

**Enquete-Kommission
„Globalisierung der Weltwirtschaft“
Arbeitsgruppe
„Global Governance“
– AG4 AU 14/19 –**

DISKUSSIONSBEITRAG

Dr. Kristian Ehinger

Stellvertretender Chefsyndikus der Volkswagen AG/

Vice-Chairman des BIAC (Business and Industry Advisory Committee to OECD)

Committee for International Investment and Multinational Enterprises

zur Sitzung der Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestags

2. April 2001

Es gilt das gesprochene Wort

Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Gelegenheit, heute mit Ihnen über das Thema Global Governance diskutieren und Ihnen für Ihre Beratungen einige Anregungen aus Sicht der investierenden Wirtschaft geben zu können.

Die Einladung hierzu erfolgte nach meiner Kenntnis seitens einiger Ihrer Kollegen aus der CDU- und der F.D.P.-Fraktion an den Bundesverband der Deutschen Industrie mit der Frage nach einem geeigneten Referenten aus der Wirtschaft. Der BDI hat dann offenbar spontan auf mich zurückgegriffen, da ich dem BDI als Praktiker insbesondere für Rechtsfragen internationaler Investitionen seit einiger Zeit bekannt bin. Ich betreue als Justitiar seit inzwischen 30 Jahren die Auslandsinvestitionen des VW-Konzerns, davon seit mehr als 20 Jahren als Leiter des hierfür verantwortlichen Bereichs innerhalb der Konzern-Rechtsabteilung der VOLKSWAGEN AG. Außerdem wirke ich seit einigen Jahren als Vertreter der Wirtschaft unter anderem an den Beratungen der OECD zu einschlägigen Fragen mit. Ich gehöre seit 1994 dem Beratungsgremium der Wirtschaft bei der OECD, dem „Business and Industry Advisory Committee to OECD“ („BIAC“) an, seit kurzem als Vice-Chairman des „Committee for International Investment and Multinational Enterprises“. Soviel zu meiner Person.

Das Thema Global Governance ist – wie Sie, meine Damen und Herren, sicher spätestens während Ihrer bisherigen intensiven Beratungen festgestellt haben - ein weites Feld. Ich möchte mich in meinem Beitrag auf einen Themenausschnitt konzentrieren, der für meine Arbeit als Investitionsjurist in einem global ausgerichteten Unternehmen besondere Bedeutung besitzt. Dies ist der Bereich der internationalen Investitionspolitik, die m. E. eines der entscheidenden Regelungsfelder für Global Governance darstellt.

Ihnen ist sicher bekannt, dass grenzüberschreitende Investitionen erheblich schneller wachsen als der internationale Handel. Sie sind schon längst der antriebsstärkste Motor der Globalisierung. Allein im Jahr 2000 investierten deutsche Unternehmen nach Angaben der Bundesbank 52 Mrd. Euro im Ausland. Im Gegenzug investierten ausländische Unternehmen bei uns sogar 192 Mrd. Euro.

Aufgrund seiner globalen Präsenz hat zum Beispiel der VW-Konzern mit seinen verschiedenen Automobil-Marken im vergangenen Jahr weltweit mehr als 5 Millionen Kraftfahrzeuge abgesetzt, davon allerdings nur etwas mehr als 1 Million - also ein Fünftel - in Deutschland. Dem steht eine Produktion von mehr als 1,8 Millionen Fahrzeugen in Deutschland gegenüber, damit also eine Nettoexportrate von 800.000 Fahrzeugen. Hinzukommen natürlich die umfangreichen Exporte von Komponenten und Aggregaten in den internationalen Fertigungsverbund des Konzerns mit mehr als 50 Fabriken weltweit in allen Kontinenten –

bis auf Australien. Die inländische und ausländische direkte Beschäftigung halten sich mit je etwa 160.000 weiterhin die Waage, während von den Gesamtinvestitionen in Höhe von mehr als 17 Milliarden DM der Großteil mit mehr als 12 Milliarden auf Deutschland entfiel. Diese globale Präsenz wird und muß in den nächsten Jahren zunehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten und damit auch die Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern.

Selbstverständlich erfordert eine so internationale Verflechtung des Unternehmens eine unternehmensinterne „global governance“. Dabei haben wir so unterschiedliche Interessengruppen oder „Stakeholder“ wie

- internationale Investoren,
- lokale, regionale und staatliche Regierungen,
- internationale Institutionen,
- Arbeitnehmer und deren Interessenvertretungen,
- die „Zivilgesellschaft“ in ihren unterschiedlichen Ausprägungen,
- tausende von Geschäftspartnern, die unserer eigenen Unternehmenstätigkeit vor- und nachgelagert sind,
- das Wettbewerbsumfeld

und natürlich *vor allen Dingen unsere gegenwärtigen und künftigen Kunden* zu berücksichtigen.

Interessanterweise verfügt der VW-Konzern bis heute trotz der durchaus nicht immer konfliktfreien Interessenlage aller dieser Stakeholder *nicht* über einen weltweit gültigen umfassenden schriftlichen *Unternehmenskodex*, mit dem etwa versucht werden sollte, das Gesamtunternehmen weltweit nach denselben Standards zu führen. Vielmehr setzen wir in einem dynamischen Prozeß auf Vielfalt in der Einheit, auf Wettbewerb innerhalb des Konzerns. So hat die Leistungsfähigkeit des Gesamtunternehmens in den vergangenen Jahren an Stärke gewonnen. Ich möchte Sie deshalb *jedenfalls rhetorisch fragen*:

Ist der VW-Konzern insgesamt oder mit seinen Teilen überwiegend als ein „ugly corporate citizen“ oder als wirtschaftlich erfolgreich sowie sozial und ökologisch verantwortlich aufgefallen?

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich nach diesen skizzenhaften einleitenden Bemerkungen nun auf das Thema konkret eingehen.

Mit ihren Auslandsinvestitionen schaffen und sichern sich die Unternehmen Marktanteile in wachstumsstarken Märkten. Sie schaffen dabei in hohem Maße zusätzliche qualifizierte Arbeitsplätze vor Ort und transferieren technologisches Know-How - auch im Bereich des Umweltschutzes.

Damit leisten Auslandsinvestoren entscheidende Beiträge für die nachhaltige ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung, insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern. Hinzu kommt, dass sich durch Auslandsengagements häufig die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Unternehmens verbessert. In etwa 80% der Fälle sichert dies auch Arbeitsplätze an heimischen Standort 1.

Angesichts der überwiegend positiven Rückwirkungen von Auslandsinvestitionen auf die Entwicklung von Volkswirtschaften ist die Politik gefordert, die weltweiten Rahmenbedingungen hierfür zu verbessern. Die nationale Politik stößt hier schnell an ihre Grenzen.

Sie muss daher ergänzt werden um Aktivitäten und Regelungen auf multilateraler Ebene. Notwendig ist die Entwicklung eines **multilateralen Regelwerks für Investitionen**.

Die Unternehmen müssen sich bislang an den Bestimmungen von rund 1.300 **bilateralen Investitionsschutzverträgen** orientieren. Allein Deutschland hat bereits rund 120 bilaterale Verträge zum Schutz von Investitionen abgeschlossen. Unabhängig von der unübersichtlichen Vielzahl dieser Verträge und ihren Detailunterschieden mangelt diesem System die Tatsache, daß keiner dieser Verträge angemessene Regelungen für indirekte Investitionen über dritte Länder - also z. B. eine Investition der VOLKSWAGEN AG über eine Tochtergesellschaft in den USA nach Mexiko - enthält, obwohl sich die NAFTA als einheitlicher Wirtschaftsraum entwickelt und wir diesen Raum dementsprechend - unabhängig von der Existenz rechtlicher selbständiger Tochtergesellschaften in den 3 NAFTA-Ländern - als unternehmerische Einheit zu führen versuchen.

Für international agierende Unternehmen, vor allem für kleinere und mittlere, würde ein multilateraler Rechtsrahmen für Investitionen eine deutliche Verbesserung bedeuten, wenn er folgende Elemente enthielte:

Erstens müsste die **Rechtssicherheit** für Investoren erheblich **verbessert** werden. Entscheidend hierfür ist, dass die Qualität von Streitbeilegungsmechanismen verbessert wird.

Zweitens müsste ein *Investitionsschutz* auf *hohem Niveau* vereinbart werden. Ziel wäre es, die günstigsten Bedingungen der weltweit existierenden bilateralen Investitionsschutzverträge zusammenzufassen und die Transparenz der Investitionsbestimmungen zu erhöhen.

Drittens müsste als Grundsatz die Gleichbehandlung ausländischer gegenüber inländischen Unternehmen gewährleistet werden, das heißt das Prinzip der *Nichtdiskriminierung*.

Viertens wäre der Grundsatz der *Meistbegünstigung* zur Vermeidung von ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen zwischen den Nationen zu sichern

Schließlich müssten mit dem Abkommen *neue Liberalisierungsmaßnahmen* eingeführt werden, die ausländischen Unternehmen *Marktzutritt* unter *fairen Bedingungen* ermöglichen.

Alle diese Elemente stellen wesentliche Aspekte einer „good“ oder „responsible global *government governance*“ dar.

In der OECD hatten die Regierungen 1995 Verhandlungen über ein *Multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI)* aufgenommen, um diese Ziele zu erreichen. Sie wurden Ende 1998 allerdings vorzeitig abgebrochen.

Letztlich scheiterten die Verhandlungen am mangelnden politischen Willen einiger OECD-Staaten, Zugeständnisse bei der Öffnung ihrer Märkte zu machen. Darüber hinaus scheiterte das MAI an Vorbehalten in nationalen Parlamenten, die sich von ihren Regierungen, teilweise zu Recht, mangelhaft informiert und einbezogen sahen. Der Widerstand von NGOs trat demgegenüber als negativer Erfolgsfaktor nach meiner Einschätzung zurück. Auch wenn dies seitens mancher NGOs seinerzeit anders gesehen oder propagiert wurde.

Die Welthandelsorganisation WTO bietet einen geeigneten Rahmen, um im Rahmen einer umfassenden Runde multilaterale Verhandlungen über Investitionen neu aufzunehmen. Dabei ist klar, dass der relativ weit fortgeschrittene Stand bei den OECD-Verhandlungen nicht Ausgangspunkt innerhalb der WTO sein kann. Denn während innerhalb der OECD die genannten Grundsätze – bis auf Einzelfragen ihrer Reichweite – allgemein akzeptiert sind und man deshalb von einem „*acquis communautaires*“ der OECD sprechen kann, ist dies bei der heterogenen Mitgliedschaft der WTO und dem bisher erreichten Stand der

¹ Ergebnis einer Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) und des BDI zu den Globalisierungsstrategien von Unternehmen und ihren Arbeitsplatzeffekten.

akzeptierten WTO-Aufgabe – Konzentration auf den internationalen Handel in Waren und Dienstleistungen – nicht der Fall.

Vielmehr sollte es in einem *ersten Schritt* um die *multilaterale Vereinbarung* der *Grundregeln Nicht-Diskriminierung und Transparenz* gehen. Zudem sollten die Länder sich in denjenigen Sektoren, in denen sie selbst dazu bereit sind, zu Liberalisierungsschritten für Investitionen verpflichten.

Aus Sicht der Wirtschaft bleibt zu hoffen, dass sich die Mitglieder der WTO in den kommenden Monaten auf eine gemeinsame Agenda für eine neue umfassende Verhandlungsrunde einigen können und auf der nächsten Ministerkonferenz in Katar, Ende Oktober 2001, der Startschuss für umfassende Verhandlungen fällt, die das Thema Investitionen mit umfassen.

Damit komme ich zurück zu den Aktivitäten der OECD im Bereich der Investitionspolitik. Nach dem Scheitern des MAI hat sich die OECD vor allem darauf konzentriert, ihre *Leitsätze für multinationale Unternehmen* weiter zu entwickeln.

Die *rechtlich unverbindlichen „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“* sind der einzige multilateral anerkannte Katalog von Verhaltensempfehlungen der Regierungen für *unternehmerisch verantwortungsvolles Verhalten*.

Sie richten sich an *alle* Auslandsinvestoren, die in Ländern investieren, welche sich zu den Leitsätzen bekannt haben oder die von diesen Ländern aus operieren. Ihre Empfehlungen decken fast die ganze Bandbreite unternehmerischer Aktivität ab, wie z. B.

- Informations- und Offenlegungspolitik,
- Beziehungen zu Mitarbeitern und Sozialpartnern,
- Umweltschutz,
- Korruptionsbekämpfung,
- Berücksichtigung von Verbraucherinteressen,
- Technologietransfer,
- Wettbewerbsverhalten und
- Besteuerung.

Die Leitsätze sind *eines* von *mehreren Instrumenten* der *OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen*. Hierin bekennen sich die Regierungen zur

- Inländerbehandlung von Auslandsinvestoren,
- Verbesserung des Marktzugangs bei Investitionen und
- Vermeidung widersprüchlicher gesetzlicher Auflagen.

Ziel der Gesamterklärung ist es, Auslandsinvestitionen zu fördern und verantwortungsbewusstes Verhalten von Auslandsinvestoren zu unterstützen, um so die positiven Rückwirkungen ihrer Aktivität auf die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung in ihren Gastländern zu verstärken.

Die OECD hat ihre Verhaltensempfehlungen für multinationale Unternehmen erstmals im Jahre 1976 formuliert und seither mehrfach überarbeitet. Die letzte, sehr umfassende Revision, wurde im Juni 2000 abgeschlossen.

Seit Juni 2000 verpflichten sich nicht nur die 29 OECD-Länder sondern auch Argentinien, Brasilien, Chile und die Slowakische Republik zur Förderung der Leitsätze. Die Leitsätze sollen nach dem Willen dieser 33 Teilnehmerländer von den Unternehmen darüber hinaus auch in allen Ländern angewandt werden, die sich nicht oder noch nicht zu den Leitsätzen bekannt haben.

Als die Leitsätze 1976 erstmals eingeführt wurden, existierte lediglich eine relativ geringe Anzahl multinationaler Unternehmen. Die meisten von ihnen hatten ihren Sitz in den USA. Heute gelten die Leitsätze nicht nur für wenige Global Player. Sie richten sich vielmehr an alle multinationalen Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften bei ihren weltweiten Aktivitäten und grundsätzlich unabhängig von ihrer jeweiligen Größe.

Betroffen von den Leitsätzen sind damit weltweit rund 40.000 multinationale Unternehmen mit etwa 280.000 Tochtergesellschaften. Der *überwiegende Teil* von ihnen besteht aus *kleinen und mittleren Unternehmen*, die sich in den vergangenen 25 Jahren, oft im Gefolge der Großen, ebenfalls stark internationalisiert haben. *Ebenso* betroffen ist eine gegenüber 1976 *völlig neue Kategorie* von Unternehmen – die aus Wettbewerbsgründen äußerst flexiblen *jungen Unternehmen*, insbesondere die der *Kommunikationstechnologie*.

Die Revision führte zu einer erheblichen Ausweitung der inhaltlichen und prozeduralen Bestimmungen der Leitsätze:

Eine der wichtigsten Neuerungen ist, dass die Leitsätze nun erstmals eine explizite Aufforderung zur Einhaltung der **Menschenrechte** enthalten. Die Unternehmen werden ferner zur Einhaltung der **Kernarbeitsnormen** der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) aufgefordert. Dies umfasst u. a. eine Empfehlung zur Abschaffung der Kinder- und Zwangsarbeit.

Hinsichtlich des **Umweltschutzes** wird den Unternehmen ein effizienteres internes Umweltmanagement, eine transparente Umweltberichterstattung, eine Folgenabschätzung für den Produktlebenszyklus und eine wirksamere Krisenplanung für den Fall schädlicher Umweltfolgen empfohlen.

Die Unternehmen werden zudem zu einer größeren **Transparenz** und Offenlegung in **Sozial- und Umweltfragen** angehalten.

Neben diesen, aus Sicht der Wirtschaft positiv zu bewertenden Neuerungen, enthalten die neuen Leitsätze aber **auch problematische** Forderungen.

Dies betrifft insbesondere die neu aufgenommenen Empfehlungen zur **Korruptionsbekämpfung**. Diese konzentrieren sich einseitig auf die Bekämpfung von Bestechungsaktivitäten, die von den Unternehmen selbst ausgehen. Dem Umstand, dass Bestechungsforderungen, insbesondere durch offizielle Amtsträger, häufig Auslöser von Bestechungsaktivitäten sind, bleibt in den Leitsätzen, wie schon bei der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger, unberücksichtigt.

Umstrittener als die Inhalte der Leitsätze waren die Fragen des **Grades ihrer Verbindlichkeit** und der Regelungen zur **praktischen Umsetzung** der Empfehlungen.

Die Leitsätze sind seit ihrer Entstehung rechtlich unverbindlich. Bei ihrer Überarbeitung forderten Gewerkschaften und NGOs jedoch verbindliche Vorgaben für die Unternehmen. Die Wirtschaft setzte sich demgegenüber OECD-weit entschieden für die Beibehaltung der rechtlichen Unverbindlichkeit ein.

Gerade in der rechtlichen Unverbindlichkeit und der damit verbundenen Flexibilität der Anwendung der Leitsätze liegt nach Auffassung der Wirtschaft - und auch der Mehrheit der beteiligten Regierungen - der eigentliche Charme der Leitsätze. Denn die Leitsätze fordern von den Unternehmen ja gerade Standards und Normen ein, die über die gesetzliche Regelungen in den Gastländern teilweise deutlich hinausgehen.

Zudem sind rechtlich unverbindliche Leitsätze gegenüber starren gesetzlichen Vorgaben für Unternehmen die bessere Alternative. Rechtsverbindliche Regelungen wären unweigerlich mit aufwendigen und auch

kostenträchtigen Umsetzungs- und Prüfungsmechanismen verbunden, die nicht nur, aber vor allem, kleinere und mittlere Unternehmen erheblich belasten würden.

Und gilt es angemessen zu berücksichtigen, dass die Empfehlungen in den Leitsätzen teilweise national oder lokal geltenden rechtlichen Bestimmungen sowie der in den Gastländern gelebten Praxis zuwiderlaufen können.

Diese gilt insbesondere in der Mehrzahl der Länder, die sich nicht ausdrücklich zu den Leitsätzen und ihrer Förderung bekennen, in denen die OECD-Empfehlungen aber trotzdem von den Unternehmen angewandt werden sollen.

Hiermit komme ich zu einem weiteren wichtigen Aspekt der Leitsätze, nämlich den mit ihnen verbundenen ***Mechanismen zu ihrer Umsetzung***.

Die Leitsätze richten sich zwar an Unternehmen. Gleichwohl sind die Teilnehmerstaaten, also jene 33 Länder, die sich zu den Leitsätzen ausdrücklich bekannt haben, gehalten, die breite Anwendung der Leitsätze zu fördern. Hierzu dienen sogenannte ***Nationale Kontaktstellen*** der Regierungen. In Deutschland ist dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Von den Nationalen Kontaktstellen wird erwartet, dass sie die Leitsätze zusätzlich bekannt machen und bei Fragen der Interpretation der Leitsätze Hilfestellung geben.

Die Maßnahmen, welche die Nationale Kontaktstelle bei der Lösung von etwaigen Problemfällen vornehmen sollte, wurden im Rahmen der Revision konkretisiert.

Sollte es künftig Probleme hinsichtlich des Verhaltens von Auslandsinvestoren geben, kann die Nationale Kontaktstelle externe Experten wie z. B. Vertreter von Wirtschaft, Gewerkschaften und NGOs hinzuziehen, um zur Lösung der Probleme beizutragen. Sie kann ferner ein Konsultationsverfahren zwischen den betroffenen Parteien einleiten. Die Ergebnisse des Verfahrens – nicht aber der Inhalt und der Verlauf – können der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Alles in allem existiert für die Aktivität der Nationalen Kontaktstellen nun ein Orientierungsrahmen, der Standards bezüglich der Qualität und Intensität der Arbeit der Nationalen Kontaktstellen setzt. Dies ist aus Sicht der Wirtschaft sehr zu begrüßen, da die Nationalen Kontaktstellen ihre Aufgaben in der Vergangenheit unterschiedlich gut wahrgenommen haben.

Um die Umsetzung der Leitsätze zu fördern, ist aus Sicht der Wirtschaft entscheidend, dass sie kein Einfallstor für offensichtlich ungerechtfertigte Anschuldigungen sowie reine Belästigungsverfahren gegen multinationale Unternehmen werden. Um dies sicherzustellen, müssen die Nationalen Kontaktstellen der Teilnehmerländer ihre Rolle bei der Förderung der Leitsätze sachgerecht und verantwortungsbewusst ausfüllen.

Wenn dies gewährleistet wird, dürften die breite Akzeptanz und die Berücksichtigung der Leitsätze als Orientierungsrahmen durch die Unternehmen weiter zunehmen und hierdurch die positiven Rückwirkungen von Auslandsinvestitionen verstärkt werden. Ein Erfolg der Leitsätze könnte zudem u. U. die Diskussionen über ein Investitionsabkommen auf multilateraler Ebene befördern. Dies würde ich mir zumindest aus Sicht der Wirtschaft wünschen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit. Für Rückfragen und eine anschließende Diskussionen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.