil, Marinus (1997): Exceptions, derogations and national reservations. In: OECD (1997): Symposium on the MAI 20 October 1997; Cairo, Egypt. Paris - S. 5
- OECD (1997): Globalisation and Environment. Preliminary Perspectives. Paris
- OECD (1997a): Informal Consultation with NGOs on the MAI. 27.10.1997. Opening Remarks by Donald J. Johnston (Secretary-General of the OECD). Paris
- OECD (1997b): Investment policies in Latin America and multilateral rules on investment. Paris
- OECD (1997c): Proceedings of the special Session on the multilateral Agreement on Investment held in Paris on 17. September 1997. Paris
- OECD (1997d): Shaping the 21st Century: The Contributions of Development Cooperation. Paris
- OECD (1997e): Symposium on the MAI 16 June 1997; Paris, France. Paris
- OECD (1997f): Symposium on the MAI 20 October 1997; Cairo, Egypt. Paris
- OECD (1997g): Working Paper on Natural Resources and Concessions in the Context of the MAI (Contribution by Norway). Paris. (DAFFE/MAI/ST/RD(97)2/REV1)
- OECD (1998a): Foreign Direct Investment and the Environment - An Overview on the Literature (updated 13.3.1998). Paris
- OECD (1998b): Relationship between the MAI and selected Multilateral Environmental Agreements (MEAs). Paris
- OECD (1998c): The Multilateral Agreement on Investment: The MAI Negotiating Text (as of 14 February 1998). Paris. 124 S.
- OECD (1998d): The Multilateral Agreement on Investment: Commentary to the MAI Negotiating Text (as of 14 February 1998). Paris. 55 S.
- OECD (1998e): The Multilateral Agreement on Investment: The MAI Negotiating Text (as of 24. April 1998). Paris. 145 S.
- OECD (1998f): The Multilateral Agreement on Investment: Commentary to the MAI Negotiating Text (as of 24 April 1998). Paris. 61 S.
- Office of the United States Trade Representative and Related Entities (1997): Study on the Operation and Effect of the North American Free Trade Agreement.
- Opschoor, J.B. (1995): Ecospace and the Fall and Rise of Throughput Intensity. In: Ecological Economics, Vol. 15, S. 137-140
- Osner, Christian (1994): Die Finanzdienstleistungen im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA). 86 S.: Mag.-Arbeit FU Berlin; John F. Kennedy-Institut
- Padt, Diana (1997): Dispute Settlement Commentary. In: OECD (1997): Proceedings of the special Session on the multilateral Agreement on Investment held in Paris on 17. September 1997. S. 32
- Petschow, Ulrich / Hübner, K. et. al. (1998): Globalisierung und Nachhaltigkeit. Herausforderungen und Handlungsansätze. Enquete Kommission des Deutschen Bundestages. Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo: Springer-Verlag
- Porter, M.E., (1990b): The Competitive Advantage of Nations, New York. Deutsche Ausgabe

- Porter, M.E. (1993): Nationale Wettbewerbsvorteile, Wien
- Porter, M.E., van der Linde, C. (1995a): Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship. In: Journal of Economic Perspectives, Vol.9, No.4, 97-118
- Porter, M.E., van der Linde, C. (1995b): Green and Competitive: Ending the Stalemate. In: Harvard Business Review, Sept./Oct., 120-134
- Pournarakis, M. (1994): Global Strategies of Multinationals in the Triad and the Japanese Foreign Direct Investment in the European Community, in: *Economia Internazionale*, Vol. XLVII, No 2-3
- Public Citizen's Global Trade Watch (1997): Public Citizen's Global Trade Watch Backgrounder. The Alarming Multilateral Agreement on Investment now Negotiated at the OECD. (<http://www.citizen.org/pctrade/maibg.html>)
- Public Citizen's Global Trade Watch / Economic Policy Institute / Sierra Club (1997): The Failed Experiment: NAFTA at Three Years. 1997 - 34 S.
- Public Citizen's Global Trade Watch (1998): Multilateral Agreement on Investment. (<http://www.citizen.org/pctrade/factshee.htm>)
- Public Citizen's Global Trade Watch / Wallach, Lori M. (1998): Die OECD erarbeitet ein multilaterales Investitionsschutzabkommen. Das neue internationale kapitalistische Manifest. In: *Le Monde diplomatique* (deutsche Ausgabe). Nr. 5457 13.2. (1998)
- Radice, H. (1995): Britain in the World Economy: National Decline, Capitalist Success?, in: D. Coates, J. Hillard (eds.): *UK Economic Underperformance: The Key Texts*, Harvester Press
- Reams, Bernard D. (1996): The North American free trade agreement (NAFTA); documents and materials including a legislative history of the NAFTA implication act. Buffalo, NY: Hein. 27 Bände
- Repetto, R. (1995): Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real Issues?. Washington D.C.: World Resources Institut
- Revilla Diez, Javier (1997): NAFTA: regionalökonomische Auswirkungen der nordamerikanischen Freihandelszone. In: *Geographische Rundschau*. 12 (1997) - S. 688-694
- Rich, Paul (1997): NAFTA and Chiapas. In: Rich, Paul (1997): *NAFTA revisited: expectations and realities*. Thousands Oaks, Calif.: Sage - S. 72
- Rowell, Andrew (1996): *Green Backlash*. London
- Rourke, D. (1997): *Smoke from a Hired Gun*. (<http://www.corpwatch.org>)
- Rubin, Seymour J. (1995): *NAFTA and investment*. The Hague: Kluwer Law International - 251 S.
- Rubin, Seymour J. (1996): *NAFTA and the environment*. The Hague: Kluwer Law International - 606 S.
- Rugman, Alan M. (1994): *Foreign Direct Investment and NAFTA*. Columbia: University of South Carolina Press
- Rugman, Alan M. (1997): NAFTA and the dispute settlement mechanisms: a transaction costs approach. In: *The World Economy*. no. 7 November (1997) - S. 935-950
- Rugman, Alan M. / Kirton, John / Soloway, Julie (1997): NAFTA, Environmental Regulations, and Canadian Competitiveness. In: *Journal of World Trade*. no.4 August (1997) - S. 129-144
- Salazar Ramirez, Hilda (1995): NAFTA - Sozialcharta und ihre ökologische Dimension. In: Wannöffel / Hoffmann 1995, S. 229 - 240
- Sandrino, Gloria L. (1994): The NAFTA investment chapter and foreign direct investment in Mexiko: a Third World perspective. In: *Vanderbilt journal of transnational law*. Nr. 2 (1994) - S. 259-327
- Sauvant, Karl P. (1993): The Emergence of an International Legal Framework for Transnational Corporations. In: *Nord-Süd-aktuell* 3. Quartal 1993
- Sauvant, Karl P. / Aranda, V. (1994): The international legal framework for transnational corporations. In: *United Nations Library on Transnational Corporations* (1994) Vol. 20, *Transnational Corporations: The International Legal Framework*. London
- Scharpf, F.W. (1997a): Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. MPIfG Discussion Paper 97/1

- Scharpf, F.W. (1997b): Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. MPIfG Discussion Paper 97/8
- Schirm, Stefan A. (1994): Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien. Aussenpolitik, Wirtschaft, Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich - 262 S.
- Schirm, Stefan A. (1997a): Kooperation in den Amerikas: NAFTA, MERCOSUR und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft - 169 S.
- Schirm, Stefan A. (1997b): Politische und ökonomische Auswirkungen der NAFTA. In: Aussenpolitik. Zeitschrift für internationale Fragen. Heft 1 (1997) - S. 68-78
- Senti, Richard (1996): Der NAFTA-Vertrag und seine Auswirkungen. Eine interdisziplinäre Literaturübersicht. In: Aussenwirtschaft. 51 (1996) - S. 265-275
- Sforza, M. (1997): The Case With Ethyl - MAI Coming Attractions.
- Simonis, U. (1996): Weltumweltpolitik. Berlin
- Sinn, Hans-Werner (1996): The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition. CES Working Paper No. 103. München: Center for Economic Studies
- Sorsa, P. (1994): Competitiveness and Environmental Standards: Some Exploratory results. Policy Research Working Paper 1249, Washington D.C.: World Bank
- Spalding, Mark J. (1997): Lessons of NAFTA for APEC. In: Journal of Environmental & Development, Vol. 6, No. 3, september 1997, S. 252-275
- Statistisches Bundesamt (1993): Investitionen für Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe. Umwelt Fachserie 19/3.
- Stewart, R.B. (1993): Environmental Regulation and International Competitiveness. In The Yale Law Journal Vol. 102
- Tanzi, V. (1996): Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems. IMF Working Paper, December. (IMF Working Paper; WP/96/141)
- Topitas (Hrsg.) (1994): Ya basta: Der Aufstand der Zapatistas, Hamburg
- Trade Union Advisory Committee (TUAC) (1997): The Multilateral Agreement on Investment: Key issues for Trade Unions. TUAC Briefing Note for Affiliates. September 1997. Paris
- UN (1994a): United Nations World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace, New York
- UN (1994b): The International Legal Framework. In The United Nations Library on Transnational Corporations Vol.20, London
- UN (1995): United Nations World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness, New York
- UN (1996): United Nations World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Arrangements, New York
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1997): Bilateral investment treaties and their relevance to a possible multilateral framework on investment: issues and questions.
- Vocke, Matthias (1997): Beyond the GATS and the TRIMs Agreement: The Basis for a New Multilateral Agreement on International Direct Investment. (Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen; Nr. 43). St. Gallen
- Vocke, Matthias (1997): Investment Implications of Selected WTO Agreements and the Proposed Multilateral Agreement on Investment. (IMF Working Paper; May WP/97/60) - 32 S.
- Vogel, David (1995): Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press
- Vogel, David (1997): Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection. In: Journal of European Policy, Vol. 4, no. 4, S. 556-571
- von Furstenberg, George M. (1997): The banking and financial structure in the NAFTA countries and Chile. Boston: Kluwer Acad. Publ. - 266 S.

- Vosgerau, Hans-Jürgen / Schulze, Günther G. (1998): Der Weg zu einem liberalen Welthandel. In: Wirtschaftsdienst. 1 (1998) - S. 10-14
- Wahl, Peter (1998): Entwicklungspolitische Dimensionen des MAI. In: Germanwatch (1998): Medienmappe zum Multilateralen Investitionsabkommen.
- Wartenberg, L.v. (1997): Auslandsinvestitionen im Zeitalter der Globalisierung, in: NORD-SÜD aktuell 3. Quartal 1997
- WEED / Germanwatch (1998): Offener Brief an Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat vom 18. März 1998
- Weintraub, Sidney (1997a): NAFTA at three. A progress report. - 104 S.
- Weintraub, Sidney (1997b): The North American Free Trade Agreement. In: Agra, Ali Mohammed (1997): Economic integration worldwide. Basingstoke, Hampshire - S. 203-229
- Western Governors Association (1997): Multilateral Agreement on Investment: Potential Effects on State and Local Government. - 32 S. (<http://www.westgov.org>)
- Wheeler, D. / Mody, A. (1992): International Investment Location Decisions: The Case of US Firms. In: Journal of International Economics, Vol. 33, S. 57-76
- Wirth, David A. (1994): The role of science in the Uruguay round and Nafta trade disciplines. Geneva: UNEP - 68 S.
- Witherell, W.H. (1996): An Agreement on Investment. In: The OECD Observer. no. 22 october (1996)
- Woche im Bundestag (29. April 1998)
- World Bank (1997): Global Development Finance, Vol. 1.
- World Development Movement (1997): A Dangerous Leap into the Dark. Implications of the Multilateral Agreement on Investment (MAI). London - 5 S. (<http://www.oneworld.org>)
- WWF International (1997a): Is the Multilateral Agreement on Investment Sustainable? WWF International Discussion Paper
- WWF International (1997b): WWF-Critique of OECD Finance Directorate Paper: "Foreign Direct Investment and the Environment - An Overview of the Literature" (DAFFE/MAI (97)33).
- WWF International (1998a): Enhancing the Environmental. Review of the Draft Multilateral Agreement on Investment.
- WWF International (1998b): WWF Critique on the OECD Secretariat Note: "Relationships Between the MAI & selected Multilateral Environmental Agreements (MEAs)" (DAFFE/MAI (98)1).
- WWF-UK (1998): The Multilateral Agreement on Investment. Outstanding issues for the UK Government. London
- Xing, Yuqing, Kolstad, Charles D. (1995): Do Lax Environmental Regulations Attract Foreign Investment, Santa Barbara
- Zelgert, J.E. (1993): Internationale Direktinvestitionen: Theoretische Ansätze und empirische Befunde internationaler Realkapitalbewegungen, Idstein