

Tagungsbericht

Die Kontroverse über ein neues Investitionsabkommen in der WTO auf dem Weg zur WTO-Ministerkonferenz in Cancun - Sozial-ökologische Auswirkungen und Alternativen

Bonn 28.-29.4.2003. Veranstalter: Forum Umwelt & Entwicklung und Evangelischer Entwicklungsdienst (EED).

Daniel Läufer

Germanwatch Regionalgruppe Berlin

Die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Investitionsabkommen im Rahmen der WTO wird sehr stark insbesondere von der EU, wie auch von den USA, Japan, Kanada und Korea vorangetrieben, während Entwicklungsländer sich dem in großer Zahl widersetzen. Auch seitens der Zivilgesellschaft wird ein Investitionsabkommen vehement aus strukturellen, institutionellen und entwicklungspolitischen Gründen abgelehnt. Vor diesem Hintergrund kamen vom 28.-29. April 2003 unter dem Titel „Die Kontroverse über ein neues Investitionsabkommen in der WTO auf dem Weg zur Ministerkonferenz in Cancun“ an die 100 Vertreter aus Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft in Bonn zusammen, um über die sozialen und ökologischen Auswirkungen eines solchen Abkommens und mögliche Alternativen zu diskutieren.

Zum Hintergrund

Nachdem 1998 der Versuch ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) im Rahmen der OECD zu etablieren, auf Grund des Widerstands der französischen Regierung und massiven Protesten seitens der Zivilgesellschaft scheiterte, wird nun versucht das MAI in der WTO wieder auferstehen zu lassen. Investitionen zählen neben Wettbewerb, Öffentlichem Beschaffungswesen und Handelserleichterungen zu den sog. Singapur-Themen oder auch „neuen Themen“, da bei der 1. WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur eine Arbeitsgruppe zu Handel & Investitionen eingesetzt wurde

Welche Gefahren von einem zukünftigen Investitionsabkommen ausgehen, zeigt das NAFTA-Abkommen (nordamerikanische Freihandelszone zwischen Kanada, Mexiko und den USA). Es gewährt Investoren weitreichende Rechte zu; so zum Beispiel ein Klagerecht (Investor-Staat-Streitschlichtungs-Verfahren) für Unternehmen. Dieses schließt jegliche Form von „indirekter Enteignung“ mit ein, worunter auch Verordnungen oder Gesetze verstanden werden, die erwartete Unternehmensgewinne einschränken. Prominent geworden ist der Fall Metalclad Corporation gegen Mexiko. Metalclad verklagte die Mexikanische Regierung wegen indirekter Enteignung, nachdem eine Umweltverträglichkeitsprüfung einer Giftmüll-beseitigungsanlage negativ ausgefallen war, und

bekam Recht. Damit unterminiert das NAFTA-Abkommen mit seinen Investitionsregeln demokratisch legitimierte Entscheidungen.

Von Doha nach Cancun

Auf Grund des massiven politischen Drucks¹ bei der vierten Ministerkonferenz in Doha, Qatar 2001 wurden die Singapur-Themen trotz des Widerstands vieler Entwicklungsländer in die umstrittene Abschlusserklärung aufgenommen. Demnach werden Verhandlungen über diese Themen aufgenommen, wenn kein Mitgliedsland explizit ein Veto einlegt. Dennoch beharrt die EU auf der Feststellung, dass die Aufnahme der Verhandlung nicht mehr zur Diskussion stehe, sondern lediglich die entsprechenden „Verhandlungsmodalitäten“. In Cancun wird es erwartungsgemäß zu Verhandlungen über komplette „Pakete“ kommen, verschiedene voneinander unabhängige Themen werden also miteinander verknüpft. Vor diesem Hintergrund erwarten viele Beobachter, dass es bei der 5. WTO Ministerkonferenz in Cancun (September 2003) zu einem Kuhhandel kommen wird. Der Deal würde dann lauten: Zugeständnisse im Agrarsektor gegen Aufnahme von Verhandlungen zu den neuen Themen.

Auslandsinvestitionen im Spannungsfeld von Liberalisierung und Regulierung

Im Rahmen des ersten Vortrags ging **Peter Fuchs, WEED**, auf den Stand der internationalen Debatte über Investitionen und deren historischen Kontext ein. Der Ruf nach einem Investitionsabkommen in der WTO, so Fuchs, reihe sich ein in eine neoliberale Globalisierungsstrategie seit Mitte der 80er Jahre, die zu einem systematischen Verlust staatlicher Steuerungsmöglichkeiten geführt habe, und das Entstehen mächtiger Multinationaler Konzerne erst ermöglicht habe. Nachdem seit den 60er Jahren eine eher steuerungsorientierte Sichtweise vorherrschte und im UN oder OECD Rahmen rege Diskussionen über die Regulierung von Unternehmen stattfanden, konnte sich im Zuge der Schuldenkrise das neoliberale Paradigma durchsetzen. Vor allem in Entwicklungsländern wurden diese

¹ Einen sehr guten Einblick in die Machtpolitik innerhalb der WTO bietet Ayleen Kwas „Power Politics in the WTO“, URL: <http://www.focusweb.org/>

Privatisierungs- und Liberalisierungsstrategien durch die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank forciert. Entwicklungsregionen traten der WTO dann auf einem sehr viel höheren „Liberalisierungsniveau“ als dem des Nordens bei. Als Folge dessen sehen sich Entwicklungsländer mit weitgehend liberalisierten Märkten, hoch subventionierten und geschützten Märkten der EU oder USA gegenüber.

Neuer Konstitutionalismus in der WTO?

Teil einer marktfundamentalistischen Sichtweise auf Entwicklung sei die Überzeugung, eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie setze voraus, Direktinvestitionen anzuziehen, die dann automatisch zu wirtschaftlichem Wachstum und damit Entwicklung führen. Außer Acht gelassen wird hier jedoch die Tatsache, dass es elementarer Bestandteil der Entwicklungsstrategie der heute entwickelten Länder war, durch staatliche Regulierung ihre Wirtschaft, zum Beispiel durch Kapitalverkehrskontrollen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Letzten Endes würden durch die WTO-Abkommen neoliberale Politikstrategien festgeschrieben und alternative politische Ansätze dauerhaft unmöglich. Aus entwicklungstheoretischer Perspektive, so Fuchs, werden Entwicklungsländern somit dauerhaft die Politikoptionen genommen, autonom über die geeignete Entwicklungsstrategie zu entscheiden. Das gegenwärtige Machtübergewicht der Interessen Multinationaler Konzerne wird langfristig festgeschrieben. Fuchs bezeichnete dies als „neuen Konstitutionalismus“ in der WTO.

Welche Regelungen gibt es bereits innerhalb und außerhalb der WTO?

Weiterhin verwies Fuchs darauf, dass neben den zahlreichen bereits bestehenden bilateralen und regionalen Investitionsabkommen auch in der jetzigen WTO-Architektur weitreichende Rechte für Investoren festgeschrieben sind: im Abkommen über Handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS), im Dienstleistungsabkommen (GATS) sowie im Abkommen über Handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS). Angesichts der weltweit existierenden 2099 bilateralen Investitionsabkommen, die schon sehr weitgehende, problematische, Regelungen umfassen, könne man sich, so Fuchs, nicht mit dem Status Quo zufrieden geben.

Sozial-ökologische Folgen von ausländischen Direktinvestitionen (ADI)

Im Anschluss stellte **Stefanie Pfahl, ECOLOGIC**, die Studie „ökologische Aspekte eines Investitionsabkommens im WTO-System“ vor. Die Analyse der derzeit verfügbaren Literatur ergibt kein eindeutiges Ergebnis hinsichtlich der Wechselwirkung zwischen ADI und Umwelt. Es werden sowohl

positive als auch negative Wechselwirkungen beschrieben, wobei letztere i.d.R. überwiegen. Auch gebe es keine Beweise für die These, dass Unternehmen ihre ADI bewusst in Entwicklungsländer mit geringeren Umweltstandards transferieren. Ebenso bestätige sich nicht die Annahme, dass Entwicklungsländer ihre Umweltstandards senken würden, um ADI anzulocken. Pfahl wies insbesondere auf das Defizit empirischer Studien hin, um hier zu gesicherten Aussagen kommen zu können. Grundsätzlich liege die Beweislast einer positiven Wirkung ausländischer Direktinvestitionen jedoch bei den Befürwortern eines Investitionsabkommens in der WTO.

Das Volumen von ADI und weiteren Formen von Investitionen, wie kurzfristiges Portfolio Investment stiegen innerhalb der letzten 10 Jahre immens an. 2001 betragen die globalen Zuflüsse 735 Milliarden US\$, die Abflüsse 621 Milliarden US\$. 75% der ADI floss in entwickelte Länder. Der Anteil der Entwicklungsländer an ADI beschränke sich auf eine geringe Zahl von Ländern, vor allem China, Thailand, Mexiko und Brasilien. Häufig fehle Ländern die institutionelle und regulatorische Kapazität um die Einhaltung von Umweltstandards zu überwachen bzw. durchzusetzen.

Elisabeth Tuerk, Center for International Environmental Law (CIEL), machte in ihrem Kommentar deutlich, dass mit einem MIA regulatorische Bestimmungen jeglicher Art stark unter Druck geraten würden. Umwelt- und sozialpolitische Handlungsspielräume könnten auch nicht durch einen von der EU befürworteten Positiv-Listen-Ansatz (jedes Land führt nur die Bereiche auf, die es liberalisieren will) à la GATS gesichert werden. Sie verwies in diesem Zusammenhang auf die schädigenden Auswirkungen des NAFTA-Abkommens auf Umwelt und Umweltgesetzgebung. Darüber hinaus stütze die Verhandlungsposition der USA, die lediglich an einem sehr weitreichenden Abkommen, das auch Portfolio Investitionen einschließt interessiert sind, die Befürchtung einer langfristigen Festschreibung politischer Handlungsmöglichkeiten auf das neoliberale Paradigma. Das häufig angeführte Argument, ein multilateraler Ansatz schütze vor allem kleinere Länder vor sehr viel weiter gehenden bilateralen Zugeständnissen treffe nicht zu. Bilaterale Verträge würden höchstwahrscheinlich auch bei einer multilateralen Regelung weiter in Kraft bleiben. Investoren könnten sich dann entscheiden, welche Regelungen sie bevorzugen. Des Weiteren sei keinesfalls klar, wie die Koexistenz verschiedener Abkommen rechtlich mit den WTO-Prinzipien Meistbegünstigung und Inländerbehandlung vereinbar sei. Denkbar sei hier zum Beispiel ein Fall, in dem sich ein Investor durch die Ungleichbehandlung mit NAFTA-Mitgliedern in einem NAFTA-Land diskriminiert fühlt, was dann zu einem Verfahren vor dem WTO-Schiedsgericht führen könnte. Auch sei das

Investor-Staat-Klageverfahren nicht vom Tisch. Die Verhandlungsdynamik in der WTO und die Verknüpfung verschiedener Sachbereiche könne die Karten neu mischen. Auch wenn von der EU immer wieder beteuert wird, dass ein Streitschlichtungsverfahren nicht Teil der Verhandlung sei. Darüber hinaus werde von der EU der Zusammenhang zwischen Investitionen und Umwelt nicht aufgegriffen.

Goh Chien Yen, Third World Network, Malaysia verwies in seinem Vortrag darauf, dass kein automatischer Zusammenhang zwischen Ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und wirtschaftlichem Wachstum bestehe. Mögliche positive Effekte hingen von der Qualität der Investitionen und den spezifischen Bedingungen im Empfängerland ab. ADI verhielten sich i.d.R. prozyklisch. Sie hätten die Tendenz, Probleme zu verschärfen. ADI könnten auch wachstumsschädlich sein, zum Beispiel, wenn sie zu Zahlungsbilanzdefiziten, dem Abfluss ausländischer Währungsreserven und Finanzkrisen führen. Insbesondere die Asienkrise 1997/98 habe dies deutlich gezeigt. Die intensiven Investitionen in den Tigerstaaten waren zum Großteil kurzfristige Portfolio Investitionen. Gewinne wurden massiv abgeschöpft und generierten keinen zusätzlichen volkswirtschaftlichen Nutzen. Die Länder, die sich am ehesten gegen die negativen Auswirkungen der Finanzkrise schützen konnten, hatten ihre Kapitalmärkte stark reguliert.

China einmal ausgenommen, seien $\frac{3}{4}$ der Direktinvestitionen auf Unternehmensübernahmen und – Zusammenschlüssen zurückzuführen. 50% des verbleibenden Restes bestünde aus einbehaltenen Gewinnen ausländischer Investoren. Hinsichtlich des Technologietransfers durch ADI stellte Chien fest, dass ausgewählte Fallstudien darauf hinweisen, dass Ausländische Investoren eher Technologien, die in ihren Herkunftsländern durch ökologische und soziale Standards nicht mehr einsetzbar sind, in die Gastländer verlagern. Des weiteren seien bereits bestehende Freihandelszonen abschreckende Beispiele für negative Auswirkungen von ADI auf ökologische und soziale Standards.

Investitionen schützen oder regulieren?

Prof. Yash Tandon, International South Group Network (ISG), Uganda, vertrat den Standpunkt, ADI würden als ein imperialistisches Instrument eingesetzt. Das eigentliche Thema sei aber nicht ADI, sondern Entwicklung. Bevor neue Themen in der WTO verhandelt werden, müsse zunächst das grundlegende Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd in den bestehenden Strukturen der WTO-Abkommen beseitigt werden. Im Vordergrund müsse die Einlösung des Anspruchs der Doha Entwicklungsrunde stehen. Dafür müssten vor allem im Agrarsektor, von dem 70% der Bevölkerung in Entwicklungsländern leben, sichtbare Zugeständnisse seitens der USA und EU erfolgen. Darüber

hinaus seien Fragen der Vorzugs- und Sonderbehandlung für Entwicklungsländer, sowie transparentere Strukturen der WTO zu klären. Schon jetzt würden die laufenden Verhandlungen in der WTO die Kapazitäten vieler Entwicklungsländer überfordern. Hinsichtlich eines Investitionsabkommens sei auch zu klären, welche Kosten die Umsetzung solcher Vereinbarungen für Entwicklungsländer bedeute.

Peter Wahl, Attac Deutschland wies auf zwei diametral entgegen gesetzte Sichtweisen in der Debatte über Ausländische Direktinvestitionen hin. Aus der Perspektive der Befürworter eines Investitionsabkommens seien die Hauptziele von Investitionspolitik: Liberalisierung, die Vermeidung von doppelter Besteuerung sowie weitere Privatisierung und Deregulierung. Es werde davon ausgegangen, dass ADI direkt wirtschaftliches Wachstum generieren und dies über einen trickle-down-Effekt zu Entwicklung führe. Weitgehende Rechte für Investoren werden mit Entwicklung gleichgesetzt; Belange wie ökologische und soziale Standards, Technologietransfer, Gender Fragen oder die Regulierung von Investoren im Rahmen von Beschäftigungs- und Entwicklungspolitischen Strategien jedoch systematisch ignoriert. Aus entwicklungspolitischer Perspektive stelle sich primär die Frage, wie ADI dorthin gelenkt werden können, wo sie gebraucht werden.

Der Nutzen von ADI müsse an ihrem Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung gemessen werden. Im Vordergrund müssten Armutsbekämpfung, ein menschenwürdiges Leben sowie eine intakte Umwelt stehen. Ein einseitig auf erweiterte Rechte für Investoren gerichtetes Abkommen könne jedoch keinen Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals der Vereinten Nationen² leisten.

Grundsätzlich seien ADI weder per se gut noch schlecht. Dies hänge von den Rahmenbedingungen ab. Auf Grund der bestehenden Machtasymmetrien zwischen Nord und Süd seien die Voraussetzungen dafür derzeit jedoch schlecht. ADI könnten nur positive Wirkungen entfalten, wenn sie politisch reguliert und in einen sozialen und ökologischen Rahmen eingebettet sind.

Des weiteren stellten derartige Regelungen auf internationaler Ebene weitreichende Eingriffe in die nationale Souveränität der Mitgliedsländer dar und stellen im Gegensatz zu Handel eine langfristige Beziehung zwischen Gastland und Investor her. Dafür fehle der WTO jedoch jegliche demokratische Legitimation. Es sollte jedem Land überlassen werden, eine eigenständige Entscheidung über die angemessene Entwicklungsstrategie zu treffen.

² Unter anderem soll die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US\$ am Tag leben bis zum Jahr 2015 halbiert werden

Carlo Pettinato, Europäische Kommission, skizzierte den Vorschlag der Europäischen Kommission. Insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Weltwirtschaftslage könne ein Abkommen erhöhte Planungssicherheit und Rechtsschutz für Investoren schaffen und somit ein wichtiges Signal aussenden. Er machte deutlich, dass man aus den Erfahrungen des gescheiterten MIA gelernt habe. Das umstrittene „Investor-Staat“-Klageverfahren sei nicht Teil der Position der Europäischen Kommission. Des Weiteren sei es durch die Wahl eines ähnlichen Ansatzes wie bei GATS jedem Land freigestellt, welche Sektoren es dem Abkommen unterwerfen wolle. Darüber hinaus solle jedes Land nach wie vor die Möglichkeit haben kurzfristige Kapitalströme zu kontrollieren und zu regulieren.

Alternativen zu einem Investitionsabkommen in der WTO

Während am ersten Tag der Konferenz die ökologischen und sozialen Auswirkungen eines Investitionsabkommens im Mittelpunkt standen, war der zweite Tag der Diskussion von Alternativen gewidmet. **Clare Joy, World Development Movement, Großbritannien**, vertrat die Auffassung, dass Regierungen Flexibilität brauchen, um ADI auf nationaler Ebene zu regulieren. Dazu gehöre die Möglichkeit, die lokale Wirtschaft zu fördern, z.B. durch Bedingungen an Investoren, wie Joint Ventures mit lokalen Unternehmen einzugehen, Arbeitsplätze zu schaffen oder lokale Vorprodukte zu verwenden. Des Weiteren müsse es möglich sein, den Einfluss der Wirtschaft auf Regierungen transparent zu machen, z.B. durch eine Offenlegungspflicht für Spenden an Parteien. Auch müsse die Möglichkeit bestehen, Märkte u.a. durch geeignete Wettbewerbspolitik an gesellschaftliche Ziele zu binden. Um dies zu erreichen, müssten sowohl das WTO Abkommen über Handelsbezogene Aspekte von Investitionen (TRIMS) abgeschafft werden, als auch jegliche Pläne für ein neues Investitionsabkommen verworfen werden. Dies bedeute jedoch nicht, dass kein Bedarf an internationalen Regeln bestehe. Vielmehr müsse der schädliche Standortwettbewerb zwischen Staaten durch international gültige Standards eingedämmt werden. Gleichzeitig seien rechtsverbindliche Regeln für das Verhalten Transnationaler Unternehmen notwendig, damit es unmöglich werde, sich durch den Transfer von Gewinnen zwischen Ländern, einer Besteuerung zu entziehen. In einem internationalen Abkommen über Investitionen sollten soziale und ökologische Standards, Konsultations- und Berichtspflichten, grundlegende Rechte für Investoren und ein Recht auf Entschädigung für Bürger festgeschrieben werden. Es bestehe bereits eine Reihe rechtlich nicht bindender Vereinbarungen, wie z.B. die OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen. Die Herausforderung bestehe nun darin, diese in rechtlich bindende Regelungen zu überführen. **Yash Tandon** warf die grundsätzliche Frage auf, warum

es verbindlicher Regelungen bedürfe, wenn es um Investitionen ginge, andererseits aber die Notwendigkeit nicht gesehen werde, wenn es um Menschen ginge. Entwicklung sei im Norden und im Süden notwendig. Im Hinblick auf zukünftige Strategien wies er auf drei verschiedene Ansätze hin: a) der paradigmatische Ansatz beinhalte eine Abkehr vom „Washington Consensus“; b) der pragmatische Ansatz würde bedeuten, einen engen Handlungsspielraum zu erhalten; c) der unmittelbare Ansatz erfordere mehr Zeit, um die möglichen Auswirkungen eines MIA zu analysieren.

Abschließende Podiumsdiskussion: Welchen Beitrag leistet Deutschland?

Margit Köppen, IG-Metall, berichtete, dass bei Fusionen und Übernahmen keine neuen Arbeitsplätze entstünden und sich auch nicht automatisch Technologietransfer einstelle. Das „soft-law“ im Bereich Investitionen (u.a. OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen) müsse in verbindlichere Regelungen überführt werden. Herr **Jaeckel vom BMU** zeigte am Beispiel der bilateralen Investitionsabkommen, wie schwierig sich die Integration von Umweltaspekten gestalte. Eine Evaluierung der Umweltwirkungen finde bisher nicht statt. **Goh Chien Yen** verwies auf die schwierige Abgrenzung von ADI und Portfolio-Investitionen und ihre gemeinsame Berücksichtigung in einem Investitionsabkommen. **Tillmann Braun vom BMWA** hob die Notwendigkeit empirisch feststellbarer Grundlagen hervor. Es stimme, dass es einfacher sei, ADI anzuziehen, als Nutzen aus ihnen zu ziehen. Als Voraussetzung dafür benannte er makroökonomische Stabilität, funktionierende lokale Güter- und Kapitalmärkte, eine Integration von ADI in den lokalen Wirtschaftskreislauf (Stichwort: Absorptionsfähigkeit). Das MIA bringe weder Heil noch Verderben. **Jürgen Knirsch von Greenpeace** unterstrich die Notwendigkeit, Investitionen weltweit zu regeln (Rechte der Entwicklungsländer, soziale und ökologische Verpflichtungen etc). Zu den von Greenpeace vorgeschlagenen 10 Prinzipien der „corporate liability“ gehöre u.a. der Schutz von Menschenrechten, die Gewährleistungen einer Beteiligung der Öffentlichkeit, das Vorsorgeprinzip und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Von der Bundesregierung erwarte er einen Stop der MIA Verhandlungen in der WTO, die Unterstützung einer Rahmenkonvention, verbindliche Umweltkontrollen und eine Umweltverträglichkeitsprüfungen der 136 deutschen bilateralen Investitionsabkommen.