

Multilaterale Abkommen für Direktinvestitionen – Lernen aus dem MAI?

Andreas Polk^{*}

Universität Zürich
Sozialökonomisches Seminar

18. Oktober 1999

^{*} Andreas Polk, Sozialökonomisches Seminar der Universität Zürich, Blümlisalpstrasse 10, 8006 Zürich, Fon: + 41 1 634 39 49, Fax: + 41 1 634 49 87; EMail: atpolk@sozoec.unizh.ch; www.sozoec.unizh.ch.
Ich danke Zava Aydemir, Tobias Reichert und Armin Schmutzler für hilfreiche Anmerkungen.

Zusammenfassung

Die Verhandlungen innerhalb der OECD zu einem multilateralen Abkommen über Investitionen (MAI) sind gescheitert. Damit werden Direktinvestitionen gegenwärtig weiterhin durch bilaterale Verträge und durch einige wenige multilaterale Abkommen geregelt. In Zukunft ist jedoch weiterhin damit zu rechnen, daß diese durch ein allgemeines Rahmenwerk nach Vorlage des MAI ersetzt werden. Der vorliegende Aufsatz erläutert zunächst die bestehenden multilateralen Rahmenbedingungen der WTO und der OECD. Anschließend werden die wesentlichen Inhalte des Vertragsentwurfs zum MAI vorgestellt und aus ökonomischer Sicht diskutiert. Ich komme zu der Einschätzung, daß in einem zukünftigen Investitionsabkommen (i) wettbewerbspolitische Inhalte, (ii) Ausnahmeregelungen in bezug auf wenig industrialisierte Länder und (iii) ein differenzierter Investitionsbegriff enthalten sein sollten. Als Forum für ein multilaterales Investitionsabkommen bietet sich die WTO an.

Stichwörter: Investitionsabkommen, multinationale Unternehmen, Direktinvestitionen

JEL: F02, F21, F23, L50

1. Einleitung

Das Scheitern der Verhandlungen innerhalb der OECD zu einem multilateralen Abkommen über Investitionen (MAI) bedeutet nicht das Ende des Versuchs, den Fluß von Direktinvestitionen auf multilateraler Ebene institutionell zu regeln. Vielmehr ist weiterhin damit zu rechnen, daß die bestehenden zahlreichen bilateralen Abkommen in Zukunft durch ein allgemeines multilaterales Rahmenwerk ersetzt werden. Die Verhandlungen über das MAI haben – trotz ihres Scheiterns – gezeigt, welche Form ein solches Rahmenwerk annehmen könnte. Das Ziel dieses Artikels ist es, die gegenwärtig bestehenden multilateralen Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen sowie den Entwurf des MAI darzustellen. Vor dem Hintergrund ökonomischer Theorie soll diskutiert werden, ob in Zukunft eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zu einem multilateralen Abkommen ähnlich dem MAI sinnvoll erscheint.

Bei der Formulierung multilateraler Investitionsabkommen kommen der WTO und der OECD besondere Rollen zu: Seitens der OECD-Länder besteht aufgrund ihres hohen weltweiten Anteils an Direktinvestitionen ein großes Interesse an einem allgemeinen Investitionsabkommen. Da zudem die OECD die relativ homogenen Interessen der industrialisierten Länder vertritt und bereits einige spezielle Abkommen innerhalb dieser Organisation realisiert wurden¹, lag es nah, zunächst zu versuchen, ein allgemeines Abkommen im Rahmen der OECD zu implementieren. Mit dem Scheitern der Verhandlungen ist jedoch eine zukünftige Wiederaufnahme in einem anderem Forum wahrscheinlich. Insbesondere ist zu diskutieren, ob sich die WTO als solches Forum mit einigen bereits existierenden, jedoch sehr begrenzt wirkenden Investitionsabkommen und einem relativ gut funktionierenden Streitschlichtungsmechanismus eignet.

In den folgenden beiden Abschnitten dieses Aufsatzes werden die wesentlichen Punkte der bereits bestehenden Abkommen über Investitionen innerhalb der OECD und der WTO und damit die heute gültigen Regelungen dargestellt. Anschließend wird der Entwurf zum MAI dargestellt. Im fünften Abschnitt wird diskutiert, inwiefern ein ähnlich weitreichendes Abkommen aus ökonomischer Sicht in Zukunft sinnvoll erscheint. Abschnitt sechs schließt mit einigen Bemerkungen über die Relevanz der WTO als Forum für ein multilaterales Investitionsabkommen.

¹ Eine zusammenfassende Darstellung dieser Abkommen wird in Abschnitt 2 unternommen.

2. Bestehende Investitionsregelungen innerhalb der OECD

Abbildung 1 gibt die Organisationsform der OECD wieder.² Die grundlegende politische Entscheidungsinstanz der OECD ist der Ministerrat, der sich einmal pro Jahr aus den zuständigen Ministern der Mitgliedsländer konstituiert und allgemeine Richtlinien für die Arbeit der OECD festlegt. Die konkrete Ausarbeitung dieser Richtlinien und die Kontrolle ihrer Einhaltung fällt in den Aufgabenbereich der ca. 200 Komitees. Sowohl der Ministerrat als auch die Komitees werden in ihrer Arbeit vom Sekretariat unterstützt, welches aus unabhängigen Beamten besteht und als wissenschaftliche Institution sowohl die Arbeit des Rates als auch die der Komitees vorbereitet.

Zuständig für den Bereich der Direktinvestitionen sind zwei Komitees: das "Committee on International Investment and Multinational Enterprises" (CIME) und das "Committee on Capital Movements and Invisible Transactions" (CMIT). Beide Komitees setzen sich aus Delegierten der Mitgliedsländer und unabhängigen Experten zusammensetzen. Sie tagen in der Regel gemeinsam. Ziel der Arbeit beider Komitees ist die reibungslose Umsetzung der durch die Abkommen der OECD vorgeschriebenen Maßnahmen. Dazu stehen Konsultationen, Austausch von Informationen und das Zusammenbringen verschiedener Interessengruppen zur Verfügung. Innerhalb der OECD gibt es lediglich zwei ökonomisch relevante Interessengruppen, das sogenannte "Trade Union Advisory Committee" (TUAC) und das sogenannte "Business and Industry Advisory Committee" (BIAC). Beide Gruppen setzen sich aus Repräsentanten der Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgebervertreter der Mitgliedsländer der OECD zusammen. Die OECD verfügt über kein bindendes Streitschlichtungsorgan.

2.1 Die Deklaration über Direktinvestitionen und multinationale Unternehmen

Im Rahmen der OECD existiert bereits ein Regelwerk, welches aus der "Declaration on International Investment and Multinational Enterprises" (im folgenden kurz "Deklaration") besteht [OECD 1991a]. Die Deklaration bezieht sich nur auf bereits getätigte Investitionen. Sie hat keinen bindenden Charakter und wird durch zwei Abkommen über den freien Fluß von Kapital („Code of Liberalisation of Capital Movements“) und verdeckte Investitionshindernisse („Code of Liberalisation of Current Invisibles“) ergänzt [OECD 1997a, 1997b]. Im Gegensatz zur Deklaration beziehen sich diese Kodizes auf Politikmaßnahmen, die das Entstehen von Direktinvestitionen beeinträchtigen können. Obwohl sie rechtlich bindenden Status besitzen, kann ihr Inhalt nicht vor einem Streitschlichtungsorgan eingeklagt werden, so daß die rechtliche Bindung eher „moralischen“ Charakter hat. Nach dem Scheitern der Verhandlungen zum MAI stellen die

Deklaration und die Kodizes den heute gültigen Status Quo der Investitionsregelungen innerhalb der OECD dar.

Sie enthält Anforderungen an die Mitgliedsländer, ihre Politik gegenüber multinationalen Unternehmen zu liberalisieren und eventuell bestehende Diskriminierungen zwischen nationalen und internationalen Unternehmen abzubauen. Zudem legt sie Anforderungen an das Verhalten der multinationalen Unternehmen selber fest. Die von der Deklaration festgelegten Grundprinzipien und deren Ausgestaltung sind in Abbildung 2 wiedergegeben. Im folgenden werden zunächst die Verpflichtungen der Staaten, dann die der Unternehmen beschrieben.

Verpflichtungen von Staaten gegenüber multinationalen Unternehmen

Die im Rahmen der Deklaration festgelegten Verpflichtungen der Staaten sind das Prinzip der Inländergleichbehandlung, Regelungen zu Investitionsanreizen und –hemmnissen und das Gebot der Ausrichtung von Investitionsanforderungen an den Prinzipien des internationalen Rechts. Der letztgenannte Punkt wird in einem Anhang des Abkommens näher spezifiziert.

Das Prinzip der Inländergleichbehandlung verpflichtet die Staaten der OECD, multinationale Unternehmen auf ihrem Staatsgebiet nicht gegenüber nationalen Unternehmen zu diskriminieren. Diese Regelung schließt jedoch nicht aus, daß multinationale Unternehmen gegenüber nationalen prinzipiell bevorzugt behandelt werden können. Eine solche positive Diskriminierung wird jedoch durch die Regeln über Investitionsanreize eingeschränkt, die besagen, daß Investitionsanreize oder Investitionshemmnisse nicht zum Nachteil anderer Länder eingeführt werden dürfen. Zum Prinzip der Inländergleichbehandlung sind drei Aspekte anzumerken:

(1) Das Prinzip der Inländergleichbehandlung bezieht sich lediglich auf bereits getätigte Direktinvestitionen, nicht aber auf die Planung und die Genehmigung zukünftiger Vorhaben. Die Erweiterung dieses Prinzips auch auf geplante Investitionsvorhaben stellte einen wesentlichen Bestandteil des MAI dar und wird meiner Einschätzung nach wohl auch in zukünftigen Investitionsabkommen zu finden sein.

(2) Das Prinzip der Inländergleichbehandlung wird gemäß dem „top-down“-Ansatz realisiert. Mit diesem Ansatz verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, in sämtlichen Investitionsbereichen das Prinzip der Inländergleichbehandlung umzusetzen, es sei denn, es werden explizit Ausnahmen festgelegt, über die die anderen OECD-Länder dann informiert werden müssen.³ Der „top-down“-

² Grundlegende allgemeine Informationen über die OECD, wie beispielsweise eine aktuelle Liste der Mitgliedsländer, finden sich unter www.oecd.org/about/. Zur Zeit umfaßt die Organisation 29 Staaten. Die Abkommen der OECD gelten verbindlich für alle Mitgliedsstaaten.

³ Der "top-down"-Ansatz ist abzugrenzen von dem im Dienstleistungsabkommen der WTO üblichen „bottom-up“-Ansatz, bei dem nur solche Maßnahmen liberalisiert werden sollen, die explizit als Gegenstand der Verträge aufgelistet werden. Das GATT enthält hingegen beide Ansätze: Zollsenkungen werden explizit für bestimmte

Ansatz, der in der Diskussion um das MAI eine zentrale Rolle einnahm, findet sich also schon in bereits existierenden Abkommen.

(3) Das Prinzip der Inländergleichbehandlung stellt ein potentiell mächtiges Instrument zur Liberalisierung von Direktinvestitionen dar. Seine Durchsetzbarkeit ist durch die Deklaration jedoch nicht gewährleistet, da kein Streitschlichtungsorgan existiert, vor dem Unternehmen und Staaten Dispute austragen könnten. Auch die Empfehlungen des Investitionskomitees CIME, das die Ausnahmeregelungen alle drei Jahre in ihren Länderreports überprüft und Empfehlungen an die Länder über weitere Liberalisierungsmaßnahmen vorstellt, können die Mitgliedsländer nicht verpflichten, diese Vorschläge tatsächlich umzusetzen. Wird ein Unternehmen durch eine Maßnahme benachteiligt, so muß es durch die Regierung seines Heimatlandes bei der OECD Beschwerde einlegen lassen, damit der Disput durch bilaterale Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten im Konsens gelöst werden kann.

Zusätzlich zum Prinzip der Inländergleichbehandlung sind die Mitgliedsländer verpflichtet, Investitionsanforderungen an den Prinzipien des internationalen Rechts auszurichten und investitionsrelevante Maßnahmen zu vermeiden, die Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten verursachen könnten. Um welche zu vermeidenden Massnahmen es sich dabei im einzelnen handelt, ist im Anhang 2 der Deklaration genauer spezifiziert.⁴ Eventuelle Uneinigheiten sind durch bilaterale Verhandlungen auf staatlicher Ebene zu lösen.

Verpflichtungen von multinationalen Unternehmen gegenüber Staaten

Die Verpflichtungen der multinationalen Unternehmen gegenüber den Staaten sind ein Bestandteil der Deklaration. Sie werden im Anhang 1 der Deklaration näher spezifiziert [OECD 1991b].

Da die Inhalte der Richtlinien allgemeinen Absichtserklärungen entsprechen, ist es an dieser Stelle wenig lohnenswert, alle einzelnen Aspekte aufzuzählen, die „gutes“ Verhalten von multinationalen Unternehmen definieren. Beispielhaft seien hier die Gebote genannt, die Umwelt zu respektieren, zu einer Verbreitung von technologischem Wissen beizutragen und in Lohnverhandlungen nicht mit Standortverlagerungen zu drohen. Selbst wenn Unternehmen vor einem Gericht auf diese Richtlinien eingeklagt werden könnten (was durch den nicht-bindenden Charakter der Deklaration jedoch nicht möglich ist), wäre der Nachweis eines Mißbrauchs dieser Gebote kaum zu erbringen. Dennoch sind einige der in diesem Anhang festgelegten Richtlinien für zukünftige Abkommen relevant, da auf die unterschiedlichen Charakteristika von multinationalen

Sektoren festgelegt und gelten ausschließlich für diese, während die Prinzipien der Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung allgemein gültig sind.

⁴ "Conflicting requirements imposed on multinational enterprises: General Considerations and practical approaches".

Unternehmen im Vergleich zu nationalen Unternehmen eingegangen und ihre – möglicherweise negativen – Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden.

So verbieten die Richtlinien beispielsweise die Praxis, Gewinne durch Manipulation interner Verrechnungspreise dort anfallen zu lassen, wo es finanzpolitisch für die multinationalen Unternehmen am günstigsten ist. Es dürfen keine internen Transferpreise veranschlagt werden, die nicht den Marktpreisen entsprechen. Ein Nachweis entsprechender Praktiken ist jedoch tatsächlich kaum möglich, auch wenn die Richtlinien die Unternehmen anhalten, sämtliche Informationen hierzu offenzulegen, sofern dadurch die laufenden Geschäfte nicht negativ beeinflußt werden.

Multinationale Unternehmen unterscheiden sich oftmals in ihrer Größe und Marktmacht von nationalen Unternehmen. Die Richtlinien untersagen, eine eventuell vorhandene dominante Stellung durch diskriminierende Preispolitik mit dem Ziel der Marktverdrängung konkurrierender Unternehmen auszunutzen. Darüber hinaus sollen die Anreize zu Innovationstätigkeit multinationaler Unternehmen durch einen ausreichenden Patentschutz gewahrt werden. Ein Mißbrauch von Eigentumsrechten jedoch, der den Wettbewerb behindern könnte, ist verboten.

Multinationale Unternehmen sind in der Wahl ihrer Produktionsstätten flexibler als nationale Unternehmen. Dadurch besteht die Gefahr, daß multinationale Unternehmen diese Flexibilität in Verhandlungen mit Lohnparteien und in der Vertretung ihrer Interessen in der Politik ausnutzen. Als Folge könnten die Staaten gezwungen sein, ihre Sozial- und Umweltstandards stark aufzulockern, um für internationale Direktinvestitionen als attraktiver Standort zu erscheinen. Um diesem entgegenzuwirken, sehen die Richtlinien ein Verbot von Ausnahmeregelungen für multinationale Unternehmen im Bereich nationaler Sozialstandards vor. Die Unternehmen müssen die Gründung von Gewerkschaften unterstützen, kollektive Lohnverhandlungen zulassen und den Gewerkschaftsvertretern einen reibungslosen Zugang zu Informationen gewähren. Umweltrelevante und gesundheitsrelevante Aspekte müssen nicht nur in bezug auf die Standortwahl und die Produktionsweise, sondern auch in bezug auf die zu produzierenden Güter berücksichtigt werden. Dabei bezieht sich dieses Gebot nicht nur auf die standortbezogene Umweltpolitik eines multinationalen Unternehmens: Systeme zum Schutz der Umwelt sollen für alle Geschäftsbereiche des Unternehmen global eingeführt werden (beispielsweise Öko-Audit-Systeme, Angaben über den Verbrauch von Ressourcen und neue Investitionsvorhaben etc.).

Trotz der für internationale Abkommen recht weitgehenden Inhalte der Richtlinien muß bezüglich ihrer Wirksamkeit berücksichtigt werden, daß sie lediglich nicht bindende Empfehlungen an multinationale Unternehmen darstellen. Zwar sieht das Abkommen Beschwerdemöglichkeiten von Arbeitnehmern und Regierungen bei den Komitees vor, doch kann dies maximal zu unverbindlichen Konsultationen zwischen den betroffenen Parteien führen. Die multinationalen

Unternehmen können nicht aufgrund der Richtlinien vor einem Streitschlichtungsorgan oder einem nationalen Gericht zur Behebung von Mißständen verurteilt werden.

2.2 Die Kodizes zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs und zum Abbau verdeckter Investitionshindernisse

Die Kodizes zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs und zum Abbau verdeckter Investitionshindernisse dienen dazu, die Entstehung von Direktinvestitionen durch einen freien Fluß von Kapital und den Abbau verdeckter Investitionshindernisse zu garantieren.⁵ Das Abkommen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs sieht im wesentlichen eine Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Kapitalbesitzern und damit einen de facto freien Fluß von Kapital innerhalb der OECD-Länder vor. Welche Transaktionen unter die Zuständigkeit des Abkommens fallen, wird im Anhang A des Vertragstextes aufgelistet. In Anhang B sind Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedsländer aufgeführt. Das Abkommen enthält eine Stillstandsklausel, d.h. die OECD-Länder verpflichten sich, keine neuen Kapitalverkehrskontrollen einzuführen. Im Falle schwerwiegender ökonomischer Probleme können jedoch temporäre Ausnahmen von diesen Liberalisierungsmaßnahmen geltend gemacht werden.

Das Abkommen zur Liberalisierung verdeckter Investitionshindernisse sieht eine Beseitigung bzw. Vermeidung von verdeckten Investitionshindernissen vor. Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen, die Transport- oder Finanzdienstleistungen beeinträchtigen und damit internationale Direktinvestitionen behindern. Der Geltungsbereich des Abkommens ist explizit aufgelistet, wobei auch hier die Mitgliedsländer Ausnahmen geltend machen können. Ebenso wie im Abkommen über den freien Kapitalverkehr können temporäre Ausnahmen unter bestimmten Gegebenheiten gewährt werden. Eine Stillstandsklausel ist nicht vorhanden.

Innerhalb der OECD ist das Komitee CMIT für die Einhaltung der beiden Kodizes zuständig. Obwohl die Abkommen formal bindend sind, existiert auch hier kein Streitschlichtungsverfahren. Sieht ein Land Inhalte des Abkommens durch ein anderes Land verletzt, so kann lediglich eine Beschwerde an die OECD gerichtet werden. Wie daraufhin jedoch innerhalb der OECD vorgegangen wird, wird von den Abkommen offen gelassen.

Zusammenfassend erfaßt das Regelwerk der OECD mit der Deklaration und den Kodizes sowohl bereits getätigte Direktinvestitionen, als auch das Entstehen von Kapitalflüssen. Dieses Regelwerk besitzt jedoch zwei wesentliche Defizite: Zum einen werden nicht sämtliche Politikbereiche erfaßt, die in bezug auf internationale Direktinvestitionen von Relevanz sind. Zum anderen stellen die

⁵ „Code of Liberalisation of Capital Movements“ [OECD 1997a].
„Code of Liberalisation of Current Invisibles“ [OECD 1997b].

Abkommen kein echtes multilaterales Rahmenwerk dar, da sie sich nur auf die Mitgliedsländer der OECD beziehen. Die WTO hingegen kann als echte multilaterale Organisation angesehen werden. Im folgenden werden daher ihre investitionsrelevanten Regelungen zusammenfassend dargestellt.

3. Bestehende Investitionsregeln innerhalb der WTO

Der Zuständigkeitsbereich der WTO ist auf Fragen der Handelspolitik beschränkt.⁶ Er gilt nicht grundsätzlich auch für Fragen der Investitionspolitik. Sofern sich jedoch Fragen der Handelspolitik mit Fragen der Investitionspolitik überlappen, wird ihr Zuständigkeitsbereich bereits heute erweitert. Als Beispiel für eine solche Politik seien local-content-Regeln erwähnt, d.h. die Regulierung von Mindestnachfragemengen inländischer Güter beim Tätigen von Direktinvestitionen.

Der Aufbau der WTO und ihre bereits bestehenden investitionsrelevanten Abkommen werden im folgenden dargestellt. Abbildung 3 stellt die sechs Elemente der WTO dar. In der Unterteilung des Zuständigkeitsbereiches der WTO in das allgemeine Abkommen über den Handel mit Gütern (GATT), das allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPs) spiegelt sich die Geschichte des GATT ebenso wie die Organisationsform der WTO wider. Grundlegende Inhalte aller drei Hauptabkommen sind die Prinzipien der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung.⁷ Beide Prinzipien gemeinsam führen dazu, daß sämtliche Mitgliedsländer der WTO gleich behandelt werden müssen, d.h. weder eine negative noch positive Diskriminierung einzelner Länder ist erlaubt. Die WTO unterscheidet sich damit jedoch nicht nur in bezug auf das Verbot einer positiven Diskriminierung einzelner Mitgliedsländer oder deren Unternehmen von der OECD, sondern ebenfalls in der durch die in der Vereinbarung über die Streitschlichtung festgelegten Rechtssprechungskompetenz. Dieses Streitschlichtungsverfahren ermöglicht es einzelnen Ländern, die durch die Abkommen festgelegten Rechte und Pflichten verbindlich einzuklagen (hierzu und zu weiteren Inhalten der WTO: Grimwade 1996; Senti 1997; Trebilcock 1995; WTO 1999).

Abbildung 4 gibt die Organisationsform der WTO wieder. Das grundlegende politische Entscheidungsgremium der WTO ist der Ministerrat, der aus Repräsentanten sämtlicher WTO-Mitglieder besteht und alle zwei Jahre tagt.⁸ Im Ministerrat werden neue Abkommen unterzeichnet

⁶ Grundlegende allgemeine Informationen über die WTO, wie beispielsweise eine aktuelle Liste der Mitgliedsländer, finden sich unter www.wto.org/wto/about/organs6.htm. Zur Zeit umfaßt die Organisation 134 Mitgliedsstaaten.

⁷ Das Prinzip der Meistbegünstigung besagt, daß eine Begünstigung, die einem Land gewährt wurde, allen anderen Ländern ebenfalls zustehen muß.

⁸ Neben einzelnen Ländern können auch Zoll- und Handelsunionen Mitglieder der WTO sein. So ist beispielsweise die Europäische Union ebenfalls eingetragenes Mitglied der WTO. Der Handelsgesamte der EU vertritt in

und über die Bildung von Arbeitsgruppen entschieden. Die tägliche Routinearbeit wird vom allgemeinen Rat der WTO durchgeführt, der wiederum drei speziellen Räten vorsteht, die für die Umsetzung der relevanten Abkommen zuständig sind. Der allgemeine Rat kann sich in drei verschiedenen Zusammensetzungen konstituieren: Als GATT-, GATS-, TRIPs-Rat, als Streitschlichtungsgremium oder als Rat, der in Zusammenhang mit dem Verfahren zur Überprüfung der Handelspolitik zusammenkommt.

Komitees und Arbeitsgruppen unterstützen die Arbeit des Ministerrats und des allgemeinen Rats. Während die Komitees die Einhaltung der bestehenden Abkommen überwachen, stellen die Arbeitsgruppen eher wissenschaftliche Gremien dar, die sich mit möglichen Erweiterungen des Zuständigkeitsbereiches der WTO befassen. Zuständig für alle Fragen von handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen ist beispielsweise das "Committee on Trade-Related Investment Measures", welches dem GATT-Rat unterstellt ist. Zuständig für Fragen bezüglich des freien Personenverkehrs in bezug auf den Handel mit Dienstleistungen ist die "Negotiating Group on Movement of Natural Persons", die als Komitee dem GATS-Rat untergeordnet ist.

Innerhalb der WTO sind zur Zeit zwei Abkommen in bezug auf Direktinvestitionen relevant. Dies ist zum einen das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs), welches ein Zusatzabkommen zum GATT darstellt und sich somit nur auf den Gegenstandsbereich des GATT bezieht. Ferner enthält das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) investitionsrelevante Regelungen.

3.1 Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs)

Gegenstand des TRIMs-Abkommens sind investitionsrelevante Maßnahmen, die den Handel mit Gütern beeinträchtigen, wie beispielsweise Importrestriktionen oder local-content-Regeln. Da sich das TRIMs-Abkommen ausschließlich auf diese Maßnahmen bezieht und nicht Direktinvestitionen allgemein regelt, ist sein Geltungsbereich stark eingeschränkt. Dabei schreibt das Abkommen die Abschaffung bestimmter handelsrelevanter Maßnahmen vor, die im Zusammenhang mit Direktinvestitionen implementiert wurden. Investitionsrelevante Regelungen in bezug auf den Handel mit Dienstleistungen werden im GATS-Abkommen festgelegt (siehe Abschnitt 3.2).

Massgeblicher Inhalt des TRIMs-Abkommens ist das Prinzip der Inländergleichbehandlung ausländischer Investoren in bezug auf den Import und Export von Gütern. Dazu sieht das Abkommen ein Verbot von mengenmässigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen vor. Hierunter sind beispielsweise Vorschriften zu fassen, die zu einer bestimmten Nachfrage an inländisch

Verhandlungen sämtliche Länder der EU. Bei Abstimmungen in der WTO hat jedes Land der EU eine Stimme, wie auch der Handelsgesamte der EU selbst.

produzierten Gütern verpflichten (local-content-Regel), die die Höhe der Importe von der Höhe der Exporte abhängig machen, Mindestanforderungen an die Importe oder Exporte eines Unternehmens sowie Kapitalbeschränkungen, die solche Importe oder Exporte de facto verhindern.

Zur Implementierung des TRIMs-Abkommens ist der Ausschuß für handelsbezogene Investitionsmaßnahmen zuständig. Sollte ein Land gegen das Abkommen verstoßen, so kann das Streitschlichtungsverfahren der WTO angerufen werden.⁹ Neben den üblichen GATT-konformen temporären und nicht-temporären Ausnahmen, die auch für das TRIMs-Abkommen gelten, ist für Entwicklungsländer eine Übergangsfrist bis zum Jahre 2002 vorgesehen. Während dieser Zeit gilt jedoch die Stillstandsklausel, d.h. die vom Abkommen berührten Maßnahmen dürfen lediglich liberalisiert, nicht jedoch verstärkt werden.

3.2 Investitionsrelevante Regelungen im Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Das allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) bezieht sich unter anderem auf Dienstleistungen, die von einem Land an ein anderes geliefert werden und auf solche, die aus einem Land in einem anderem erbracht werden.¹⁰ Hieraus leitet sich die Relevanz des Abkommens für Direktinvestitionen ab, denn Dienstleistungen dieser Art können in der Regel nur durch das Tätigen von Direktinvestitionen im Zielland erbracht werden.¹¹

Als grundlegende Prinzipien sieht das GATS-Abkommen das Prinzip der Inländergleichbehandlung und das Prinzip der Meistbegünstigung vor. Damit ist weder eine positive noch eine negative Diskriminierung gegen einzelne Staaten oder Unternehmen erlaubt. Sämtliche Kapitaltransfers, die zur Erbringung dieser Dienstleistungen notwendig sind, müssen frei getätigt werden können.

Das GATS verfolgt in der Liberalisierung parallel den „bottom-up“ und den „top-down“-Ansatz. Im Rahmen des „top-down“-Ansatzes werden durch bereits erwähnten allgemeinen Prinzipien sehr weitreichende Maßnahmen festgelegt. Für diese Rahmenbedingungen sind nur allgemeine Ausnahmen möglich, wenn die öffentliche Sicherheit, die Gesundheit der Bevölkerung oder der Friede gefährdet ist. Als einziger Sektor ist das öffentliche Beschaffungswesen komplett aus dem Abkommen ausgenommen, da zu diesem Themenbereich eine separate Übereinkunft geschlossen

⁹ Zur Funktionsweise der Streitschlichtungsverfahrens vergleiche beispielsweise Treblicock und Howse [1995, Kap. 15].

¹⁰ Zu der genauen Definition vergleiche beispielsweise Treblicock und Howse [1995, Kap. 9].

¹¹ Beispielhaft seien Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation erwähnt. Zu ihrer Lieferung ist beispielsweise der Aufbau oder die Pacht eines Kommunikationsnetzes verbunden. Dienstleistungen, die aus einem Land in einem anderen erbracht werden, sind beispielsweise Bank- und Versicherungsdienstleistungen, die den Aufbau von Filialnetzen, Bankautomaten usw. notwendig machen.

werden soll. Einzelne Länder können bestimmte Teilbereiche oder Sektoren auflisten, für die die allgemeinen Regeln des Abkommens zunächst nicht gelten sollen. Der sehr allgemeine „top-down“-Ansatz wird jedoch nur als Absichtserklärung der Länder gesehen und ist daher nicht vor dem Streitschlichtungsverfahren einklagbar.

Aus diesem Grund verfolgt das Abkommen dazu parallel einen rechtlich verbindlichen und damit einklagbaren „bottom-up“-Ansatz. Ähnlich dem Prinzip des GATT, nur die Teilbereiche zu liberalisieren, auf die sich die Vertragspartner in den Verhandlungsrunden ausdrücklich geeinigt haben, enthält das GATS als integralen Bestandteil des Abkommens eine Liste von zu liberalisierenden Sektoren. In dieser Liste werden für einzelne Sektoren der Zeitraum und die Maßnahmen festgelegt, die zur Beseitigung der handels- (und damit auch investitions-hemmende) Regelungen durchgeführt werden müssen.¹²

4. Der Inhalt des Multilateralen Abkommens über Investitionen

Das Scheitern der Verhandlungen zu einem multilateralen Abkommen über Investitionen [OECD 1998] im Rahmen der OECD im Herbst 1998 bedeutet nicht das Ende der Bemühungen, allgemeingültige multilaterale Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen zu setzen. Das Ziel der Liberalisierung internationaler Investitionsflüsse und der Gewährleistung einer hohen Rechtssicherheit für Investoren wird auch weiterhin von vielen Ländern als wünschenswert angesehen. Zu welchem Zeitpunkt und in welchem Rahmen eine entsprechende Diskussion wieder aufgenommen werden wird, ist zur Zeit noch nicht genau absehbar. Da man jedoch davon ausgehen sollte, daß der OECD-Entwurf zum MAI ein zukünftiges Abkommens bereits vorzeichnet, erscheint es sinnvoll, dessen Inhalte zunächst zusammenfassend darzustellen. Im nächsten Abschnitt wird dann analysiert, ob ein ähnliches Abkommen aus ökonomischer Sichtweise als wünschenswert erscheint.

Den Kern des multilateralen Investitionsabkommens bilden die Prinzipien der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung, der Schutz vor Enteignungen und das vorgesehene Streitschlichtungsverfahren. Die Inhalte des MAI und ihre Wirkung auf die Mitgliedstaaten werden im folgenden zusammenfassend dargestellt:

Der Geltungsbereich des MAI hätte nicht nur Direktinvestitionen im engeren Sinne [UNCTAD 1998a, Annex B] erfaßt. Der Investitionsbegriff des Abkommens umfaßt jegliche Arten von Anlagen eines ausländischen Investors, und zwar unabhängig davon, ob sie sich unter der Kontrolle

¹² Im Gegensatz zum GATT, in dem allgemeingültige sektorspezifische Zölle festgelegt werden, die für alle Mitgliedsländer gelten, werden im GATS für jedes Land unterschiedliche Sektoren liberalisiert. Dieser Ansatz rührt unter anderem daher, daß die Auswirkungen einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels, der im wesentlichen

oder lediglich im Besitz des Investors befinden.¹³ Unter die Definition des MAI fallen damit beispielsweise Anteile an Aktien oder ähnlichen Unternehmenswerten, Schuldverschreibungen, Rechte, intellektuelle Eigentumsrechte, Lizenzen und anderes bewegbares Eigentum. Damit ein solcher Wert als Investition gilt und unter den Schutz des MAI fällt, ist nicht zwingend die langfristige Ausübung von Kontrolle über eigene Besitzverhältnisse notwendig. Eine Investition wäre schon unter die Regelungen des MAI gefallen, wenn sie eine unternehmerische Leistung darstellt, d.h. beispielsweise zur Profiterzielung dient oder mit Risiko verbunden ist. Anzumerken ist dabei, daß diese Abgrenzung keine langfristige Bindung von Kapital erfordert, womit auch spekulative Kapitalbewegungen unter den Gültigkeitsbereich des MAIs gefallen wären. Gleiches gilt für Investitionen im Rahmen von Privatisierungen staatlichen Eigentums oder in der Vergabe von Konzessionen.¹⁴

Das MAI verfolgte im Gegensatz zur WTO den „top-down“-Ansatz, d.h. es bezog sich auf sämtliche Regulierungen, soweit sie den weit gefaßten Investitionsbegriff berührten und nicht unter eine von drei Ausnahmekategorien gefallen wären. Ausgenommen aus dem Geltungsbereich des MAI wurden Maßnahmen, die zur Gewährung der nationalen Sicherheit und ähnlichen allgemeinen Prinzipien dienten. Temporäre, mit den Regeln des Internationalen Währungsfonds kompatible Ausnahmen, sollten bei kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten nach Absprache mit den anderen Mitgliedsländern möglich sein. Mittels länderspezifischer Listen sollten Sektoren aus dem Abkommen ausgenommen werden, die aus nationalen politischen Gründen nicht liberalisiert werden sollten. Dabei galt das Stillstandsprinzip, welches besagt, daß bestehende Ausnahmen zwar verringert, nicht aber neue ins Leben gerufen werden dürfen.

Die grundlegenden Prinzipien der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung hätten dazu geführt, daß ein Mitgliedsland Direktinvestitionen unabhängig von ihrem Herkunftsland genauso hätte behandeln müssen wie inländische Investitionen.¹⁵ Diese Regelung wäre einer automatischen und vollkommenen Öffnung der Inlandsmärkte für Direktinvestitionen gleichgekommen. Dabei war die vollkommene Liberalisierung nicht nur gegenüber Direktinvestitionen aus den Unterzeichnerstaaten vorgesehen, sondern sie galt generell für alle Länder, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft im MAI. Ausdrücklich wurden im Vertragstext verschiedene Anforderungen an Direktinvestitionen verboten, wie beispielsweise die Vorgabe von Mindestnachfragemengen nach einheimischen Gütern, Mindestexportkontingente oder Mindestaufwendungen an F&E. Die Auflistung der verbotenen Maßnahmen war etwas

durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse beschränkt wird, wesentlich schlechter abzuschätzen sind als die Auswirkungen einer Liberalisierung von Zöllen.

¹³ MAI, Abschnitt II („Definitions“).

¹⁴ MAI, Abschnitt III („Privatisation“).

umfassender als in den Kodizes, in wesentlichen Punkten aber ähnlich. Da mit dem MAI die bisher gängige Praxis, ausländische Direktinvestitionsanträge zu prüfen und evtl. mit Auflagen zu versehen, weggefallen wäre, hätte das Abkommen die *Aufgabe einzelner Handlungsspielräume der nationalen Regierungen* bedeutet.

Das Verbot der Mindestanforderung hätte jedoch nicht die vollständige Aufgabe der staatlichen Handlungsfähigkeit in bezug auf die Regelung von Direktinvestitionen bedeutet. Ein Land hätte weiterhin unilateral Rahmenbedingungen für Investitionen festlegen können, sofern sie nicht einseitig diskriminierend gegen ausländische Direktinvestitionen ausgerichtet worden wären. Damit wäre den Mitgliedsstaaten ein Handlungsspielraum in der Gestaltung der Rahmenbedingungen geblieben, da allgemein gültige Rahmenbedingungen weiterhin hätten gesetzt werden können. Damit wären auch weiterhin verdeckte Diskriminierungen gegenüber ausländischen Direktinvestitionen möglich gewesen. Dies entspricht der heute bereits üblichen Praxis, diskriminierende Investitionsanforderungen de jure allgemeingültig festzulegen, diese aber so auszugestalten, daß sie de facto ausschließlich ausländische Investoren treffen. Wie die Streitfälle aus der WTO zeigen, machen Länder gerne von solchen Maßnahmen Gebrauch. Mit der Ratifikation des MAI wäre damit eine ähnliche Fülle von Streitschlichtungsfällen zu erwarten gewesen, wie sie zur Zeit in der WTO anhängig sind.¹⁶

Das Prinzip der Inländergleichbehandlung sollte sich generell auch auf die Privatisierung staatlichen Eigentums und die Vergabe von Konzessionen beziehen.^{17,18} Bei der Vergabe staatlicher Konzessionen sah das MAI einen Ausschreibungsprozess vor, der es allen potentiell interessierten Investoren gestatten muß, an dem Prozeß teilzunehmen. Eine Ablehnung der Vergabe an einen Investor hätte dabei von der staatlichen Instanz begründet werden müssen, was einer *Umkehr der Beweislast zugunsten der Investoren* gleichgekommen wäre. Gegenstand dieser Regelung waren insbesondere Konzessionsvergaben, die die Exploration natürlicher Ressourcen und den Bau und das Betreiben von Infrastrukturmaßnahmen und Netzwerken ermöglichen.

Das Prinzip der Inländergleichbehandlung wurde im Vertragsentwurf hinsichtlich eines Aspektes eingeschränkt: Das Abkommen sah zwar vor, daß Maßnahmen negativer Diskriminierung gegen ausländische Investoren gemäß dem Prinzip der Inländergleichbehandlung verboten sein sollten,

¹⁵ MAI, Abschnitt III („National Treatment and Most Favoured Nation Treatment“).

¹⁶ Vergleiche hierzu beispielsweise die Auseinandersetzung der USA mit der EU bezüglich der Hormonfleischregelung.

¹⁷ MAI, Abschnitt III („Privatisation“, „Monopolies, State Enterprises, Concessions“).

¹⁸ Unter den Begriff der Privatisierung fallen jedoch keine Transfers staatlichen Eigentums zwischen den Ebenen eines föderalen Systems.

Als einzige Ausnahme sah das Abkommen eine bevorzugte Behandlung von Inländern vor, wenn diese Bevorzugung in der Vergabe handelbarer Schuldscheine bestanden hätte und diese frei und nicht diskriminierend hätten international gehandelt werden können.

eine positive Diskriminierung ausländischer Direktinvestitionen gegenüber nationalen Unternehmen wurde jedoch explizit erlaubt. Die Zulassung einer solchen positiven Diskriminierung in Verbindung mit dem Prinzip der Meistbegünstigung hätte dazu geführt, daß ein einmalig gewährtes Zugeständnis an ein multinationales Unternehmen auch automatisch allen anderen vergleichbaren Direktinvestitionen zugestanden hätte und damit auch einklagbar gewesen wäre. Wird berücksichtigt, daß bei der Standortentscheidung multinationaler Unternehmen üblicherweise Verhandlungen mit nationalen oder regionalen Regierungen stattfinden, so hätte das MAI eine *Schwächung der Verhandlungsmacht nationaler Regierungen* bedeutet.¹⁹

Das MAI sah durch die Regelungen über Enteignungen und durch die Einführung eines Streitschlichtungsverfahrens einen sehr weitgehenden Investitionsschutz vor. Maßnahmen, die zu einer Enteignung bereits bestehender Direktinvestitionen führen, wären prinzipiell verboten gewesen, es sei denn, sie wären nicht diskriminierend im öffentlichen Interesse unter Einbehaltung des nationalen Rechtsweges durchgeführt worden, so daß der Investor die Möglichkeit gehabt hätte, gegen die Enteignung gerichtlich vorzugehen. Der Sachverhalt der Enteignung wäre hingegen generell dann nicht gegeben, wenn die zu der Enteignung führenden Regulierung bereits bei Tätigung der Direktinvestition existierte hätte.²⁰ Welche Tatbestände unter den Begriff der Enteignung gefallen wären, war zum Zeitpunkt des Scheiterns der Verhandlungen weitestgehend ungeklärt. Steuerliche Maßnahmen, die internationalen Regelungen entsprechen, waren nicht als Enteignungstatbestand vorgesehen. Unter den Begriff der Enteignung wären jedoch auch Tatbestände gefallen, die zwar nicht eine direkte Enteignung darstellen, die jedoch faktisch einer schleichenden Enteignung gleichzusetzen sind. Welche Maßnahmen genau unter diesen Begriff fallen sollten, blieb jedoch weitestgehend offen. Insbesondere war zum Zeitpunkt des Scheiterns des MAI ungeklärt, ob bereits Regulierungen, die die Erträge einer Direktinvestition erheblich beeinträchtigen, den Tatbestand der Enteignung erfüllen, und wie genau die Grenze zwischen einer zulässigen Gewinn reduzierenden staatlichen Regulierung und einer unzulässigen schleichenden Enteignung gewählt werden sollte. Wäre der Tatbestand einer Enteignung festgestellt worden, so hätte der Investor unmittelbar und angemessen in einer frei konvertierbaren Währung kompensiert werden müssen. Auch bezüglich der Kompensationszahlungen hätte das Prinzip der Inländergleichbehandlung gegolten.²¹

¹⁹ Vergleiche hierzu beispielsweise aus theoretischer Sicht: Bond und Samuelson [1986], Markusen et. al. [1995].

²⁰ MAI, IV („Expropriation and Compensation“).

²¹ Dieser Teil des Vertragsentwurfs ist stark an die Regelungen der NAFTA angelehnt. Dort ereignete sich 1997 ein Präzedenzfall, der aufzeigt, wie eine ähnliche Regelung im MAI hätte funktionieren können [Hartwig 1999]: Die kanadische Regierung verbot einen Zusatz für Bezin aus gesundheitspolitischen Erwägung. Dieser Zusatz wurde jedoch nur von einem multinationalen Unternehmen hergestellt, welches seinen Hauptsitz in den USA hat (Ethyl Corporation). Dieses Unternehmen verklagte daraufhin die kanadische Regierung auf Schadensersatz, mit der Begründung, daß das Verbot des Zusatzes einer faktischen Enteignung des standortbezogenen Kapitals in Kanada

Im Rahmen des MAI sollte ein Streitschlichtungsorgan nach dem Vorbild der WTO geschaffen werden, welches Konflikte zwischen einzelnen Ländern oder Unternehmen verbindlich lösen sollte. Damit wären den Regelungen des MAI, im Gegensatz zu den bestehenden Regelungen der OECD, ein de facto bindender Charakter zugekommen. Der Vertrag sah sowohl das Klagerecht eines Staates gegen einen anderen vor, als auch das Klagerecht eines Investors gegen einen Staat. Die Klagemöglichkeit eines Staates gegen einen Investor war indes nicht im Text des Entwurfs enthalten.²² Beide Klagemöglichkeiten sahen den Ausgleich von Streitigkeiten vor einem unabhängigen Gremium vor. Die Rechtsprechung dieses Gremium hätte rechtlich bindenden Charakter gehabt. Wäre ihr ein Land nicht nachgekommen, so hätte die Gegenpartei Retorsionsmaßnahmen durchführen können. Inwiefern Retorsionsmaßnahmen einzelner Unternehmen genehmigt worden wären und wie diese hätten aussehen könnten, blieb im Abkommenstext offen.

Bemerkenswert ist, daß das Abkommen zwar eine Anfechtbarkeit des Urteils in einem Prozeß Staat gegen Staat vorsah, nicht jedoch im Prozeß eines Unternehmens gegen einen Staat. Weiterhin ist anzumerken, daß für den Fall, daß mehrere Unternehmen Klagen gegen einen Staat eingereicht hätten, diese Unternehmen hätten entscheiden können, ob jede Klage einzeln oder in einem Sammelprozeß behandelt werden sollte. Dem betroffenen Staat wurden diesbezüglich keine vergleichbaren Rechte eingeräumt.

Die Prinzipien der Inländergleichbehandlung und der Meistbegünstigung, der Schutz vor Enteignungen und das vorgesehene Streitschlichtungsverfahren bildeten den Kern des multilateralen Investitionsabkommens. Der Vertragstext enthielt weiterhin zwei wichtige Regelungen, die hier nur kurz dargestellt werden: 1) Die Regelung zur Transparenz von Informationen sah vor, daß jedes Mitgliedsland möglichst umfassend Informationen über Gesetze, Prozeduren und der Teilnahme an internationalen Abkommen veröffentlicht und Anfragen von anderen Mitgliedsländern und Unternehmen ausreichend und schnell beantwortet. Die Unternehmen wurden angehalten, allgemeine Informationen zu statistischen Zwecken zu veröffentlichen, sofern dadurch nicht die geschäftlichen Aktivitäten beeinträchtigt worden wären.²³ 2) Die Regelungen zum freien Personenverkehr sahen das Verbot jeglicher Anforderung bezüglich der Nationalität oder der Anzahl von ausländischen Mitarbeitern bei der Durchführung einer Direktinvestition vor.²⁴ Bindende und einklagbare Verhaltensregeln für multinationale

gleichzustellen sei. Die Auseinandersetzung führte letztendlich zu einer außergerichtlichen Einigung zwischen der kanadischen Regierung und der Ethyl-Corporation.

²² MAI, V („state-state-procedure“, „investor-state-procedure“).

²³ MAI, III („Transparency“).

²⁴ MAI, III („Temporary Entry, Stay And Work Of Investors And Key Personnel, Nationality Requirements..., Employment Requirements...“).

Unternehmen im Sinne der Deklaration der OECD enthielt das Abkommen hingegen nicht. Zwar wurde über eine Implementierung des Anhang 1 der Deklaration der OECD bis zum Scheitern der Verhandlungen diskutiert, jedoch sollte diese keinen bindenden Charakter besitzen.

Nach dieser Darstellung der Inhalte des Vertragsentwurfs möchte ich im folgenden Abschnitt einige Kritikpunkte aufführen, die meiner Einsicht nach für ein zukünftiges Investitionsabkommen von Bedeutung sind.

5. Ist der Vertragstext des MAI ein angemessener Entwurf für ein multilaterales Investitionsabkommen?

Wird ein multilaterales Investitionsabkommen in Zukunft realisiert, so wird der Entwurf zum MAI sicherlich die Ausgangslage für die dann anstehenden Verhandlungen darstellen. Hierfür gibt es zwei Gründe: Zum einen hatten die Länder der OECD in vielen Bereichen des Abkommens bereits Kompromisse gefunden, bevor die Verhandlungen abgebrochen wurden. Zum anderen ist aufgrund der politischen Machtverteilung zwischen den Ländern der OECD und den wenig industrialisierten Ländern (LDCs) zu erwarten, daß wesentliche Elemente dieser Übereinkünfte auch in einem multilateralen Abkommen wiederzufinden sein werden. Im folgenden werden daher einige Aspekte des Vertragsentwurfs kritisch analysiert. Ausgehend von theoretischen und empirischen ökonomischen Untersuchungen möchte ich vier Aspekte betrachten, deren Aussagen sich zunächst wie folgt zusammenfassen lassen:

- 1) Die Wirkung von Direktinvestitionen auf die Wohlfahrt der Länder ist insgesamt als positiv zu beurteilen. Auch wenn unter bestimmten Voraussetzungen negative Effekte durch eine Liberalisierung von Direktinvestitionen entstehen können, scheint eine Verallgemeinerung dieser Aspekte nicht zulässig. Ein multilaterales Investitionsabkommen und der dadurch induzierte freie Fluß von Produktionsfaktoren kann daher als prinzipiell wünschenswert angesehen werden.
- 2) Multinationale Unternehmen agieren auf oligopolistischen Märkten. Aus diesem Grunde ist eine industrieökonomische Sichtweise auf die Auswirkung der Liberalisierung von Direktinvestitionen auf Marktkonzentration und Marktmißbrauch durch multinationale Unternehmen sinnvoll. Es zeigt sich, daß eine Integration von wettbewerbspolitischen Erwägungen in ein multilaterales Investitionsabkommen notwendig ist. Dabei möchte ich offen lassen, ob eine zentrale oder dezentrale Regulierung vorzuziehen ist. Unter einer zentralen Regulierung verstehe ich die Integration konkreter wettbewerbspolitischer Regelungen und ihre verbindliche Durchsetzung durch ein Streitschlichtungsverfahren innerhalb des Abkommens.

Eine dezentrale Regelung würde die Gesetzgebungs- und Durchsetzungskompetenz dagegen den Mitgliedsländern überlassen.

- 3) Die Auswirkungen von Direktinvestitionen hängen von der Form ab, in der sie getätigt werden. Ein multilaterales Investitionsabkommen sollte deshalb zwischen verschiedenen Formen von Direktinvestitionen differenzieren. Insbesondere ist eine Differenzierung zwischen Portfolioinvestitionen und traditionellen Direktinvestitionen notwendig.
- 4) Die Regelung über internationale Ausschreibungen von Privatisierungsvorhaben in Verbindung mit der Regelung über Enteignungen können zu einem verstärkten Rententransfer von LDCs in industrialisierte Länder führen. Aus entwicklungspolitischen Gründen erscheint dies nicht als sinnvoll. Weiterhin sind besondere Regeln in bezug auf LDCs in das Abkommen zu integrieren. Als Beispiel seien Ausnahmeregelungen bezüglich des Verbots von local-content-Maßnahmen sowie (mitunter) technische Assistenz beim Aufbau von nationalen Wettbewerbsbehörden genannt.

Wohlfahrtswirkungen von Direktinvestitionen

Im folgenden möchte ich auf die einzelnen Aspekte genauer eingehen. In der politischen Debatte um das MAI sind oftmals ablehnende Haltungen gegenüber einem multinationalen Investitionsabkommen wahrzunehmen.²⁵ Grundlegend lassen sich die aufgeführten Argumente wie folgt zusammenfassen:

- 1) Direktinvestitionen wirken negativ auf die Wohlfahrt von Ländern. Daher ist ein multilaterales Investitionsabkommen abzulehnen, weil es zu einem erhöhten Fluß von Direktinvestitionen führt.
- 2) Direktinvestitionen sind prinzipiell erwünscht. Ein multilaterales Investitionsabkommen ist jedoch überflüssig, da die bestehenden bilateralen Abkommen ein ausreichendes Regelwerk für Direktinvestitionen darstellen.

Meiner Einsicht nach sind beide Einwände nicht haltbar, wie ich im folgenden darstellen möchte. Es zeigt sich zwar, daß Direktinvestitionen durchaus negative Auswirkungen haben können; prinzipiell überwiegen jedoch die Vorteile einer Liberalisierung von Direktinvestitionen.

Aus allokativer Sicht ist ein freier Fluß von Produktionsfaktoren prinzipiell erwünscht, da so die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft erhöht werden. Das Argument für einen freien Fluß von Produktionsfaktoren unterscheidet sich dabei nicht grundlegend nicht vom Argument für einen freien Fluß von Gütern. In einem Heckscher-Ohlin-Gleichgewichtsmodell sind Handel und Direktinvestitionen Substitute, die zu einer effizienten Allokation von Produktionsfaktoren führen.

²⁵ Hierfür beispielhaft Hartwig [1999].

Die Vorzüge des Handels kommen dann besonders zur Geltung, wenn die Produktionsfaktoren immobil, die Endprodukte jedoch frei handelbar sind. Direktinvestitionen sind dann sinnvoll, wenn die Endprodukte nicht handelbar, die Produktionsfaktoren jedoch teilweise oder vollkommen mobil sind.²⁶ Helpman und Krugman (1985, Kap. 12 und 13) integrieren nicht handelbare Produktionsfaktoren in ein Modell unvollständigen Wettbewerbs. Auch hier läßt sich die erwähnte Beziehung zwischen Handel und Direktinvestitionen herleiten.

Diese grundlegenden Einsichten haben dazu geführt, daß einige Institutionen (wie beispielsweise die OECD) den freien Fluß von Direktinvestitionen als unbedingt wünschenswert ansehen. Ihr uneingeschränktes Eintreten für einen freien Fluß von Direktinvestitionen ist sicherlich einer der Gründe, warum sich ein so starker Widerstand gegen das multilaterale Abkommen gebildet hat. Dabei zeigen insbesondere neuere theoretische Analysen zu Direktinvestitionen, die eher aus industrieökonomischer Sichtweise und partialanalytisch argumentieren, daß Direktinvestitionen auch negative Auswirkungen haben können. Diese negativen Effekte entstehen beispielsweise dann, wenn Direktinvestitionen zu einem geringeren Maß an Wettbewerb und damit zu höheren Preisen führen. Im folgenden möchte ich exemplarisch ein solches Modell kurz vorstellen.

Ordoover et. al. [1990] untersuchen in einem Duopolmodell mit zwei Produktionsstufen die Auswirkung von Direktinvestitionen durch Akquisition.²⁷ In ihrem Modell produzieren zwei Unternehmen, die im Preiswettbewerb zueinander stehen, heterogene Konsumgüter [vgl. Fudenberg und Tirole, 1984]. Die Unternehmen verhalten sich also strategisch komplementär, d.h. eine Preisänderung eines Unternehmens führt zu einer gleichgerichteten Preisänderung des Konkurrenten. Zur Produktion der Güter werden homogene Vorprodukte eingesetzt, die von zwei unabhängigen Vorproduzenten hergestellt werden. Die Autoren zeigen, daß für die Endproduzenten ein Anreiz zur Fusion mit einem der beiden Vorproduzenten besteht. Die Intuition hierfür ist folgende: Die Akquisition dient ausschließlich dazu, den Konkurrenten auf dem Konsumgütermarkt von der Vorproduktion auszuschließen. Dies erhöht seine Produktionskosten und damit den Preis des Endprodukts. Da sich die Produzenten strategisch komplementär verhalten, steigt auch der Preis des fusionierten Produzenten. Dieser positive Preiseffekt fällt höher aus als die Kosten der Fusion und somit steigt der Gewinn. Kann der Wettbewerber auf dem Konsumgütermarkt jedoch Gegenmaßnahmen unternehmen und ebenfalls mit dem noch unabhängigen Lieferanten des Vorproduktes fusionieren, so befinden sich die Konsumgüterhersteller in einem Gefangenendilemma: Obwohl nun die Gewinne beider

²⁶ Eine Zusammenfassung grundlegender Modelle findet sich in Caves (1996, Kap. 2). Vergleiche ebenfalls die dort aufgeführte Literatur.

²⁷ Die Autoren modellieren nicht explizit internationale Direktinvestitionen. Die Ergebnisse lassen sich aber ohne weiteres auch in einem internationalen Zusammenhang interpretieren.

fusionierten Unternehmen aufgrund der Fusionskosten sinken, besteht für jedes Unternehmen die dominante Strategie darin, die Fusion durchzuführen; fusioniert der Konkurrent, so besteht die beste Gegenmaßnahme darin, ebenfalls zu fusionieren. Fusioniert der Konkurrent nicht, so erhöht die eigene Fusion die Gewinne.

Wie die Autoren selbst aufzeigen, beruhen die Aussagen des Modells auf einigen sehr speziellen Annahmen. Insbesondere die Annahme über das strategische Verhalten der Endprodukthersteller ist maßgeblich für die Herleitung des (suboptimalen) Ergebnisses. Verhalten sich die Hersteller strategisch entgegengesetzt, d.h. eine Preiserhöhung eines Anbieters führt zu einer Preissenkung des Konkurrenten (beispielsweise bei Cournot-Wettbewerb mit homogenen Gütern), so tritt keine vertikale Integration auf. Die negativen Auswirkungen von Direktinvestitionen können dann nicht mehr aufgezeigt werden, weil selbst bei einem vollständig liberalisierten Markt die Unternehmen keinen Anreiz zu Akquisition besitzen. Trotz der speziellen Annahmen zeigt das Modell dennoch, daß ein freier Fluß von Direktinvestitionen nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der allgemeinen Wohlfahrt führen muß.

Eine mögliche Lösung zur Vermeidung solcher negativen Effekte wäre ein generelles Verbot von Direktinvestitionen. Damit wird meiner Einsicht nach jedoch nicht das eigentliche Problem angegangen, nämlich die Behinderung eines funktionierenden Wettbewerbs auf oligopolistischen Märkten. Direktinvestitionen können zwar ein Mittel sein, um einen funktionierenden Wettbewerb zu verhindern, ursächlich dafür sind jedoch nicht Direktinvestitionen per se, sondern die diesen Industrien zugrunde liegenden Charakteristika (steigende Skalenerträge, hohe Transportkosten etc.). Damit ist an dieser Stelle schon ein Problem angesprochen, welches ich erst in Bezug auf den nächsten Abschnitt näher erläutern möchte: Märkte, auf denen multinationale Unternehmen aktiv sind, zeichnen sich durch oligopolistische Strukturen aus. Die Liberalisierung von Direktinvestitionen kann zu einer Behinderung eines funktionierenden Wettbewerbs führen und hat daher immer auch eine wettbewerbspolitische Dimension.

Die wohlfahrtspolitischen Implikationen von Direktinvestitionen können an dieser Stelle nicht abschließend behandelt werden.²⁸ Deswegen möchte ich mich in meiner weiteren Argumentation auf zwei weitere Kritikpunkte beschränken, die jedoch insbesondere im Rahmen multinationaler Unternehmen eine wichtige Rolle spielen und bei der Beurteilung der Wohlfahrtswirkung von Direktinvestitionen nicht vernachlässigt werden dürfen.

²⁸ Eine gute Übersicht geben Caves (1996) und Dunning (1993).

Positiv wirken Direktinvestitionen insbesondere auf die Wohlfahrt des Gastlandes, wenn durch die Direktinvestitionen positive externe Effekte entstehen.²⁹ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die heimische Industrie durch die Anwesenheit von multinationalen Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen kann. Man bezeichnet diese Effekte als Produktivitätsspillovers.³⁰

Produktivitätsspillovers können aus verschiedenen Gründen entstehen: Multinationale Unternehmen setzen in der Regel fortschrittlichere Technologien ein als nationale Unternehmen. Da Technologien bis zu einem gewissen Grad den Charakter eines öffentlichen Gutes besitzen, wird durch die Präsenz von multinationalen Unternehmen moderne Technologie allgemein verfügbar. Dies kann auf verschiedene Arten geschehen, beispielsweise durch die Imitation der Endprodukte durch reverse engineering, oder aber durch Abwanderung von Mitarbeitern in die lokale Industrie. Das Auftreten dieser Spillovereffekte durch Wissenstransfer sind empirisch lediglich schwach bestätigt. Multinationale Unternehmen bilden ihre Mitarbeiter zwar besser aus. Sie bezahlen aber auch höhere Löhne als nationale Unternehmen, was zu einer geringeren Mobilität der Mitarbeiter multinationaler Unternehmen führt. Dennoch sind solche Spillovereffekte prinzipiell vorhanden.

Weiterhin entstehen Produktivitätsspillovers durch die direkten Beziehungen des multinationalen Unternehmens mit der lokalen Wirtschaft. Produzieren lokale Vorlieferanten Zwischenprodukte für das multinationale Unternehmen, so bietet dieses häufig technische Hilfe und Training für die lokale Industrie an. Empirische Studien zeigen, daß diese positiven backward-linkages um so größer ausfallen, je stärker das multinationale Unternehmen in die lokale Wirtschaft eingebunden wird. Die Einbindung ist bei multinationalen Unternehmen, die für den lokalen Markt produzieren, in der Regel größer als bei rein exportorientierten Direktinvestitionen.

Ein weiterer Kanal für Produktivitätsspillovers besteht in dem erhöhten Wettbewerbsdruck auf die lokale Wirtschaft, der durch multinationale Unternehmen erzeugt wird. Aufgrund der besseren Technologie und einer erhöhten Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Vorprodukten sind die Anbieter gezwungen, die eigene Technologie zu verbessern. Empirische Studien zeigen auch hier, daß ein solcher Effekt durchaus auftritt, allerdings nicht unbedingt: Besitzt die lokale Wirtschaft bereits ein grundlegendes Ausmaß an Wettbewerbsfähigkeit, so entstehen tatsächlich positive Effekte durch Wettbewerbsdruck. Diese fallen um so höher aus, je größer die technologische Lücke ist. Insbesondere dürften somit LDCs durch eine Liberalisierung von Direktinvestitionen profitieren. Wird die technologische Lücke jedoch zu groß, d.h. wird ein kritische Größe erreicht, so wird die lokale Wirtschaft vollständig aus dem Markt verdrängt. Damit steht zu befürchten, daß

²⁹ Auch im Heimatland des multinationalen Unternehmens können positive externe Effekte entstehen, beispielsweise bei Transfer von im Gastland erworbenem Wissen.

eine Liberalisierung von Direktinvestitionen gerade in bezug auf die schwächsten LDCs negative Auswirkungen haben könnte.

Insgesamt läßt sich ein tendentiell positiver Zusammenhang zwischen multinationalen Unternehmen und Produktivitätswachstum der nationalen Wirtschaft feststellen. Diese Spillovers fallen dann stark aus, wenn die nationale Wirtschaft eng mit dem multinationalen Unternehmen verflochten und die technologische Lücke nicht zu groß ist. Mit der Zeit nimmt die Einbindung der nationalen Wirtschaft dabei zu. Sind multinationale Unternehmen dagegen eher in Enklaven besonders gering industrialisierter LDCs tätig, so entstehen diese positiven Wohlfahrtseffekte nicht. Eine mögliche negative Auswirkung von Direktinvestitionen auf die nationale Wohlfahrt besteht in der Möglichkeit multinationaler Unternehmen, durch die Manipulation interner Verrechnungspreise die Unternehmensgewinne dort anfallen zu lassen, wo die Steuerlast oder das Investitionsrisiko gering ist. Dies wirkt insofern negativ auf die nationale Wohlfahrt, da durch diese Praxis die Steuerbasis von der Leistungsfähigkeit der nationalen Wirtschaft getrennt wird. Darüber hinaus ist die Manipulation von Transferpreisen mit Kosten verbunden, die zu einem allgemeinen Wohlfahrtsverlust führt.

Empirische Evidenz für die Manipulation interner Verrechnungspreise ist aufgrund der geringen Datenbasis nur schwer erhältlich. Dennoch zeichnen Fallstudien, Umfrageergebnisse und einige ökonometrische Analysen ein ungefähres Bild dieser Praktiken [Dunning 1993, Kap. 18]. Multinationale Unternehmen, die in vielen Ländern aktiv und relativ hierarchisch organisiert sind, nutzen eher Transferpreismanipulationen als kleine multinationale Unternehmen. Natürlicherweise hat das Volumen des Handels von Zwischengütern innerhalb des Unternehmens einen positiven Einfluß auf das Ausmaß der Manipulation. Ist die Kontrolle durch nationale Behörden jedoch groß, so findet weniger Manipulation statt.³¹ Die Manipulation interner Verrechnungspreise ist dabei ein spezifisch multinationales Problem: Unternehmen, die an mehreren Standorten innerhalb eines föderalen Systems produzieren, nutzen weniger die Möglichkeit der Transferpreismanipulation als multinationale Unternehmen, die über Staatsgrenzen hinweg innerhalb des Unternehmens Handel betreiben.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Direktinvestitionen nicht in jedem Fall die Wohlfahrt erhöhen. Positive Effekte beruhen auf der Erhöhung der allokativen Effizienz, dem Ausnutzen von Skalenerträgen und in der Realisierung positiver Spillovereffekte auf die nationale Wirtschaft.

³⁰ Blomström und Kokko (1998) geben eine gute Übersicht über die Literatur zu Spillovereffekten durch multinationale Unternehmen. Dort finden sich auch entsprechende Literaturangaben. Neuere empirische Studien sind beispielsweise Borensztein et. al. (1998), Aitken et. al. (1997), Kokko (1996).

³¹ Optimal Regulierungen multinationaler Unternehmen in bezug auf Transferpreismanipulation analysieren Kant (1988), Prusa (1990), Gresik und Nelson (1994).

Negative Effekte sind in einer möglichen Erosion der Steuerbasis und einer möglichen Verringerung des Wettbewerbs auf den nationalen Märkten zu sehen. Insbesondere wenig industrialisierte LDCs sind von diesen negativen Effekten stärker betroffen als andere Länder. Meines Erachtens überwiegen jedoch die positiven Wohlfahrtseffekte die möglichen negativen Auswirkungen, so daß mir ein freier Fluß von Direktinvestitionen als sinnvoll erscheint.

Damit stellt sich in bezug auf den zweiten Einwand die Frage, ob der freie Fluß von Direktinvestitionen durch die bestehenden bilateralen Verträge ausreichend gewährt ist. Obwohl dieser Punkt sicherlich kontrovers diskutiert werden kann und noch Forschungsbedarf besteht, scheint mir ein allgemeiner Handlungsrahmen für Direktinvestitionen aus zwei Gründen als wünschenswert: Aus ökonomischer Sicht ist ein freier Fluß von Produktionsfaktoren prinzipiell dann erwünscht, wenn Institutionen angemessene Bedingungen festlegen, unter denen Individuen wirtschaftlich agieren können. Internationale Direktinvestitionen werden jedoch gegenwärtig nicht durch ein allgemeines multilaterales Rahmenwerk geregelt, sondern weitestgehend durch bilaterale Verträge [UNCTAD 1998b].³² Mit der zunehmenden Wichtigkeit von Direktinvestitionen erscheint es daher sinnvoll, allgemeine Rahmenbedingungen für das Tätigen von Direktinvestitionen multilateral festzulegen. Weiterhin ist aus Gründen der Transparenz und Einfachheit ein allgemeingültiges Rahmenwerk dem Geflecht aus bilateralen Verträgen vorzuziehen.³³ Die prinzipiellen Erwägungen gegen ein multilaterales Investitionsabkommen lassen sich daher meiner Meinung nach nicht aufrecht erhalten.

Direktinvestitionen und Wettbewerbsrecht

Wie bereits erwähnt, sind multinationale Unternehmen ausschließlich auf oligopolistischen Märkten aktiv, da sonst die Ausnutzung von Skalenerträgen oder von Vorteilen aus einer internen Koordinierung nicht möglich wäre [Dunning 1988, Kap. 1, Caves 1996, Kap. 4]. Sie können damit Einfluß auf den Marktpreis nehmen und potentiell Marktmacht ausüben. Politische Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen oligopolistischer Märkte beeinflussen, haben daher immer eine wettbewerbspolitische Dimension. In bezug auf ein multilaterales Investitionsabkommen ist zu fragen, ob durch die Liberalisierung von Direktinvestitionen die Konzentration auf Märkten positiv oder negativ beeinflußt wird.

Der Zusammenhang zwischen Marktanteilen, Marktmacht und einer Behinderung des Wettbewerbs ist komplex und empirisch nicht eindeutig zu klären [Neven et. al. 1993, Kap. 2; Tirole 1988, Kap. 5; Scherer und Ross 1990, Kap. 11]. Der Grund hierfür liegt darin, daß eine Zunahme der

³² Die bestehenden Regelungen der OECD und der WTO und ihre Defizite sind bereits in den Abschnitten 2 und 3 dargestellt worden.

³³ Vergleiche hierzu beispielsweise [Drabek 1996].

Konzentration auf einem Markt nicht notwendigerweise zu einer Erhöhung der Marktmacht führt und damit als negativ zu bewerten ist. Eine Zunahme der Konzentration kann beispielsweise auf kostenreduzierenden Investitionen und einer dadurch induzierten Ausweitung der Marktanteile eines Unternehmens beruhen. Dies wäre nicht unbedingt als negativ zu bewerten, da die Konzentration nicht nur mit einer Ausweitung der Marktmacht einher geht, sondern auch Effizienzvorteile mit sich bringt. Doch selbst wenn dies nicht der Fall ist, sollte die Zunahme der potentiellen Marktmacht eines Unternehmens nicht notwendigerweise einen Eingriff durch die Wettbewerbsbehörde implizieren. Beispielsweise könnten glaubwürdige Eintrittsdrohungen durch potentielle Wettbewerber ausreichen, um ohne den Eingriff einer politischen Behörde ein kompetitives Marktergebnis zu realisieren. Erst für den Fall, daß potentielle Marktmacht tatsächlich ausgenutzt und der Wettbewerb dadurch wirksam eingeschränkt wird, entsteht Handlungsbedarf durch die Wettbewerbsbehörde.³⁴ Um die Wirkung von Direktinvestitionen auf eine Beschränkung des wirksamen Wettbewerbs zu analysieren, ist die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Folgen, ebenso wie die Differenzierung zwischen verschiedenen Arten von Direktinvestition sinnvoll.

Kurzfristig hängt die Konzentrationswirkung einer Direktinvestition von der Form ab, in der sie durchgeführt wird: Eine Direktinvestition durch Neugründung führt zu einer Verringerung der Marktmacht bestehender Unternehmen auf dem Markt des Gastlandes, da sie die Anzahl der Firmen erhöht.³⁵ Eine Direktinvestition durch Akquisition hingegen verringert die Anzahl der voneinander unabhängigen Unternehmen und führt damit zu einer potentiell erhöhten Marktmacht [Sutton 1992, Kap. 2, 3; Farrell und Shapiro 1990].³⁶ Um die Auswirkung einer Liberalisierung von Direktinvestition auf die Konzentration von Märkten zu analysieren, müßten Faktoren identifiziert werden, die die Art der Direktinvestition bestimmen [hierzu beispielsweise Caves und Mehra 1986]. Unter dem Aspekt der Markteintrittsdrohung führt eine Liberalisierung von Direktinvestitionen eher zu einer Abnahme der Marktmacht, da multinationale Unternehmen leichter Markteintrittsbarrieren überwinden können als nationale. Die Drohung durch Markteintritt kann bestehende Unternehmen dann davon abhalten, ihre eventuell vorhandene Marktmacht auszuüben [Tirole 1988, Kap. 8; Shapiro 1983; Geroski 1991].

³⁴ Das Wettbewerbsrecht vieler Länder zollt de facto und de jure diesem Aspekt Rechnung und gestattet ein Eingreifen in Märkte durch die Wettbewerbsbehörde nur dann, wenn der wirksame Wettbewerb durch das Verhalten von Unternehmen beeinflußt wird. [Zweifel und Zäch 1995, Neven et. al. 1993].

³⁵ Wurde der Markt vorher durch Exporte bedient, so können durch die Direktinvestition Transportkosten eingespart werden. Dies führt zusätzlich zu sinkenden Preisen.

³⁶ Ob und in welchem Ausmaß die Marktmacht zunimmt, hängt von der Marktstruktur vor der Akquisition ab: Steht beispielsweise das akquirierende Unternehmen in Konkurrenz zu den einheimischen Produzenten, so wird durch die Übernahme die Anzahl der konkurrierenden Unternehmen verringert, wenn der Weltmarkt in Betracht gezogen wird. Im Land selber bleibt die Anzahl der Unternehmen natürlich konstant.

Die langfristigen Auswirkungen von Direktinvestitionen sind ebenfalls nicht eindeutig bestimmbar. Empirische Evidenz deutet darauf hin, daß die Existenz multinationaler Unternehmen einher geht mit einem geringen Ausmaß an Konzentration und an ausgeübter Marktmacht in industrialisierten Ländern [Dunning 1974b; Kumar 1990; gegenteilig beispielsweise Ratnayake 1999]. Empirische Studien für weniger stark industrialisierte Länder weisen jedoch auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Existenz von multinationalen Unternehmen und Marktkonzentration hin [Lall 1979a; Petrochilas 1989; Jenkins 1990].

Die Auswirkungen einer Liberalisierung von Direktinvestitionen auf die Konzentration von Märkten sind somit nicht eindeutig zu bestimmen. Offensichtlich ist jedoch, daß ein Investitionsabkommen wettbewerbspolitische Implikationen hat. Daher sollte ein zukünftiges Investitionsabkommen - im Gegensatz zum MAI - für wettbewerbspolitische Fragestellungen offen stehen oder gar selbst wettbewerbspolitische Regeln enthalten. Als mögliche Lösung könnte ein zukünftiges Abkommen global geltende Wettbewerbsvorschriften enthalten. Alternativ könnte das Abkommen auch lediglich die Relevanz und eventuell das Primat der nationalen Wettbewerbspolitik vorsehen, wobei dann die Ausarbeitung und Implementierung konkreter Regeln dezentral den nationalen Behörden überlassen würde. Ob Wettbewerbspolitik dezentral auf nationaler Ebene oder zentral auf globaler Ebene durchgeführt werden sollte, ist Gegenstand weiterer Forschung [Basedow 1998, Rosenthal und Nicolaidis 1997, Härtel 1999]. Speziell in bezug auf ein multilaterales Investitionsabkommen möchte ich jedoch zwei Anmerkungen machen:

1) Die Existenz multinationaler Unternehmen führt zur Interdependenz nationaler Wettbewerbspolitiken. Damit können Anreize für einzelne Länder entstehen, ihre Wettbewerbspolitik strategisch auszurichten: Eine nationale Regierung hat Interesse an einem gut funktionierenden Wettbewerb im Inland, da dies die nationale Wohlfahrt maximiert. Im Ausland hingegen profitiert sie von einer relativ laxen und damit Renten erhöhenden Wettbewerbspolitik, sofern diese Renten durch multinationale Unternehmen in das eigene Land transferiert werden können. Somit besteht ein Anreiz die Wettbewerbspolitik asymmetrisch auszurichten (Caves 1996, Kap. 4; empirische Hinweise in OECD 1974). Sind die Länder sehr heterogen, könnte dies zu Verzerrungen führen. Die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen durch eine zentrale Wettbewerbsbehörde erscheint daher als sinnvoll. Gegen eine Integration zentraler wettbewerbspolitischer Regeln spricht jedoch die erhöhte Gefahr durch eine Einflußnahme von Interessengruppen und die Einschränkung des Wettbewerbs zwischen Regionen. Ob und unter welchen Voraussetzungen Wettbewerbspolitik zentral oder dezentral durchgeführt werden sollte, sollte Gegenstand weiterer Forschung sein.

2) Werden in ein multilaterales Investitionsabkommen keine Wettbewerbsregeln zentral implementiert, sollte berücksichtigt werden, daß viele LDCs keine, oder zumindest keine gut funktionierenden und effizient arbeitenden Wettbewerbsbehörden besitzen [Basedow 1998]. Damit der Wettbewerb auch in diesen Ländern gewährleistet ist, sollte der Aufbau gut funktionierender Wettbewerbsbehörden im Rahmen eines Investitionsabkommens unbedingt gefördert werden. Sofern dies nicht der Fall ist, erscheinen wettbewerbsverzerrende Auswirkungen des Abkommens insbesondere in wenig industrialisierten Ländern als nicht unwahrscheinlich. Damit bestände die Gefahr, daß gerade für diese Ländergruppen die positiven Effekte des Abkommens abgeschwächt und evtl. sogar ins Negative gekehrt werden.

Differenzierung zwischen traditionellen Direktinvestitionen und Portfolioinvestitionen

Meine Ausführungen zur wettbewerbspolitischen Bedeutung eines Investitionsabkommens führen direkt zu einem weiteren Kritikpunkt. Der Investitionsbegriff des MAI ist zu allgemein gefaßt, d.h. zu Verschiedenes wird unter Gleichem subsumiert, da Portfolioinvestitionen genauso in den Geltungsbereich des Abkommens fallen wie Direktinvestitionen im traditionellen Sinne [UNCTAD 1998a, Annex B]. Portfolioinvestitionen haben jedoch grundlegend andere Eigenschaften, da sie kurzfristig ausgerichtet sind und vornehmlich im Zuge von Risikodiversifikation getätigt werden. Damit bringen Portfolioinvestitionen besondere Stabilitätsrisiken für die Empfängerländer mit sich, die in dieser Form für traditionelle Direktinvestitionen nicht gelten. Einige Ökonomen plädieren aus diesem Grunde für eine Steuer auf kurzfristige Kapitalströme [Tobin 1978, Frankel 1996]. Ich möchte an dieser Stelle nicht diese Maßnahme selbst diskutieren; eine entsprechende Differenzierung des Investitionsbegriffes sollte jedoch in ein multilaterales Investitionsabkommen implementiert werden, damit eine differenzierte Behandlung solch unterschiedlicher Kapitalströme zumindest möglich ist und eine eventuell zu weitgehende Liberalisierung von Portfolioinvestitionen vermieden werden kann.³⁷ Der weitgehende und inflexible Investitionsbegriff des MAI erlaubt eine solche Differenzierung nicht.

Besondere Berücksichtigung von LDCs

Als letzten Kritikpunkt möchte ich anführen, daß in einem zukünftigen multilateralen Investitionsabkommen die Interessen von wenig industrialisierten Länder besonders berücksichtigt werden sollten. Der Entwurf des MAI sieht zwei Regelungen vor, die insbesondere in Bezug auf LDCs aus verteilungspolitischer Sicht negative Konsequenzen haben könnten. Dies sind einerseits

³⁷ Eine weitere mögliche Unterscheidung wäre zwischen Direktinvestitionen durch Akquisition oder Direktinvestitionen durch Neugründung denkbar. Mir erscheint eine solche Trennung jedoch nicht als sinnvoll, da sie nicht an der Ursache möglicher Wettbewerbsverzerrungen ansetzt. Sofern im Rahmen eines Investitionsabkommens ein wirksamer Wettbewerb garantiert wird (ob zentral oder dezentral), erscheint eine explizite Unterscheidung hier überflüssig. Hierzu auch Vocke (1997).

die Enteignungsregel in Verbindung mit der Regel zur obligatorischen internationalen Ausschreibung von Rohstoffen, andererseits die Regel zum Verbot von local-content-Maßnahmen.

Das Gebot zur internationalen Ausschreibung nationaler Privatisierungsvorhaben bezieht sich ausdrücklich auch auf die Gewinnung von Rohstoffen. In der Regel werden bereits heute Rohstoffvorkommen international ausgeschrieben und ihre Nutzung in Auktionen versteigert [Caves 1996, Kap. 4]. Asymmetrische Informationsverteilung über die Qualität der Rohstoffvorkommen führt oftmals dazu, daß nach Aufnahme der Rohstoffgewinnung die explorierenden Unternehmen höhere Renten realisieren können als angenommen. Insbesondere LDCs konnten in solchen Fällen durch die Drohung mit Enteignung des Unternehmens Neuverhandlungen über die Rentenverteilung erreichen und so einen Teil der zusätzlichen Renten für sich gewinnen. Der Entwurf des MAI würde die Verhandlungsposition von rohstoffreichen Ländern schwächen, da diese aufgrund des Abkommens nicht mehr mit Enteignung drohen könnten und ihr Drohpotential reduziert würde. Damit wären insbesondere den LDCs eine Möglichkeit genommen, aus der Tätigkeit von multinationalen Unternehmen zu profitieren. Ist die Höhe der Direktinvestitionen hiervon unberührt³⁸, so würde das MAI somit zu einem verstärkten Transfer von Renten aus rohstoffreichen LDCs hin zu industrialisierten rohstoffarmen Ländern führen. Dieser Tatbestand wird dadurch verstärkt, daß das Abkommen eine allgemeine internationale Ausschreibung obligatorisch vorsieht, sofern die Exploration durch private Unternehmen und nicht durch einen Staatsbetrieb vorgenommen werden soll. Als Lösung dieses Problems könnte ein verbindliches Regelwerk über Nachverhandlungen diskutiert werden.

Das Verbot von local-content-Regeln führt ebenfalls dazu, daß Renten von LDCs in Industrieländer transferiert werden. Empirische Studien weisen darauf hin, daß local-content-Regeln durchaus einen redistributiven Effekt aufweisen, da die lokale Wirtschaft in ihrem Aufbau gefördert wird [Caves 1996, Kap. 8; UNCTC 1991]. Ein Verbot von Investitionsanforderungen würde diese Effekte nicht mehr zulassen.

Der Entwurf des MAI hätte durch diese beiden Regeln zu einem verstärkten Transfer von Renten aus LDCs in Industrieländer geführt. Ein zukünftiges multilaterales Investitionsabkommen sollte diesbezüglich überarbeitet werden. Dabei wäre ein vollständiger Ausschluß solch weitreichender Regeln aus dem Vertragswerk, oder aber die Aufnahme von Ausnahmeregeln für LDCs in das Abkommen vorstellbar.

³⁸ Dieser Punkt ist umstritten, denn die Drohung mit Enteignung oder local-content-Regeln können durchaus auch Anreizwirkungen haben. Würden diese Massnahmen wegfallen, so ist nicht auszuschliessen, dass die Höhe der Direktinvestitionen steigt.

6. Ist die WTO ein geeignetes Forum für ein multilaterales Investitionsabkommen?

Neben der Frage nach den Inhalten eines multilateralen Investitionsabkommens stellt sich auch die Frage nach einem geeigneten Forum für dessen Umsetzung. Die OECD erscheint aus zwei Gründen als ungeeignet: Zum einen ist nach dem Scheitern der Verhandlungen zum MAI eine erneute Aufnahme von Verhandlungen innerhalb dieser Institution eher unwahrscheinlich. Zum anderen spricht gegen die OECD ihr begrenzter Geltungsbereich, da in ihr insbesondere die wenig industrialisierten Länder nicht repräsentiert sind.

Als allgemeines multilaterales Forum könnte die WTO eine geeignete Plattform bieten. Gegen eine solche Integration von Investitions- und Handelspolitik spricht sich beispielsweise Hartwig [1999] aus, dafür beispielsweise Ganesan [1998]. Hartwigs Argumentation gegen eine Integration in die WTO besteht in der Feststellung, daß sich aufgrund der Verschiedenheit der Ländergruppen in der OECD und der WTO Übertragungsprobleme für das MAI auf die WTO ergeben. Diese Feststellung (so richtig sie auch sein mag) stellt meine Ansicht nach jedoch kein Argument gegen die WTO als geeignetes Forum da. Vielmehr bedeutet dies, daß der Weg zu einem allgemeinen multilateralen Abkommen natürlicherweise mit schwierigen Verhandlungen verbunden sein wird.

Im folgenden möchte ich einige Argumente für die Integration eines solchen Abkommens in die WTO kurz nennen.³⁹ Insbesondere die WTO bietet sich für eine integrierte Sichtweise von Direktinvestitionen, Handel und Wettbewerbsrecht an, da sich diese Problembereiche im Zuge des jetzigen Mandates zur internationalen Handelspolitik bereits berühren. Eine integrative Betrachtungsweise dieser drei Themengebiete in der WTO ist somit naheliegend.

Weiterhin besitzt die WTO bereits heute gut funktionierende Strukturen zur Ausarbeitung, Realisierung und Integration internationaler Abkommen. Hier ist insbesondere das relativ gut funktionierende Streitschlichtungsverfahren zu nennen. Besonders in der letzten Zeit hat sich gezeigt, daß durch diesen Mechanismus die Inhalte der bestehenden WTO-Abkommen relativ verbindlich durchgesetzt werden können. Da ein Streitschlichtungsmechanismus in einem multilateralen Investitionsabkommen enthalten sein wird (und muß) und dessen Durchsetzungskraft einen wesentlichen Wert des Abkommens darstellt, bietet sich die WTO als Forum besonders an.

Letztendlich ist als Vorteil anzusehen, daß auch die wenig industrialisierten Länder im Rahmen der WTO repräsentiert sind, auch wenn das politische Gewicht und ihre Repräsentation durchaus nicht gleich verteilt ist. Innerhalb der WTO besteht für alle Länder die Möglichkeit, die eigenen Interessen zu koordinieren und forciert vorzubringen. Man könnte gegen diese Argumentation einwenden, daß gerade in Hinblick auf die Repräsentation der LDCs andere Foren, wie

³⁹ Vergleiche dazu auch Ganesan (1996).

beispielsweise die UNCTAD, besser geeignet wären. Einzuwenden ist hier aber, daß diese Organisationen insbesondere in Hinblick auf den Streitschlichtungsmechanismus nicht über die gut ausgebauten Strukturen der WTO verfügen. Weiterhin ist fraglich, ob die Länder der OECD diesem Forum tatsächlich zustimmen würden. Sollte sich die Ländergemeinschaft in Zukunft für die Ausarbeitung eines multilateralen Investitionsabkommens aussprechen, so erscheint meines Erachtens die WTO als besonders geeignet.

Bibliographie

- B. Atiken, G. Hanson, und A. E. Harrison (1997), "Spillovers, foreign investment, and export behavior", *Journal of International Economics*, Vol. 43, pp. 103-132.
- P. P. Barros und L. Cabral (1994), "Merger Policy in open economies", *European Economic Review*, Vol. 38, pp. 1041-1055.
- J. Basedow (1998), *Weltkartellrecht: Ausgangslage und Ziele, Methoden und Grenzen der internationalen Vereinheitlichung des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, vol. 63. Tübingen: Mohr Siebeck.
- M. Blomström und A. Kokko (1998), "Multinational Corporations and Spillovers", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 12, pp. 247-277.
- E. W. Bond und L. H. Samuelson (1986), "Tax holidays as signals", *American Economic Review*, Vol. 76, pp. 820-826.
- E. Borensztein, J. De Gregorio, und J.-W. Lee (1998), "How does foreign direct investment affect economic growth?", *Journal of International Economics*, Vol. 45, pp. 115-135.
- D. W. Carlton und J. M. Perloff (1994), *Modern Industrial Organization*, 2 ed. New York: HarperCollins.
- R. E. Caves (1996), *Multinational Enterprises and Economic Analysis*: Cambridge University Press.
- R. E. Caves und S. K. Mehra (1986), "Entry of Foreign Multinationals into U.S. Manufacturing Industries", in: *Competition in Global Industries*, M. E. Porter, Ed. Boston: Harvard Business School Press, pp. 449-481.
- Z. Drabek (1998), "A Multilateral Agreement on Investment: Convincing the Sceptics", *Staff Working Paper ERAD-98-05, WTO Economic Research and Analysis Division*.
- J. H. Dunning (1974), "Multinational Enterprises, Market Structure, Economic Power and Industrial Policy", *Journal of World Trade Law*, Vol. 8, pp. 575-613.
- J. H. Dunning (1988), *Explaining International Production*. London: Unwin Hyman.
- J. H. Dunning (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham: Addison-Wesley.
- J. Farrell und C. Shapiro (1990), "Profitable horizontal mergers and welfare", *American Economic Review*, Vol. 80, pp. 107-126.
- J. A. Frankel (1996), "How Well Do Foreign Exchange Markets Function: Might a Tobin Tax Help? ", *NBER Working Paper: 5422*.
- D. Fudenberg und J. Tirole (1984), "The Fat Cat Effect, the Puppy Dog Floy and the Lean and Hungry Look", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, pp. 361-368.
- A. V. Ganesan (1998), "Developing countries and a possible multilateral framework on investment: strategic options", *Transnational Corporations*, Vol. 7, pp. 1-38.
- P. A. Geroski (1991), "Domestic and Foreign Entry in the United Kingdom: 1983-1984", in: *Entry and Market Contestability*, P. A. Geroski und J. Schwalbach, Eds., Blackwell, pp. 63-88.
- T. Gresik und D. R. Nelson (1994), "Incentive compatible regulation of a foreign-owned subsidiary", *Journal of International Economics*, Vol. 36, pp. 309-331.
- N. Grimwade (1996), *International Trade Policy*. London: Routledge.
- J. Hartwig (1999), "Ist der OECD-Entwurf zu einem Investitionsabkommen ein geeigneter Ansatzpunkt für ein entsprechendes WTO-Abkommen?", *Aussenwirtschaft*, Vol. 54, pp. 75-106.

- H.-H. Härtel (1999), “Do We Need a Supranational Competition Watchdog?”, *Intereconomics*, pp. 105-106.
- E. Helpman und P. R. Krugman (1985), *Market Structure and Foreign Trade*. Cambridge, MIT Press.
- I. Horstman und J. R. Markusen (1987), “Strategic Investments and the Development of Multinationals”, *International Economic Review*, Vol. 28, pp. 109-121.
- R. Jenkins (1990), “Comparing Foreign Subsidiaries and Local Firms in LDCs”, *Journal of Development Studies*, Vol. 26, pp. 205-228.
- C. Kant (1988), “Endogenous Transfer Pricing and the Effects of Uncertain Regulation”, *Journal of International Economics*, Vol. 24, pp. 147-157.
- A. Kokko (1996), “Productivity Spillovers from Competition between Local Firms and Foreign Affiliates”, *Journal of International Development*, Vol. 8, pp. 517-530.
- N. Kumar (1990), *Multinational Enterprises in India: Industrial Distribution, Characteristics, and Performance*. London: Routledge.
- S. Lall (1979), “Multinationals and Market Structure in an Open Developing Economy: The Case of Malaysia”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 155, pp. 325-350.
- D. Neven, R. Nuttall, und P. Seabright (1993), *Merger In Daylight. The Economics and Politics of European Merger Control*: CEPR.
- J. R. Markusen, E. R. Morey, und N. D. Olewiler (1995), “Competition in Regional Environmental Policies when Plant Locations are Endogenous”, *Journal of Public Economics*, Vol. 56, pp. 55-77.
- OECD (1974), *Export Cartels*. Paris: OECD.
- OECD (1991a), *The Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*. Paris: OECD.
- OECD (1991b), *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris: OECD.
- OECD (1997a), *Code of Liberalisation Of Capital Movements*. Paris: OECD.
- OECD (1997b), *Code Of Liberalisation Of Current Invisible Operations*. Paris: OECD.
- OECD (1998), *Multilateral Agreement on Investment (MAI). Draft. 16 Feb 1998*.
- J. Ordober, G. Saloner, und C. Salop (1990), “Equilibrium Vertical Foreclosure”, *American Economic Review*, Vol. 80, pp. 127-142.
- G. A. Petrochilas (1989), *Foreign Direct Investment and the Development Process: The Case of Greece*. Alershot: Averbury/Gower.
- T. J. Prusa (1990), “An Incentive Compatible Approach To The Transfer Pricing Problem”, *Journal of International Economics*, Vol. 28, pp. 155-172.
- R. Ratnayake (1999), “Industry concentration and competition: New Zealand experience”, *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 17, pp. 1041-1057.
- D. E. Rosenthal und P. Nicolaidis (1997), “Harmonizing Antitrust: The Less Effective Way to Promote International Competition,” in: *Global Competition Policy*, E. M. Graham und J. D. Richardson, Eds. Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 355-384.
- F. M. Scherer und D. Ross (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, 3 ed. Boston: Houghton Mifflin Company.
- D. M. Shapiro (1983), “Entry, Exit, and the Theory of the Multinational Corporation”, in: *The Multinational Corporation in the 1980s*, C. P. Kindleberger und D. B. Audretsch, Eds. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 103-122.
- R. Senti (1997), “WTO. The New World Trade Order (A Survey)”, *Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich*.

- R. Senti (1999), *GATT-WTO: die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde*, 2 ed. Zürich.
- A. Smith (1987), "Strategic Investment, Multinational Corporations and Trade Policy", *European Economic Review*, Vol. 31, pp. 89-96.
- J. Sutton (1991), *Sunk Costs and Market Structure*. Cambridge, MA, London: MIT Press.
- J. Tirole (1988), *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MA, London: MIT Press.
- J. Tobin (1978), "A Proposal for International Monetary Reform", *Eastern Economic Journal*, Vol. 4, pp. 153-159.
- M. J. Trebilcock und R. Howse (1995), *The Regulation of International Trade*. London: Routledge.
- UNCTAD (1998a), *World Investment Report*. Genf - New York: United Nations.
- UNCTAD (1998), *Bilateral Investment Treaties in the Mid-1990s*. New York: United Nations Conference on Trade and Development.
- UNCTC (1991), *Government Policies and Foreign Direct Investment*. New York: United Nations,.
- M. Vocke (1997), "Investment Implications of Selected WTO Agreements and the Proposed Multilateral Agreement on Investment", *IMF Working Paper*.
- WTO (1999), *WTO - Trading into the Future*, 2 ed.

Abbildung 1: Die Organisation der OECD

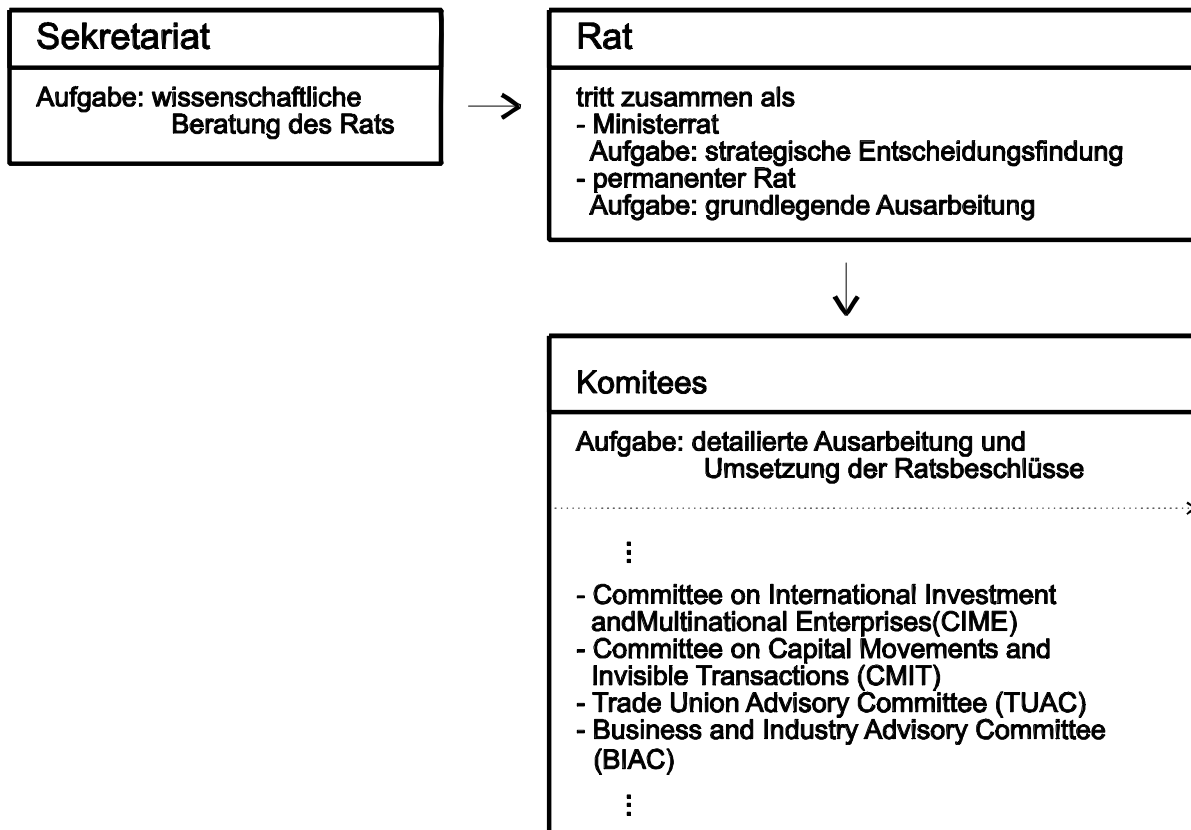


Abbildung 2: Die Deklaration der OECD

The Declaration on International Investment and Multinational Enterprises	
I. Guidelines for Multinational Enterprises	
	Ausarbeitung: Anhang 1 Umsetzung: Procedural Decision
II. National Treatment	
	Umsetzung: Procedural Decision
III. Conflicting requirements	
	Ausarbeitung: Anhang 2 Umsetzung: Procedural Decision
IV. International investment incentives and disincentives	
	Umsetzung: Procedural Decision
V. Consultation Procedures	
VI. Review	

Abbildung 3: Die Abkommen der WTO

Allgemeines Abkommen über den Handel mit Waren (GATT) Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994 Übereinkommen über die Landwirtschaft Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen Übereinkommen über Textilien und Bekleidung Übereinkommen über technische Handelshemmnisse Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) Übereinkommen über Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 Übereinkommen über Durchführung des Artikels VII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994 Übereinkommen über Kontrolle vor dem Vorstand Übereinkommen über Ursprungslandregeln Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen Übereinkommen über Schutz Maßnahmen
Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)
Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs)
Vereinbarungen über Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung
Handelspolitischer Prüfungsmechanismus
Plurilaterale Abkommen

Abbildung 4: Die Organisation der WTO

