

## **Ein MAI in der WTO? Die WTO und Investitionsregeln**

*Als 1998 die Verhandlungen über das geplante Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) in der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ (OECD) scheiterten, war die Freude in der aufkommenden globalisierungskritischen Bewegung groß. Schließlich ging es beim MAI um einen weitreichenden Vertrag, der einseitig die Interessen Transnationaler Konzerne gefördert und wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten drastisch eingeschränkt hätte. Doch schon damals warnten Kritiker wie Martin Khor vom „Third World Network“ vor den Gefahren andernorts wieder auftauchender „MAI-Klone“, also ähnlich gelagerter Verträge, die über andere Verhandlungsforen auf den Weg gebracht werden könnten. Genau so etwas droht nun im Rahmen der WTO: Auf der Ministerkonferenz in Cancún/Mexico (10.-14. September 2003) soll nämlich auf Drängen der EU – und natürlich mit Rückendeckung der rot-grünen Bundesregierung – die Agenda der derzeit laufenden Welthandelsrunde noch um einige weitere Themen ergänzt werden. Und zu diesen Themen gehört die Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Rahmenwerk für Investitionen (Multilateral Investment Framework, MIF), anders gesagt ein „MAI in der WTO“.*

VON PETER FUCHS, WEED

Die Ansprüche der EU an einen solchen Vertrag sind mittlerweile nicht mehr ganz so weitreichend wie die damaligen MAI-Vorschläge, doch die Ziele sind im Kern unverändert: Es geht unter dem Banner der „Nichtdiskriminierung“ um a) erweiterten Marktzugang für Konzerne (Liberalisierung) und b) um den verbesserten Schutz von Eigentumsrechten der Unternehmen (Investitionsschutz). Keineswegs aber sollen irgendwelche sozialen, menschenrechtlichen oder ökologischen Pflichten von Konzernen festgelegt werden. Dazu sei, so die EU in völliger Übereinstimmung mit den USA und den Business-Lobbies, die WTO nicht der richtige Ort. Wenn also in der Rhetorik des findigen EU-Handelskommissars Pascal Lamy viel von „Regelsetzung zur Gestaltung der Globalisierung“ die Rede ist, so geht es um eine Regelsetzung im Sinne des völkerrechtlich verbindlichen Einschließens der neoliberalen wirtschaftspolitischen Konzeption oder – um den kritischen Sozialwissenschaftler Stephen Gill zu zitieren – um einen „neuen Konstitutionalismus“. Einige der schlimmsten MAI-Elemente (Schutz auch von Portfolioinvestitionen, direkte Klagerechte von Konzernen gegenüber staatlichen Regulierungen) werden zwar in den bisherigen Vorlagen der EU-Kommission nicht unterstützt, doch in der WTO-Arbeitsgruppe Handel und Investitionen (Working Group on Trade and Investment) haben andere Staaten bereits die „Katze aus dem Sack“ gelassen und MAI-ähnliche Vorschläge eingereicht (USA, Taiwan).

Auch die Stellungnahmen aus Industriekreisen lassen Böses erahnen: So wie in Deutschland der BDI für das neue Investitionsabkommen eintritt, tut dies auf internationaler Ebene u.a. die International Chamber of Commerce (ICC). In deren Positionspapier vom 7. März 2003 heißt es u.a.: „Die Internationale Handelskammer (ICC) glaubt fest daran, dass ein WTO-Investitionsabkommen nur durch die Gewährung hoher Standards des Marktzugangs und des Investitionsschutzes einen Mehrwert für Unternehmen bieten wird, indem es die Vorhersehbarkeit des politischen Umfeldes für Investitionen erhöht, was im Gegenzug zu zusätzlichen Investitionen führen kann. (...) ICC möchte die folgenden Kernelemente in einem multilateralen Investitionsabkommen einbezogen sehen:

- eine breite Definition des Investitionsbegriffes;  
Transparenz;
- einen Negativlisten-Ansatz mit Vorkehrungen zur Inländerbehandlung, Meistbegünstigung und zum Marktzugang;

- Inländerbehandlung und Meistbegünstigung für getätigte Investitionen;
- einen hohen Standard des Investitionsschutzes;
- Vorkehrungen für den umfassenden und unbeschränkten Transfer von Finanztiteln; und
- eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Streitschlichtungsverfahren einzurichten, die den Investoren direkte Klagerechte gewähren (Investor-to-state dispute settlement)“

(ICC Policy Statement, 7. 3. 2003: 6, Übersetzung: Peter Fuchs)

Bezeichnend ist, dass diese weitreichende Konzernagenda auch die Position der USA in der internationalen Investitionspolitik und in der WTO charakterisiert. Allerdings sind die USA anders als die EU nicht so stark auf eine multilaterale Lösung im WTO-Rahmen aus, da sie dort aufgrund der Position der Entwicklungsländer von nur „halbherzigen“

Kompromisslösungen ausgehen. Auf bilateraler Ebene hingegen – wie zuletzt erfolgreich in Abkommen mit Chile und Singapur vorexerziert – gelingt den USA die weitergehende Durchsetzung ihrer MAI- bzw. NAFTA-Agenda.

### **Was soll nun genau in Cancún entschieden werden?**

Zur Erinnerung: Die Abschlusserklärung der letzten WTO-Konferenz in Doha/Katar hatte Ende 2001 zu den sogenannten „Singapore issues“ (vgl. die beiden vorausgehenden Beiträge) – dies sind die Themen Investitionen, Wettbewerb, Öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterungen – noch kein verbindliches Verhandlungsmandat festgelegt. Die EU konnte aber durchsetzen, dass es nach der 5. Ministerkonferenz (also Cancún) zu Verhandlungen kommen soll, wenn dort ein „expliziter Konsens“ der WTO-Mitgliedstaaten über die so genannten „Modalitäten“ der neuen Investitions-Verhandlungen erreicht wird. Vor allem auf Druck Indiens wurde in Doha aber auch ausdrücklich festgehalten, dass jedes WTO-Mitgliedsland weiterhin das formale Recht hat, diesen „Konsens über Modalitäten“ zu verweigern und somit den Beginn von Verhandlungen zu verhindern. Es wird daher im Vorfeld von Cancún wie auch auf der Tagung selbst weiterhin sehr hart gerungen werden. Neben den taktischen Differenzen zwischen der EU und den USA in der Frage der Reichweite eines „MAI in der WTO“ wird es vor allem darauf ankommen, ob sich wieder eine breite öffentliche Gegenbewegung bilden lässt – und ob die Entwicklungsländer einen Durchmarsch der Industrieländer in diesem Punkt blockieren werden.

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 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.

Zuvor hatte u.a. der Ökonom Ha-Joon Chang darauf hingewiesen, dass die Industrieländer mit Verträgen wie dem geplanten WTO-Investitionsabkommen die Entwicklungsländer daran zu hindern suchen, genau die wirtschaftlichen Strategien zu nutzen, mit denen die Industrieländer selbst zuvor erfolgreich agiert haben. In seinem kürzlich veröffentlichten Buch „Kicking away the ladder“ vertieft Chang diese These im Rahmen eines sehr aufschlussreichen wirtschaftshistorischen Überblicks: Von den USA über die europäischen Industrieländer bis zu Japan, Korea und Singapur – erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung beruhte immer auf einer strategischen, auch auf Investitionsbeschränkungen und Bevorzugung inländischer Unternehmen setzenden Politik. Genau diese würde den Entwicklungsländern aber durch ein Investitionsabkommen nach WTO-Maßstäben – und zum Teil auch schon in heutigen so genannten „Bilateralen Investitionsabkommen“ – verweigert. Chang warnte zudem davor, dass auch die diskutierten neuen WTO-Regeln zur Wettbewerbspolitik die Bevorzugung und Förderung einheimischer Unternehmen unmöglich machen und damit ähnlich schwerwiegende Auswirkungen wie ein Investitionsabkommen haben könnten. Ein weiterer Referent, David Woodward, Autor des Buches „The next crisis?“

verwies unter Anspielung auf die Schuldenkrise der 80er Jahre darauf, dass sich zukünftig der Anstieg ausländischer Direktinvestitionen negativ auf die Zahlungsbilanz von Entwicklungsländern auswirken könne – die nächste Finanzkrise des Südens sei nicht unwahrscheinlich. Denn dem einmaligen Zufluss neuer Direktinvestitionen müsse u.a. der dadurch verursachte dauerhafte Abfluss der Gewinne entgegengesetzt werden. Diese Gewinne fließen zwar anders als Zahlungen zur Bedienung von Bankkrediten erfolgsabhängig, aber mit den Ende der 90er Jahre erwarteten 16 bis 18 Prozent Kapitalrendite für Investitionen in Entwicklungsländern seien enorme Finanztransfers verbunden. So könne man feststellen, dass unter dem Strich nur neue, exportorientierte Investitionen „auf der grünen Wiese“ (greenfield investments) mehr Kapital ins Land bringen, als sie langfristig abziehen – aber 75 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen fließen in bestehende Unternehmen und Produktionsanlagen.

Vor diesem Hintergrund machen eine Reihe von Entwicklungsländern keinen Hehl daraus, dass sie die Aufnahme von Investitionsverhandlungen in der WTO ablehnen, u.a. Indien, Malaysia, Belize, Zimbabwe, Tansania und weitere AKP-Staaten (AKP – Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik, die einmal europäische Kolonien waren). Informell wird in Genf davon ausgegangen, dass die deutliche Mehrheit der Entwicklungsländer ganz andere Prioritäten in der Handelspolitik hat und einen Verhandlungsstartschuss in Cancún gerne verhindern würde. Der Botschafter Indiens, K.M. Chadrasekhar, ging vor NRO sogar so weit, die Abschaffung der seit einigen Jahren das Thema diskutierenden WTO-Arbeitsgruppe „Handel und Investitionen“ zu empfehlen. Andererseits ist davon auszugehen, dass die Entwicklungsländer vor und in Cancún einem massiven Druck von Seiten der Befürworter eines Investitionsabkommens ausgesetzt werden – und dass mit Zugeständnissen in anderen WTO-Themenfeldern (wie Agrar und TRIPS) gelockt werden wird.

Fazit: Wer in Cancún ein „MAI in der WTO“ verhindern will, darf nicht auf die – stets erpressbaren – Süd-Regierungen setzen. Da es vor allem die europäischen Regierungen sind, die besonders massiv auf die Eröffnung von Investitionsverhandlungen in der WTO drängen, kommt es in den nächsten Monaten darauf an, hierzulande politischen Druck gegen den WTO-Kurs der EU zu entfalten.