



weed

Ein multilaterales Investitionsabkommen in der WTO?

Tagungsbericht zu einer NGO-Konferenz über die drohenden Investitionsverhandlungen in der WTO, Genf, 18.-21. März 2003

Werden in der WTO offiziell Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen aufgenommen? Diese Frage gehört neben der Liberalisierung der Agrarmärkte, Zollsenkungen für den Warenhandel und der TRIPS-Debatte zu den zentralen Tagesordnungspunkten auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún im kommenden September. Und sie verspricht spannend zu werden, denn weltweit haben sich nicht nur viele Entwicklungsländer vehement gegen die Ausdehnung der WTO-Regeln auf Investitionen ausgesprochen, sondern auch soziale Bewegungen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen.

KritikerInnen der WTO-Investitionsverhandlungen aus der ganzen Welt haben sich Ende März in Genf getroffen, um sich über den Stand der Diskussionen in der WTO zu informieren, die Auswirkungen der Investitionsregeln zu diskutieren und weitere Aktivitäten zu vernetzen. Mehr als 50 anwesende Organisationen, darunter WEED aus Deutschland, haben neben den Veranstaltern - dem Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), dem Centre for International Environmental Law (CIEL), dem internationalen Zusammenschluss der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes, Public Services International (PSI), dem Third World Network (TWN), Oxfam International sowie WWF International - in einer gemeinsamen Abschlusserklärung gefordert, keine Verhandlungen über Investitionsregeln in der WTO aufzunehmen.

Nach den Vorstellungen der Europäischen Union (EU) und Japans, so berichtete Bhagirath Lal Das, ehemaliger Botschafter Indiens und Berater zahlreicher Entwicklungsländer in Welthandelsfragen, sollen das geplante Abkommen die WTO-Handelsprinzipien der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung auf Investitionen ausweiten. Außerdem sollen Mindeststandards für eine faire und transparente Behandlung von Investoren festgelegt werden sowie in bestimmten, durch jedes Land gesondert festzulegenden Sektoren der Markt für ausländische Investitionen geöffnet werden. Bei den Verhandlungen geht es, so Lal Das, also ausschließlich um Rechte für Investoren. Nicht gedacht wird daran, diesen im Gegenzug Pflichten aufzuerlegen - z.B. die Einhaltung bestimmter Standards oder Beiträge zur Entwicklung der einheimischen Wirtschaft. Damit bleiben gerade für wirtschaftlich schwächere Länder viele Möglichkeiten zur Förderung einer dauerhaften Entwicklung versperrt. So dürfen einheimische Unternehmen keinen besonderen Schutz vor ausländischer Übernahme

geniessen, auch besondere Auflagen für ausländische Investoren sind Tabu. Aufgrund der zu befürchtenden breiten Definition von Investitionen ist das geplante Abkommen nach Ansicht von Lal Das für viele Entwicklungsländer gefährlicher als das TRIPS-Abkommen.

Die Auswirkungen des dadurch verursachten Anstiegs ausländischer Investitionen auf die wirtschaftliche Entwicklung wurden von Yilmaz Akyuz, Direktor bei der UNCTAD, Ha Joo Chang (Wirtschaftswissenschaftler an der Universität Cambridge) und David Woodward (freier Berater und Autor des Buches "The next Crisis") analysiert.

Investition ist nicht gleich Investition

Yilmaz Akyuz verwies auf die sehr unterschiedliche Zusammensetzung der unter dem Begriff 'ausländische Direktinvestitionen' zusammengefassten Kapitalströme. Ohne Berücksichtigung von China seien allein $\frac{3}{4}$ der Direktinvestitionen Unternehmenskäufe und -zusammenschlüsse, 50% des verbleibenden Restes bestehe aus einbehaltenen Gewinnen ausländischer Investoren. Beides bringe den Entwicklungsländern keinerlei frisches Kapital. Zudem sei es äußerst schwierig, Direktinvestitionen - nach gängiger Definitionen setzen die voraus, dass der Investor Mitentscheidungsrechte über das Unternehmen erwirbt - von den allgemein als weniger entwicklungsrelevant bezeichneten sonstigen Investitionen und einer allgemeinen Liberalisierung der Kapitalmärkte abzugrenzen. Schließlich...

Akyuz zieht daraus den Schluss, dass wenig für eine Politik spreche, die pauschal auf die Anziehung ausländischer Investitionen und auf die Liberalisierung der Investitionsströme ausgerichtet sei. Genau in diese Richtung ziele aber ein WTO-Investitionsabkommen und schränke damit die politischen Spielräume der Entwicklungsländern in eine falsche Richtung ein.

"Kicking away the ladder"

Mit dieser Politik hindern die entwickelten Länder Entwicklungsländer daran, die wirtschaftlichen Strategien zu nutzen, mit deren Hilfe sie sich erfolgreich entwickelt haben, ergänzte Ha-Joo Chang in Anlehnung an den Titel seines kürzlich veröffentlichten Buches "Kicking away the ladder": Von den USA über die europäischen Entwicklungserfolge Finnland und Irland bis zu Japan, Korea und Singapur - erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklungspolitik beruhe immer auf einer strategischen, auch auf Investitionsbeschränkungen und Bevorzugung inländischer Unternehmen beruhender staatlich beeinflusster Planung. Genau die werde den Entwicklungsländern aber durch ein Investitionsabkommen nach WTO-Maßstäben verweigert. Chang warnte zudem davor, dass auch WTO-Wettbewerbsregeln die Bevorzugung und Förderung einheimischer Unternehmen unmöglich machen könnten und damit ähnlich schwerwiegende Auswirkungen wie ein Investitionsabkommen hätten.

Die nächste Krise?

Noch verheerender als die Schuldenkrise der 80er Jahre könnte sich der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen auf die Zahlungsbilanz von Entwicklungsländern auswirken, befürchtet David Woodward - die nächste Krise sei nicht unwahrscheinlich. Denn dem einmaligen Zufluss neuer Direktinvestitionen müsse der dadurch verursachte dauerhafte Abzug der Gewinne entgegengesetzt werden. Der sei zwar anders als Bankkredite erfolgsabhängig, aber mit den Ende der 90er Jahre erwarteten 16-18% Kapitalrendite für Investitionen in Entwicklungsländern weit besser verzinst. So könne man feststellen, dass unter dem Strich nur neue, exportorientierte Investitionen "auf der grünen Wiese" mehr Kapital ins Land bringen, als sie langfristig abziehen - aber 75% der ausländischen Direktinvestitionen fließen in bestehende Unternehmen und Produktionsanlagen. Selbst Malaysia als für exportorientierte Direktinvestoren äußerst beliebtes Land wies so 1995/1996 ein Zahlungsbilanzdefizit von 16% auf.

Der Diskussionsstand: EU gegen Entwicklungsländer

Einen Überblick über den Stand der Verhandlungen in der WTO-Arbeitsgruppe "Handel und Investitionen" verschafften Martin Khor (Third World Network), Celine Charveriat (Oxfam), Aimee Gonzales (WWF) sowie interessante Stellungnahmen von Vertretern der WTO-Delegationen von EU, USA, Indien, Sambia und Kenya.

In der 1998 von der WTO-Ministerkonferenz in Singapur eingerichteten Arbeitsgruppe werden derzeit, auf Basis eines Beschlusses der WTO-Konferenz in Doha, mögliche Inhalte eines WTO-Abkommens debattiert. An den Diskussionen haben sich bisher vor allem die Industrieländer, allen voran die EU, aktiv beteiligt.

Sie argumentieren u.a., dass der Mangel an Transparenz ein Haupthindernis für mehr Direktinvestitionen in Entwicklungsländern sei. Daher könne ein multilaterales Abkommen zukünftige Direktinvestitionen erleichtern und damit die wirtschaftliche Entwicklung ärmerer Länder fördern, vertrat z.B. Fabien Delcroz von der EU-Vertretung in Genf. Gleichzeitig habe man aus den Erfahrungen des 1998 gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommens gelernt. So erhalte die Liberalisierung des Marktzugangs nach von jedem Land festzulegenden Listen den politischen Handlungsspielraum aller beteiligten Länder. Man verzichte auf das in den MAI-Vorschlägen kritisierte Investor-Streitschlichtungsverfahren, und auch Enteignungsregelungen erwähnte er nicht ausdrücklich. Zwar sprach sich Delcroz dafür aus, Verpflichtungen transnationaler Unternehmen festzulegen - die WTO sei dafür aber nicht der richtige Ort. Martin Khor ergänzte dieses offizielle Bild um eine Analyse, nach der die EU derzeit versucht, im Vorfeld von Cancún eine Einigung über die Modalitäten der Verhandlungen

- also Verhandlungsthemen, Zeitplan usw. - zu erreichen und damit anstatt des eigentlich notwendigen ausdrücklichen Konsenses eine stillschweigende Aufnahme offizieller Verhandlungen zu erreichen.

Nach William Tagliani von der Vertretung des US-Handelsbeauftragten in Genf seien internationale Investitionsregeln die beste Möglichkeit, Regierungen daran zu hindern, gegen ihre eigenen Interessen zu handeln: immerhin sei der von NGOs geforderte politische Handlungsspielraum in der Vergangenheit häufig nicht zum Nutzen der betroffenen Staaten und Menschen genutzt worden, stattdessen hätte etwa die Vergabe staatliche Subventionen häufig zu Korruption geführt. Zudem ermöglichten es internationale Regeln auch kleineren Ländern, ihre Rechte gegen große durchzusetzen. Tagliani gab aber recht offen zu, dass die USA wenn überhaupt nur ein sehr weitgehendes WTO-Abkommen verabschieden wollen, das etwa auch Portfolio-Investitionen (d.h. Erwerb von Unternehmensanteilen ohne Ausübung wirtschaftlicher Kontrolle) umfasst. Besser sehen sie ihre Vorstellungen wohl in weitgehenden bilateralen Investitionsabkommen wie dem derzeit mit Chile ausgehandelten Vertrag verwirklicht.

Demgegenüber lehnt eine Gruppe von Entwicklungsländern - Indien, China, Kuba, Kenia, Pakistan und Zimbabwe von Investitionsverhandlungen in der WTO nach wie vor völlig ab - der Botschafter Indiens, K.M. Chadrasekhar, ging so weit, die Abschaffung der WTO-Arbeitsgruppe 'Handel und Investitionen' zu empfehlen. Andererseits, das machten die an den Verhandlungen Beteiligten deutlich, sehen sie sich einem massiven Druck von Seiten der Befürworter eines Abkommens ausgesetzt. Soweit in der Arbeitsgruppe über Investitionen diskutiert wird, fordern diese Länder, vor allem auch die Pflichten ausländischer Investoren zu thematisieren - was bei EU und USA auf strikte Ablehnung stößt. Andere Entwicklungsländer stehen den Investitionsverhandlungen weniger kritisch gegenüber - so sah ein Vertreter Costa Ricas auf dem öffentlichen Workshop die Handlungsspielräume seines Landes durch ein WTO-Abkommen nicht gefährdet. Auffällig ist aber, dass kein Entwicklungsland zu den ausdrücklichen Befürwortern des Abkommens gehört - wo dieses doch nach Darstellung der EU ihnen besonders dienen soll.

Zivilgesellschaft weitgehend einig: Nein zu WTO-Investitionsabkommen

Weitgehende Unterstützung fand die Position der Gruppe um Indien in den Stellungnahmen von VertreterInnen aus Gewerkschaften, Umwelt-, Entwicklungs- und Frauenorganisationen sowie sozialen Bewegungen.

Berichte aus Afrika, der Karibik, Nord- und Südamerika, Asien und Europa machten zunächst deutlich, dass ein Großteil der Entwicklungsländer unter dem Druck von Strukturanpassungsprogrammen, manche aber auch aus eigener Überzeugung darauf setzen, durch Liberalisierung Auslandsinvestitionen anzuziehen - in der EU und der NAFTA sind diese ohnehin schon weitgehend liberalisiert.

Die Bedenken gegen ein WTO-Investitionsabkommen auch in der vermeintlich abgemilderten und bescheidenen Form der EU-Vorschläge fasste Stephen Porter von CIEL so zusammen: Hauptanliegen eines solchen Abkommens sei es, Unternehmen vor der Tätigkeit von Regierungen zu schützen. Auch der von der EU vielfach gelobte Ansatz des GATS - also die Möglichkeit, dass jeder Staat seine Liberalisierungsverpflichtungen nach Sektoren selbst bestimmt - könne politische Handlungsspielräume nicht wirksam schützen, weil fortschreitende Liberalisierung als Ziel festgeschrieben, eine Rücknahme der Verpflichtungen kaum möglich sei und ärmere Länder teilweise massiv unter Druck gesetzt werden, meinte Peter Halstaff vom britischen World Development Movement. Auf der Suche nach positiven Seiten eines WTO-Abkommens stieß man allenfalls auf das Argument, ein multilaterales Abkommen schütze wirtschaftlich unterentwickelte Länder mit schwachen Verhandlungspositionen vor stärkerem Druck der USA und der EU in Richtung noch weitgehenderer bilateraler Investitionsabkommen. Auch da heißt es aber genau hinschauen: Es ist kaum denkbar, dass ein WTO-Abkommen die bestehenden bilateralen Investitionsverträge ablöst - stattdessen könnte sich der Investor wahrscheinlich wahlweise auf das für ihn vorteilhaftere Abkommen berufen.

Fazit: Politischer Druck tut not

Viele gute Argumente, strikte Ablehnung durch eine erkleckliche Zahl von Entwicklungsländern - warum dennoch zu befürchten ist, dass die Ministerkonferenz in Cancún Investitionsverhandlungen aufnimmt, das wurde von verschiedenen Seiten vor allem mit den ungleichen WTO-Verhandlungsstrukturen begründet: Mittlerweise fehlt es auch Entwicklungsländern nicht mehr am Wissen um die mit der Liberalisierung verbundenen Probleme. Es fehlt ihnen aber an der Macht, ihre Position gegenüber Industrieländern durchzusetzen, von denen sie wirtschaftlich und politisch abhängig sind. Hier sahen viele Diskutanten eine konkrete Möglichkeit, noch Einfluss auf die Entscheidung von Cancún zu nehmen: Die Zivilgesellschaft könne den Gegnern von Investitionsverhandlungen in der WTO öffentlichkeitswirksam den Rücken stärkt und sie auf ihre Positionen festnageln.

Auf der Tagesordnung standen denn auch Strategieüberlegungen für die Zeit bis zur Cancúner Ministerkonferenz. In Europa könnte die Aufmerksamkeit einer interessierten Öffentlichkeit und der Regierungen etwa durch die zahlreichen Verbindungen zum GATS gewonnen werden. Auch der mit dem Schlagwort "Kicking away the ladder" beschriebene Vergleich der eigenen Vergangenheit und das Recht auf staatliche Regulierung wurden als wichtige Argumente genannt.

Ein weiterer Verbündeter konnte bereits kurz nach der Tagung gemeldet werden: Wie zuvor schon der DGB hat sich mittlerweile auch die International Federation of Trade Unions (IFTU) gegen ein WTO-Investitionsabkommen in der Art des jetzt geplanten ausgesprochen. Notwendig ist nun, dass das Bündnis gegen Investitionsverhandlungen in der WTO bis Cancún noch weiter wächst und vor allem in Europa, wo ja die stärksten Befürworter eines ‚MAI light in der WTO‘ sitzen, eine wirksame politische Gegenmacht aufbaut!

Jan Ceysens (attac Berlin, Freier Mitarbeiter von WEED)

Stand: 17.4.2003

Zum Weiterlesen:

Investment and Competition negotiations in the WTO – What is wrong with it and what are the alternatives? - Broschüre des Seattle-to-Brussels-Netzwerks, Download unter www.s2bnetwork.org. Demnächst auch in deutscher Sprache erhältlich bei WEED e.V. (<http://weed-online.org>).

Weitere interessante Websites zum Thema WTO & Investitionen:

<http://www.twinside.org.sg>

<http://www.attac.de/cancun/>