

VOM GATT ZUR OECD (MAI) ZUR WTO – Versuche der Durchsetzung eines neoliberal inspirierten multilateralen Investitionsabkommens

1. Internationale Investitionen als Treibstoff der Globalisierung	35
2. Vom GATT zur OECD zur WTO ... Versuche der Durchsetzung eines multilateralen Investitionsregimes	38

Auszug aus WISO 1/2003

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

**Bernhard
Mark-Ungericht**

ao. Univ.-Prof. am
Institut für
Internationales
Management der
Universität Graz

*Vermehrung des
eingesetzten
Kapitals*

Investitionen werden getätigt, um das eingesetzte Kapital zu vermehren. Investitionen werden aber auch getätigt, um Konkurrenten zu verdrängen oder um langfristige Wettbewerbsvorteile wie den privaten und exklusiven Zugriff auf Ressourcen, Märkte und Wissen zu sichern. In einer kapitalistischen Konkurrenzökonomie werden Investitionen jedenfalls nicht getätigt, um eine gerechtere Verteilung und Nutzung des natürlichen Reichtums zu fördern, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung zu ermöglichen, Selbstbestimmungsrechte von Gesellschaften und Gemeinschaften zu stärken, um das Überleben der Menschheit langfristig zu sichern oder die Herausbildung eines demokratischen und solidarischen Gemeinwesens zu fördern. Angesichts der Handlungslogik einer kapitalistischen Weltökonomie ist die Nichtberücksichtigung dieser Ziele den Unternehmen nicht vorzuwerfen, sie handeln innerhalb des ihnen vorgegebenen Rahmens und entsprechend der Systemlogik. Dennoch ist festzuhalten, dass die konkreten Politiken v. a. großer Unternehmen und die Ausnützung von Handlungsspielräumen den oben erwähnten gesellschaftlichen Ziele oft genug entgegenlaufen und dabei „Nebenwirkungen“ produziert werden, welche für die Betroffenen die Hauptwirkung darstellen können: Entzug demokratischer Rechte, Entzug der Existenzgrundlagen, Entwurzelung, Produktion von Abhängigkeiten etc. Diese Nebenwirkungen können sich unreflektiert als Ergebnis des konkurrenzdefinierten „Business as usual“ ergeben oder als in Kauf genommene und „externalisierbare“ Kosten. In seltener Übereinstimmung argumentieren Gegner und Befürworter einer ökonomischen Globalisierung, dass grenzüberschreitende Investitionen die treibende Kraft globaler ökonomischer Integration darstellen. Wohin diese Entwicklung gehen soll und mit welchen Mitteln welche Ziele eher erreichbar sind, darüber scheiden sich jedoch die Geister und dementsprechend umkämpft sind die Versuche, ein internationales Regelwerk für Auslandsinvestitionen zu errichten.

*entsprechend
der Systemlogik*

*internationales
Regelwerk*

Im folgenden Beitrag geht es zunächst um die Darstellung der Bedeutung internationaler Investitionen und Tendenzen der

(De-)Regulierung nationaler Bestimmungen gegenüber ausländischen Investoren. Im Anschluss daran werden wir den gegenwärtigen Versuch ein multilaterales Investitionsregime auf WTO-Ebene zu errichten und die dahinter stehende neoliberale Logik analysieren.

1. Internationale Investitionen als Treibstoff der Globalisierung

Eines der hervorstechendsten Merkmale ökonomischer Veränderung in den 80er Jahren ist das schnelle und beschleunigte Wachstum ausländischer Direktinvestitionen. Direktinvestitionen lösen den internationalen Handel als dominanten Antriebsmechanismus der Weltökonomie ab. Während früher Direktinvestitionen ein Mittel waren, um protektionistische Maßnahmen des Gastlandes zu unterlaufen, so dienen sie heute – in einer Phase stark reduzierter Zölle – v. a. dazu direkten Zugang zu ausländischen Märkten und Rohstoffquellen zu sichern bzw. dazu die Produktionskosten zu senken, indem national unterschiedliche Lohnniveaus, Umwelt- und Sozialstandards ausgenutzt werden. Da 80 % der Direktinvestitionen aus den G7-Ländern kommen, hatten diese nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch mächtigsten Länder ein Interesse an einer weitgehenden Liberalisierung des Investitionsbereichs. Nationale Bestimmungen, welche Investitionstätigkeit regeln oder einschränken, wurden ab Mitte der 80er Jahre in der Hoffnung ausländische Investoren anzuziehen oder unter dem Druck internationaler Organisationen und internationaler und bilateraler Verhandlungen weltweit zunehmend beseitigt. Sowohl die Anzahl bilateraler Investitionsabkommen wie die Anzahl von Änderungen der nationalen gesetzlichen Grundlagen, welche Direktinvestitionen regeln, nahmen enorm zu und hatten eine gemeinsame Richtung: mehr Liberalisierung. (Vgl. Tabelle 1 und 2.)

schnelles und beschleunigtes Wachstum

80 % aus den G7-Ländern

eine gemeinsame Richtung: Liberalisierung

Tabelle 1: Veränderungen nationaler Gesetze zur (De-)Regulierung von ausländischen Direktinvestitionen

Jahr	Anzahl der Länder	Anzahl der Gesetzesänderungen	davon auf eine stärkere Liberalisierung gerichtet
1991	35	82	80
1992	43	79	79
1993	57	102	101
1994	49	110	108
1995	64	112	106
1996	65	114	98
1997	76	151	135
1998	60	145	140
1999	63	140	131
2000	69	150	147
2001	71	208	194

Quelle: UNCTAD (World Investment Report) versch. Jahrgänge.

Tabelle 2: Entwicklung der bilateralen Investitionsabkommen

Jahr	Anzahl
1991	440
1992	506
1995	900
1996	1.360
1997	1.513
1998	1.726
2001	2.099

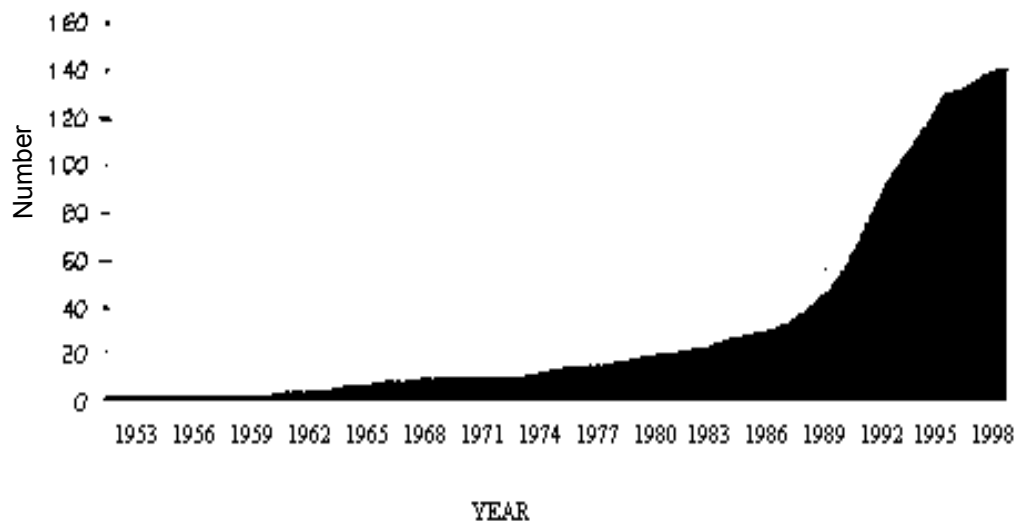
Quelle: UNCTAD (World Investment Report) versch. Jahrgänge.

Während die Bestimmungen ursprünglich darauf abzielten, ausländische Investoren und ihre Tätigkeiten zu kontrollieren, veränderte sich die Zielsetzung ab den frühen 80er Jahren. Im

Gefolge einer Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftspolitik und des damit verbundenen Standortwettbewerbs zielten die rechtlichen Veränderungen darauf ab, möglichst günstige Bedingungen für ausländische Investoren zu schaffen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl der Länder und Territorien, welche FDI¹-Bestimmungen einführen.

*neoliberale
Wirtschaftspolitik*

Abbildung 1: Kumulierte Anzahl von Ländern und Territorien mit FDI-Bestimmungen, 1953–1998



Quelle: UNCTAD 1998, S. 55

Die zunehmende internationale Verflechtung und Expansion von Unternehmen wird dabei von drei Kräften vorangetrieben: einer Politik der Liberalisierung, dem technologischen Wandel und der Zunahme des Wettbewerbs. Die Liberalisierungspolitik der letzten 15 Jahre reduzierte die Möglichkeiten der Länder regulierend einzugreifen. Der technologische Wandel reduzierte einerseits für die Unternehmen die Kosten der Überschreitung von geografischen Distanzen drastisch und ist gleichzeitig von hohen Kosten und Risiken begleitet. Dies

*von drei Kräften
vorangetrieben*

heizt – als dritte Triebkraft – den internationalen Wettbewerb insofern an, als Unternehmen damit gezwungen werden, die Kosten und Risiken auf dem Weltmarkt wieder auszugleichen. Unternehmen versuchen auf diese erhöhte Wettbewerbsintensität dadurch zu reagieren, indem der Globus danach abgesucht wird, wo gerade die billigste Arbeitskraft, die niedrigsten Umweltauflagen und die billigsten Ressourcen vorzufinden sind.

*Transnationale
Unternehmen
(TNCs)*

Ein Großteil der globalen Investitionen wird von Transnationalen Unternehmen (TNCs) getätigt.² TNCs sind zwar rechtlich als private Angelegenheit privater Kapitaleigner fundiert, ihr tatsächlicher Einfluss jedoch macht sie zu quasi-politischen Institutionen, da ihre Macht hinsichtlich Gestaltung und Entwicklung der Weltgesellschaft ein Ausmaß erreicht hat, dem sich der Einzelne und die Gesellschaften als Ganzes kaum mehr entziehen können. Von der Organisation der Arbeitswelt bis zur Fabrikation des Geschmacks, von der Produktion der Nahrungsmittel bis zu den gemeinnützigen Dienstleistungen – kaum ein Bereich kann sich den zunehmenden Integrationsversuchen in das Netzwerk transnationaler Konzerne entziehen. Die angeblich rein ökonomische Frage der Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Investitionen ist damit also eine höchst politische Frage. Diese Frage wurde in den letzten zwei Jahrzehnten allerdings konsequent durch eine Politik der Liberalisierung beantwortet.

Netzwerk

der letzte Schritt

Der letzte Schritt dieser Liberalisierung und Deregulierung stellt der Versuch dar, ein multilaterales Investitionsabkommen abzuschließen.

2. Vom GATT zur OECD zur WTO ... Versuche der Durchsetzung eines multilateralen Investitionsregimes

Bereits während der GATT-Verhandlungen, welche zur Gründung der WTO führten, versuchten die USA, Regeln des NAFTA-Abkommens³ auch in die WTO zu integrieren. Investoren sollten mehr Schutz und Rechte, v. a. aber ein Klage-recht gegenüber Regierungen erhalten. Die EU-Kommission

ist ebenfalls seit Gründung der WTO an einer Behandlung ausländischer Investitionen innerhalb der WTO interessiert.⁴ Derartige Versuche scheiterten jedoch am Widerstand der Mehrheit der anderen Länder. Folgerichtig wurde versucht, diese Materie zuerst innerhalb der reichsten Länder (OECD) auszuverhandeln, um später „den Rest der Welt“ davon zu überzeugen, dem Abkommen beizutreten.

*Versuche
scheiterten*

Nach Angaben der OECD sollte durch das MAI ein multilaterales Investitionsabkommen geschaffen werden, welches einen „hohen Standard der Liberalisierung von Investitionsbestimmungen, Investitionsschutz und effektive Streitbeilegungsmechanismen“ aufweist.⁵ Ziel war es, im Interesse ausländischer Investoren weitreichende internationale Verpflichtungen von Staaten zu schaffen, die die Sicherheit für ausländische Investoren erhöhen.

*multilaterales
Investitions-
abkommen (MAI)*

Die Verhandlungen begannen offiziell im Mai 1995 anlässlich des OECD-Ministerratstreffens und sollten im Mai 1997 abgeschlossen sein, um anschließend das Abkommen von den nationalen Parlamenten ratifizieren zu lassen. Sehr intensive Vorbereitungen des OECD-Sekretariats, v. a. in Zusammenarbeit mit Interessensorganisationen Transnationaler Unternehmen (wie die Internationale Handelskammer, ICC), begannen bereits zwei Jahre zuvor. Zwischen 1995 und 1997 kamen die Verhandlungen zum MAI zügig voran. Die Verhandlungen verkomplizierende Bereiche wie Umweltschutz oder Mindeststandards für ArbeitnehmerInnen wurden nicht berücksichtigt und wurden grundsätzlich auch nicht als relevanter Gegenstand von Verhandlungen über die Liberalisierung der Investitionsregime betrachtet. Die als Expertengespräche verstandenen Verhandlungen fanden fernab der Öffentlichkeit statt, ein breiterer politischer Konsens wurde nicht gesucht. Nachdem im Februar 1997 ein Vertragsentwurf amerikanischen und kanadischen NGOs zugespielt und von diesen im Internet veröffentlicht wurde, bildete sich ein breites internationales Netzwerk zivilgesellschaftlicher Akteure heraus, welches das Abkommen vehement kritisierte und neben anderen Gründen

*Verhandlungen
sollten im
Mai 1997
abgeschlossen
sein*

*fernab der
Öffentlichkeit*

zum Abbruch der Verhandlungen am 2. Dezember 1998 beitrug. Der Vertragstext des MAI war charakterisiert durch:

- | | |
|---|--|
| <i>weites
Verständnis</i> | - ein weites Verständnis von Investitionen und Investitionsschutz, unter welches z. B. auch Immobilien, Portfolioinvestitionen, andere Finanzinstrumente und „geistige“ Besitzrechte fielen. Der Schutz von Investitionen sollte dabei bereits vor ihrer Tätigkeit gegeben sein. |
| <i>Verbot von
nationalen
Bestimmungen</i> | - das Verbot von nationalen Bestimmungen, welche ausländische Investitionen an bestimmte Mindestforderungen binden, wie z. B. die Verpflichtung auf inländische Vorprodukte zurückzugreifen, für Technologietransfer zu sorgen, inländische Arbeitskräfte zu beschäftigen etc. |
| <i>Einrichtung
eines
Streitbeilegungs-
gremiums</i> | - die Einrichtung eines Streitbeilegungsgremiums (nach NAFTA-Vorbild), wodurch Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden sollte, Regierungen auf Schadenersatz zu verklagen, wenn sie die Investitionsschutzbestimmungen des MAI verletzen. Darüber hinaus wäre es den Unternehmen freigestanden, hierzu das Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer (ICC) selbst anzurufen. |
| <i>öffentliche Kritik</i> | Die öffentliche Kritik bezog sich v. a. auf die folgenden Aspekte des MAI: ⁶ <ul style="list-style-type: none"> - dass die Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden, - dass Rechte für Unternehmen geschaffen werden sollen, ohne sie mit Verpflichtungen auszubalancieren und dass damit gesellschaftliche Machtverhältnisse in internationales Recht gegossen werden⁷, - dass dadurch die Möglichkeiten von Ländern eigene Entwicklungswege zu beschreiten begrenzt werden, - dass das MAI-Abkommen in Konflikt mit internationalen Umweltgesetzen und Menschenrechten steht, - dass durch das MAI die Möglichkeit für Unternehmen geschaffen wird, nationale Gesetzgebung als „Investitionsschwernis“ vor einem privaten Schiedsgericht zu klagen |

- und damit die Lenkungscompetenz und -aufgabe des Staates zu unterminieren,
- dass durch die lange Vertragsbindung (Austritt eines Landes frühestens fünf Jahre nach Unterzeichnung und selbst dann gelten die MAI-Bestimmungen für weitere 15 Jahre für dieses Land, um bereits ansässige Investoren zu schützen) und „Roll back“- Bestimmungen (sämtliche nationalen Ausnahmen sind im Zeitablauf verpflichtend einer Liberalisierung zu unterziehen, z. B. Trinkwasserbereich, öffentliches Beschaffungswesen etc.) der Raum für demokratische Entscheidungsprozesse weiter eingeschränkt werden wird.

Eine Resolution des Europäischen Parlaments (437 Pro- zu 8 Gegenstimmen⁸) gab den Kritikern in vielen Aspekten Recht und forderte die Mitgliedstaaten in Punkt 37 der Resolution unmissverständlich auf, „das MAI in seiner gegenwärtigen Fassung nicht zu akzeptieren“ (eig. Übersetzung). Diese Kritik wurde noch dadurch verstärkt, dass die Gegner des MAI auf einige Beispiele hinweisen konnten, wie internationale Wirtschaftsabkommen von Unternehmen genutzt werden können, um demokratische Entscheidungsprozesse, Umweltbestimmungen, Sozialgesetzgebung etc. zu unterminieren. Das bekannteste Beispiel betraf den Fall der US-Firma Ethyl: Ethyl verklagte – auf Basis der NAFTA-Investitionsschutzbestimmungen – die kanadische Regierung, welche den Import und Transport eines giftigen Treibstoffzusatzes verbot, auf 200 Millionen US-Dollar Schadenersatz. Die kanadische Regierung musste sich auf einen Vergleich einlassen und zehn Millionen US-Dollar Entschädigung an das Unternehmen bezahlen. Dieser Präzedenzfall wurde von der US-amerikanischen Unternehmerorganisation US Business-Council begrüßt, weil dadurch eine „disziplinierende Wirkung auf Parlamente ausgeübt werden kann“. Weite Teile der Öffentlichkeit sahen ihre Befürchtungen bestätigt, dass internationale Verträge dazu missbraucht werden können, um nationale Umwelt-, Sozial- oder ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen zu Fall zu bringen („regulatory taking“).

Resolution des Europäischen Parlaments

Schadenersatz-Klage

„disziplinierende Wirkung auf Parlamente“

*plötzliche
Publizität* Mit der plötzlichen Publizität des Vertragsentwurfes und seiner Implikationen erhöhte sich der Druck auf die Verhandler und Politiker der OECD-Mitgliedstaaten. Die zunehmende Opposition gegen das Abkommen führte im April 1998 zu einer Verhandlungspause und im Oktober verließ Frankreich den Verhandlungstisch, was das Ende der Verhandlungen auf OECD-Ebene bedeutete.

*Ende der
Verhandlungen
auf OECD-Ebene*

*Interesse am
MAI verloren* Als 1998 das Scheitern der MAI-Verhandlungen bereits offensichtlich war, distanzierte sich die Internationale Handelskammer (ICC) bzw. ihr damaliger Präsident Helmut Maucher (Nestlé) vom Abkommen und forderte eine Neuaufnahme von Verhandlungen innerhalb der WTO. Die Begründung: Die Industrie habe ihr Interesse am MAI verloren, da Versuche unternommen wurden, Sozialstandards, ArbeitnehmerInnenrechte und Umweltaspekte in den Vertrag aufzunehmen. Zudem wäre, so ICC-Präsident Maucher, durch eine Verlagerung der Verhandlungen auf WTO-Ebene sichergestellt, dass damit alle Länder erfasst wären.⁹

*Europäische
Kommission* In großer Übereinstimmung mit den Forderungen der Industrie machte kurz nach Scheitern der MAI-Verhandlungen die Europäische Kommission ihre Position zur Aufnahme des Investitionskapitels in die WTO publik.¹⁰ In der Einleitung des Papiers wird unter Punkt 3. in aller Offenheit festgehalten, „dass die europäischen Unternehmen durch ihre Lobbyorganisationen¹¹ und in informellen direkten Kontakten mit der Kommission klargelegt haben, dass sie ein multilaterales Investitionsabkommen wünschen, da ihre Investitionsbereitschaft in direktem Zusammenhang mit den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und den damit einhergehenden Risiken für die Unternehmen stünden“.¹² Unter dem Punkt „Ziele der EU“ ist bezeichnenderweise zu lesen: „Entsprechend den Wünschen der Unternehmen wäre es wünschenswert ein Abkommen über Investitionen innerhalb des WTO-Rahmens abzuschließen, da dadurch sowohl Industrie- wie auch Entwicklungsländer erfasst werden können und außerdem die Anwendung von WTO-Prinzipien wie National

„Ziele der EU“

Treatment¹³ und MFN¹⁴ und das Streitbeilegungsverfahren auch auf den Investitionsbereich ausgedehnt werden können.“ Darüber hinaus „könnte ein Investitionsabkommen innerhalb der WTO schrittweise verbessert und den sich wandelnden Bedingungen in zukünftigen Verhandlungsrunden angepasst werden“.

Unter Punkt 8 des Positionspapiers werden als notwendige Elemente eines „idealen Resultats“ die gleichen genannt, welche sich bereits im MAI fanden und weltweiten Protest hervorriefen.¹⁵ Das Papier zeigte sich insofern realistisch, als davon ausgegangen wurde, dass „das ideale Resultat noch nicht in einem ersten Übereinkommen erzielt werden wird, dass es aber hauptsächlich darum gehe, den Investitionsbereich in die WTO hineinzubringen, da die weitere Verbesserung und zusätzliche Liberalisierung Teil der zukünftigen Agenda sein kann, wenn zunächst einmal diese Basis sichergestellt ist“.

Primäres Ziel ist also die Integration eines multilateralen Investitionsabkommens in den WTO-Rahmen, um sicherzustellen, dass Liberalisierungsbestimmungen und Sanktionsmechanismen der WTO auch auf diesen Bereich übertragen werden und in nachfolgenden Verhandlungen ausgedehnt werden können.

Gegenüber dem MAI-Entwurf wird also nicht das Ziel, sondern nur der Weg, um dieses Ziel zu erreichen, variiert: Während im MAI ein Top-down-Ansatz gewählt wurde, demzufolge prinzipiell alles zu liberalisieren ist außer jene Bereiche, die von den Ländern explizit als (vorübergehende) Ausnahme deklariert werden (Negativliste), wird hier nach dem Modell des GATS (General Agreement on Trade in Services) der Weg einer Positivliste beschritten: Länder bestimmen selbst, welche Sektoren sie einer völligen Liberalisierung unterwerfen. Es wird im EU-Papier der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass damit die Entwicklungsländer leichter überzeugt werden können.

*Elemente
eines „idealen
Resultats“*

*der Weg
variiert*

Marktzugangsbarrieren

In den nachfolgenden Positionspapieren der EU-Kommission zum Investitionsbereich verändert sich die offizielle Begründung dieser Zielsetzung entscheidend. Zunächst wird das deutliche Interesse der Lobbyorganisationen durch ein gesamteuropäisches Interesse ersetzt und später dieses gesamteuropäische Interesse durch die Interessen der Entwicklungsländer: So steht im informellen Diskussionspapier der Kommission zur WTO-Runde: „Die EU ist der weltweit größte Exporteur und könnte ihre Position noch verbessern, wenn Marktzugangsbarrieren entfernt werden würden. Die EU sollte eine aggressive Agenda entwickeln, welche die bestehenden Handelsbarrieren angeht und damit unsere Export- und Wachstumsmöglichkeiten ausbaut.“¹⁶ Selbst Krisen werden noch legitimatorisch einbezogen: Mit Hinweis auf die Asienkrise findet sich der bemerkenswerte Satz: „Wie die Finanz- und Wirtschaftskrisen gezeigt haben, ist mehr Liberalisierung notwendig und nicht weniger, wenn ökonomisches Wachstum wiederhergestellt werden soll.“

die gleichen Ziele

Die Positionspapiere der EU-Kommission im Jahr 2002 hingegen verfolgen zwar die gleichen Ziele wie seit 1995, aber die Argumentation und Legitimationsrhetorik hat sich wiederum nachhaltig verändert: Erstaunlich ist hierbei, dass v. a. die positive Wirkung einer Liberalisierungspolitik auf Entwicklungsländer in den Vordergrund gerückt wird: Im Diskussionspapier der EU-Kommission zur entwicklungspolitischen Relevanz eines Investitionsabkommens auf WTO-Ebene wird betont, dass die spezifischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern hinsichtlich eines multilateralen Investitionsabkommens berücksichtigt werden sollten.¹⁷ Entwicklungsaspekte wären am besten dadurch zu berücksichtigen, dass gesetzliche Barrieren für ausländische Investoren abgebaut würden.

Entwicklungsaspekte

Die Idee der Entwicklung wird dabei konsequent in einen neoliberalen Diskurs eingebaut: Es wird postuliert, dass die internationalen Investitionen möglichst wenig reguliert werden sollen, da nur eine möglichst große Freiheit der Investoren diese dazu bewegen kann, Kapital und Technologie länder-

überschreitend einzusetzen und damit Wohlstand zu produzieren. Investitionen werden damit per se als produktive Instrumente betrachtet und jede Reduktion von Investitionsbarrieren erhöhe über das Wirtschaftswachstum den allgemeinen Wohlstand. Die Aufgabe des Staates läge konsequenterweise darin, optimale Bedingungen für die Investoren zu schaffen und sie in ihrer Tätigkeit so wenig wie möglich zu beeinflussen. Die weltwirtschaftliche Integration aller Länder und Regionen wird als Ziel verfolgt und dabei eine Win-win-Situation unterstellt. Institutionen wie die WTO sollen die zunehmende ökonomische Verflechtung und den freien Fluss von Kapital, Gütern und Dienstleistungen garantieren. Als Hauptakteure innerhalb des neoliberalen Diskurses treten Transnationale Unternehmen und Regierungen auf, auf entgegenlaufende Bedürfnisse und Interessen muss dabei nicht Rücksicht genommen werden, da die langfristige Logik des freien Marktes auf wundersame Weise für eine optimale Verteilung der Ressourcen und allgemeine Wohlstandseffekte sorgen wird.

Die neoliberale Realitätskonstruktion ist eine extrem einseitige: Ausländische Investitionen werden als zentraler Wachstumsfaktor der Weltwirtschaft und des Allgemeinwohls gleichgesetzt. Eine derart eingeschränkte Perspektive ökonomischer Entwicklung verdrängt gleichzeitig die destruktiven Folgen, die mit dieser neoliberalen Praxis einhergehen.

Die Reihenfolge der Prioritäten wird bereits im ersten Absatz des Papiers der EU-Kommission klargestellt: „Die Liberalisierung der Investitionen sollte als Bestandteil eines umfassenderen Reformprozesses gesetzlicher Rahmenbedingungen betrachtet werden, welcher von den Entwicklungsländern (ebenso wie den Industrieländern) durchlaufen werden muss, um ein günstiges Umfeld für Unternehmen zu schaffen ... Es ist unwidersprochen, dass ausländische Direktinvestitionen wichtige Entwicklungschancen für die Zielländer darstellen können, nicht nur in der Form von Kapital, sondern auch hinsichtlich neuer Technologien, Wissen und Zugang zu Exportmärkten etc.“ (eigene Übersetzung)

Investitionen per se als produktive Instrumente?

Win-win-Situation unterstellt

neoliberale Realitätskonstruktion

Reihenfolge der Prioritäten

simple Gleichung Mehr Liberalisierung = mehr Kapital und Technologie = mehr Entwicklung und notwendigerweise eine positive Entwicklung lautet die simple Gleichung. Folglich geht es im offiziellen Diskurs der EU-Kommission nicht mehr vorrangig um die Interessen der Unternehmen, sondern: „*Es sind die Entwicklungsländer, welche am meisten profitieren werden.*“ (eigene Übersetzung).¹⁸

TABD Bezeichnenderweise entdeckt auch der TABD – eine gemeinsame Lobbyorganisation US-amerikanischer und europäischer Transnationaler Unternehmen – die Entwicklungsländer nicht nur als neue Investitions- und Absatzfelder, sondern auch als Legitimationsressource: „*Die Unternehmen innerhalb des TABD sind von der Wichtigkeit internationaler Investitionen als Instrument für die ökonomische Expansion und die Integration von Entwicklungsländern in die Vorteile der Globalisierung überzeugt. Die WTO sollte umfassende Regeln erlassen, welche die Hindernisse für internationale Investitionen liberalisieren und sie sollte einen hohen Standard hinsichtlich des Investitionsschutzes schaffen.*“ (eigene Übersetzung)¹⁹

Übereinstimmung von TABD und EU-Kommission In verblüffender Übereinstimmung befinden sich auch die Forderungen von TABD und EU-Kommission: Ohne eine weitere Erwähnung des Hauptarguments für eine Verankerung eines Investitionsabkommens innerhalb der WTO, wie es noch im Positionspapier von 1998 explizit dargestellt wurde, wird im Jahr 2002 weniger die Möglichkeit, die Entwicklungsländer zwangsweise auf die Liberalisierungsschiene zu stellen, argumentativ in den Vordergrund gerückt, sondern die (formelle) Möglichkeit für diese Länder, innerhalb des GATS/WTO die Geschwindigkeit dieser Liberalisierung selbst zu bestimmen. Eine Reihe von Papieren der EU-Kommission im Jahr 2002 behandelt konsequenterweise die Kernprinzipien einer Liberalisierung²⁰ und dieselben Aspekte: Transparenz, National Treatment, Streitbeilegung und Marktzugang finden sich auch im Forderungskatalog des TABD.²¹

Zutritt mit dem „Vorschlaghammer“ Wo sich das MAI mit dem „Vorschlaghammer“ Zutritt beschaffen wollte, wird es mit dem GATS über die Hintertür versucht,

nach dem Motto: „Machen Sie die Türe einen Spalt auf, dann versprechen wir Ihnen, dass sie mitbestimmen dürfen, wann Ihr Wohnzimmer besetzt wird.“

Die Investitionsbestimmungen des GATS werden von der EU-Kommission als besonders entwicklungsfreundlich bezeichnet, da hier Entwicklungsländer bestimmte Sektoren für einige Zeit vom Liberalisierungszwang ausnehmen können und das (formale) Recht haben, ihre Märkte in Übereinstimmung mit ihrer Entwicklungssituation zu öffnen. Die Formulierung: „such commitments are always negotiated on a case-by-case basis“ ist insofern irreführend, als damit verschwiegen wird, dass Verhandlungsergebnisse ein Produkt von Machtverhältnissen sind und dass die eingebrochene Tür von den einzelnen Ländern kaum mehr geschlossen werden kann. Verhandelbar ist höchstens, wann das Wohnzimmer besetzt wird. Die neo-liberale Entwicklungsrichtung ist damit festgeschrieben: als Ausgangsbasis und gleichzeitig als Ziel.

Verhandlungsergebnisse ein Produkt von Machtverhältnissen

Legitimiert wird eine derartige Position einerseits mit der Schlussfolgerung, dass ein günstiges Investitionsklima mehr Investitionen anziehe und mehr Investitionen mehr Entwicklung bedeuten. Verschleiert wird damit das eigentliche Interesse: die Öffnung der Entwicklungsländer für ausländische Investoren und Anbieter. Wenn es tatsächlich so sein sollte, dass Auslandsinvestitionen mit nahezu naturgesetzlicher Notwendigkeit mit Vorteilen für das Gastland verbunden sind, warum wehren sich die Entwicklungsländer dann gegen ein derartiges multilaterales Investitionsabkommen?

das eigentliche Interesse verschleiert

Die 4. Ministerkonferenz der WTO in Doha im November 2001 wäre um ein Haar an der Aufnahme des Investitionskapitels gescheitert. Indien leistete bis zuletzt Widerstand. Eine Kompromissformel rettete die „Entwicklungsrunde“ von Doha. Die Investitionsverhandlungen werden bei der nächsten Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún/Mexiko unter der Voraussetzung gestartet, dass sich die WTO-Mitglieder auf die „Modalitäten der Verhandlungen“ einigen.

4. Ministerkonferenz in Doha

erhebliche Schieflage Die EU-Position ist insofern problematisch, als die Rechte nationaler Regulierung weniger stark verankert werden sollen als die Liberalisierungsverpflichtungen. Damit besteht eine erhebliche Schieflage zwischen dem vorrangigen Ziel des Investorenschutzes und dem nachrangigen Ziel der Lenkung von Auslandsinvestitionen im öffentlichen Interesse.

Recht auf Transparenz ist unbestritten Dass Unternehmen ein Recht auf Transparenz hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen haben, ist unbestritten. Problematisch wird die Forderung nach einer Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen eines Landes allerdings dann, wenn diese Rahmenbedingungen unter dem Vorwand der Transparenzerhöhung einseitig zu Gunsten der Investoreninteressen neu gestaltet werden. Die Frage, inwieweit der Ausbau von Investoreninteressen das Recht von Ländern im Interesse ihrer Bevölkerungen eingreifen zu dürfen beschneidet, wird in den Papieren der EU-Kommission allerdings nicht thematisiert. Ebenso wenig wird der berechtigten Frage nachgegangen, ob nicht auch die Konsumenten ein Transparenzrecht hinsichtlich der Unternehmen (z. B. über die Einhaltung von grundlegenden ArbeitnehmerInnen- und Menschenrechten im Produktionsprozess) haben sollten. Die Forderung nach mehr Transparenz im Rahmen eines multilateralen Investitionsabkommens wird in den Papieren der EU-Kommission ähnlich gebetsmühlenartig mit den gleichen Argumenten legitimiert wie alle anderen damit in Verbindung gebrachten Forderungen: Mehr Transparenz bedeute mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen, mehr Rechtssicherheit bedeute eine höhere Bereitschaft zu investieren, mehr Investitionen bedeuten mehr Wachstum, mehr Wachstum bedeute eine Wohlfahrtssteigerung. Eine nichttransparente Unternehmensumwelt störe hingegen die optimale (für wen?) Verteilung von Kapital, schaffe unnötige Kosten und stelle eine Verschwendung von Möglichkeiten dar.²²

Der Bedarf nach einem multilateralen Investitionsabkommen scheint darüber hinaus mit einem genuinen Misstrauen gegenüber den Regierungen in Verbindung zu stehen: „Nur durch

internationale Investitionsabkommen können Gastländer dazu verpflichtet werden, jene Zugangsbedingungen zu gewähren, welche Investoren jene Sicherheit geben, welche sie suchen.“ (eigene Übersetzung)²³ Nationaler Gerichtsbarkeit wird also offensichtlich nicht vertraut. Die Länder müssen mit langfristigen internationalen Verträgen dazu gebracht werden, die ökonomischen Risiken, die sich für Unternehmen in einem kapitalistischen System ergeben, zu minimieren bzw. auf die eigene Bevölkerung abzuwälzen. Die Folge einer neoliberal inspirierten und einseitigen (De-)Regulation entspricht aus dieser Perspektive einer tendenziellen Entdemokratisierung der Politik: Demokratie wird ausgehebelt, weil die Interessen ausländischer Investoren bevorzugt werden. Die Gefahr der Entdemokratisierung ist auch noch von einer anderen Seite zu befürchten:

*nationaler
Gerichtsbarkeit
wird nicht
vertraut*

*Demokratie
wird
ausgehebelt*

Die Gleichbehandlung ausländischer Dienste bzw. Dienstleistungsanbieter ist insbesondere dort von Bedeutung, wo ökonomisch relevante Bereiche subventioniert werden, um gesellschaftspolitisch wünschbare Effekte zu erzielen. Wenn jeder potenzielle private (aber nicht gemeinnützig orientierte) Anbieter (Bildungsbereich, öffentliche Versorgung, Gesundheitsbereich, Altersvorsorge etc.) diese Subvention als Benachteiligung einklagen kann, bedeutet das mittelfristig das Ende einer gesellschaftspolitischen und demokratisch gestaltbaren Ausrichtung des Gemeinwesens. Wenn jeder Bereich, v. a. aber die Allgemeingüter und -dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit, Wasser oder grundlegende Infrastruktur privatisiert werden, hieße das, dass wir unsere Gesellschaft aller Prinzipien der sozialen Staatsbürgerschaft, der Solidarität und der Gleichheit berauben. Eine Gesellschaft, in der alles privatisiert ist, hat kein Gemeingut mehr und verlernt, wie man gemeinschaftlich lebt.

*der Prinzipien
der sozialen
Staats-
bürgerschaft
beraubt*

Das demokratische Recht zu unterscheiden wird auf dem von TABD, ICC und EU-Kommission vorskizzierten Weg zunehmend abgebaut. Wirtschaftsdemokratie oder Entdemokratisierung durch die Ökonomie, das ist die Wahl, vor der wir

letztendlich stehen. Die Regulierung ausländischer Investitionen im gesamtgesellschaftlichen Interesse und die Wahrung von politischen Eingriffsrechten im Sinne einer demokratischen Willensbildung kann nicht mit der Begründung abgelehnt werden, dass es schwierig ist, eindeutig festzustellen, ob eine Investition mit Raubbau, Ausbeutung, Zerstörung lokaler Zusammenhänge und ökologischer Lebensgrundlagen einhergeht. Hier schütten die Neoliberalen das Kind bereitwillig mit dem Bade aus – aus gut kalkulierten Gründen, darf man annehmen.

Anmerkungen:

- 1 FDI = Foreign Direct Investment, Ausländische Direktinvestitionen.
- 2 Vgl. dazu den World Investment Report der UNCTAD, 2002.
- 3 NAFTA = North American Free Trade Association: Nordamerikanisches Freihandelsabkommen zwischen Kanada, den USA und Mexiko.
- 4 Vgl. Commission Communication COM (95) 42, „A Level Playing Field for Direct Investment World Wide“.
- 5 OECD 1997, OECD 1998a, OECD 1998b, siehe u. a. auch Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten 1998.
- 6 Für eine detaillierte Kritik siehe u. a. European Parliament (1998), Public Citizen (1998), Mies und Werlhof (1998), Clarke (1998), Friends of the Earth – International (FOE-I) (1998), Oxfam (1998), World Development Movement (WDM) (1997), WWF-International (1998), Weisbrot (1998).
- 7 Die „OECD-Guidelines on Multinational Enterprises“ – ein Verhaltenskodex für Unternehmen – sollte zwar als Anhang an das MAI Verwendung finden, ohne jedoch dessen Charakter als nichtbindende Empfehlungen zu verändern. (selbst gegen diese Position protestierten ICC und einige Länderdelegationen) (siehe u. a. UNCTAD 1998, S. 66)
- 8 Europäisches Parlament 1998, UNCTAD 1998.
- 9 Vgl. H. Maucher/ICC: Firm deadline now needed for MAI, www.iccwbo.org/Business_World/1998/Firm_for_MAI.htm, 9. 9. 1998.
Die Position der ICC lautet nach wie vor, dass derartige Mindeststandards (z. B. das Recht von ArbeitnehmerInnen, ihre eigenen Vertretungen zu wählen) keinen Platz in der WTO haben dürfen. Verwiesen wird dabei auf die Entscheidung der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur, dass ArbeitnehmerInnenrechte ausschließlich im Rahmen der ILO zu behandeln sind.
- 10 Vgl. EC, DG1: WTO New Round: Trade and Investment – Discussion paper, vom 15. 12. 1998.
- 11 UNICE: European Employers` Confederation, und ERT: European Round Table of Industrialists.
- 12 In den Positionspapieren der EU-Kommission der folgenden Jahre wird diese 1998 noch als Interesse der Industrie erkennbare Position als objektive wissenschaftliche Tatsache dargestellt und der „quasi-naturgesetzliche“ Zusammenhang zwischen multilateralem Investitionsabkommen, Investitions-

- bereitschaft der Unternehmen und der Schaffung von gesellschaftlichem Wohlstand und Wirtschaftswachstum konstruiert.
- 13 D. h., ausländische Unternehmen dürfen nicht schlechter behandelt werden als inländische.
 - 14 Das Most-favoured-nation-Prinzip (MFN) besagt, dass alle Begünstigungen und Rechte, die einem Unternehmen aus einem bestimmten Land gewährt werden, auch allen anderen Unternehmen aller anderen Mitgliedsländer gewährt werden müssen.
 - 15 Dies sind v. a.: eine breite Definition des Investitionsbegriffs, National Treatment und Most-favoured-nation-Prinzip, Investitionsschutz (Entschädigungen), ungehinderte Transferrechte, Verbot von performance requirements, freier Zuzug von Schlüsselpersonal und effektive Sanktionsmechanismen gegen Nationalstaaten.
 - 16 EU-Kommission/DG 1: EU Trade Ministers' Informal Meeting – Berlin 9–10 May 1999, vom 26. 4. 1999.
 - 17 EU-Kommission: Doha Development Agenda – Trade and Investment – Concept Paper on Development provisions, 30. 8. 2002.
 - 18 EU-Kommission: Doha Development Agenda – Trade and Investment – Concept Paper on Development provisions, 30. 8. 2002.
 - 19 Transatlantic Business dialogue TABC 2001, CEO Report, S. 7 www.tabd.com
 - 20 Vgl. dazu: Concept paper on Consultation and the settlement of disputes between Members; Concept paper on Non-Discrimination; Concept paper on Modalities of Pre-Establishment; Concept paper on Transparency; alle: EU-Kommission/DG Trade, Brüssel, 30. 8. 2002.
 - 21 „Although a comprehensive agreement on rules for investment may take some time to achieve, as a point of departure governments should launch negotiations in the new round to provide for:
 - * Transparency, predictability, and stability of rules governing international investment;
 - * National treatment;
 ... These elements are vitally important incentives for investors. A WTO agreement on international investment should therefore aim to address these most fundamental elements. Subsequently WTO rules should be a basis for enhanced market access, protection from expropriation, and redress for the settlement of disputes." (Transatlantic Business dialogue TABC 2001, CEO Report, S. 11, www.tabd.com)
 - 22 Vgl. EU-Kommission: Submission by the EC and its Member States to the Working Group on Trade and Investment – Concept paper on Transparency, Brüssel, 30. 8. 2002.
 - 23 EU-Kommission: Submission by the EC and its Member States to the Working Group on Trade and Investment: Concept Paper on Modalities of Pre-Establishment, Brüssel, 30. 8. 2002.

Literatur:

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1998): Gutachten zum Multilateralen Investitionsschutzabkommen (MAI), Wien 1998.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten (1998): Das Multilaterale Investitionsabkommen – Ziele, Inhalt und Verhandlungsgegenstand, Sekt. X Wirtschaftspolitik, Wien 1998.

- Clarke, T. (1998): Towards a citizens MAI, Paper prepared by the Polaris Institute.
- European Parliament (1998): Resolution containing parliament's recommendations to the Commission on negotiations in the framework of the OECD on a multilateral agreement on investment (MAI) and Explanatory Statement, document A4-0073/98, European Parliament's Committee on External Economic Relations. Brüssel 1998.
- Friends of the Earth - International (FOE-I) (1998): Updated Joint NGOs Statement on the Multilateral Agreement on Investment (MAI) to the OECD, Internetkommunikation, 10. 2. 1988.
- Mies, M. und Werlhof, C. (Hg.) (1998): Lizenz zum Plündern. Das Multilaterale Abkommen über Investitionen MAI – Globalisierung der Konzernherrschaft und was wir dagegen tun können. Hamburg: Rotbuch 1998.
- OECD (1997): Emerging Market Economy Forum – Report on the Workshop on „International Direct Investment: Opportunities and Challenges“, Paris, 9–10 April 1996, in: www.oecd.org (6. 11. 1997).
- OECD (1998a): The MAI Negotiating Text (vom 24. April 1998), Paris 1998.
- OECD (1998b): Ministerial Statement on the Multilateral Agreement on Investment (MAI). Press Release 28. April, Paris: 1998.
- Oxfam (1998): Briefing on the OECD Multilateral Agreement on Investment, Oxford 1998.
- Public Citizen (1998): The Multilateral Agreement on Investment (MAI) will impose the same rules on the US that the IMF is now imposing on Asia, Washington: Public Citizen, January 1998.
- UNCTAD (1998): World Investment Report 1998 – Trends and Determinants, New York. United Nations Publications.
- UNCTAD (2002): World Investment Report 2002 – TCNs and Export Competitiveness, New York. United Nations Publications.
- Weisbrot, M. (1998): Globalization for Whom?. Washington DC: The Preamble Center 1998.
- World Development Movement (WDM) (1997): Pulling up the drawbridge: the OECD Multilateral Agreement on Investment. London: WDM 1997.
- WWF-International (1998): The OECD Multilateral Agreement on Investment: Ripe for reform or ready for rejection?. Genf: WWF 1998.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at