

Der plurilaterale Ansatz der EU-Kommission für eine neue WTO-Runde

Kommentar zum Kommissionspapier “State of play and strategy for the new WTO Round”

In ihrem Papier “State of play and strategy for the new WTO Round” vom 13.12.2000 schlägt die EU-Kommission eine reformierte Strategie vor, um ihrem Ziel einer neuen Welthandelsrunde unter den Auspizien der WTO näherzukommen. Als Kerndefizit ihres bisherigen Ansatzes macht sie die mangelnde Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern aus, ein Defizit, welches sie vorgibt, mit der erneuerten Strategie beheben zu wollen. Herzstück des Papiers ist ein **plurilateraler Ansatz für die Themen Investitionen und Wettbewerb**, auf welchen sich der vorliegende Kommentar ausschließlich bezieht.

Der plurilaterale Ansatz

Die Kommission schreibt in ihrem Papier:

“A second – and better – option would be to provide that agreements on investment and competition need not be concluded by all WTO members – ie openness to plurilateral agreements. Negotiations on both subjects would be launched and concluded at the same time as the other subjects in the Round and be open for participation by all Members, but the negotiating mandate for a Round would state, explicitly, that countries will retain their freedom to subscribe or not to the results in these two areas at the end of the Round.”

Angeblich würde der plurilaterale Ansatz Entwicklungsländern entgegenkommen, denn:

“They (developing countries, TF) could participate in the negotiations and choose at the end of the process whether to join or not, based on their own assessment of the merits of the agreements (which they would have helped to design), and their own domestic absorption capacity”.

Was die Zustimmung zu diesem Vorschlag angeht, gibt sich die Kommission optimistisch:

“...in both areas we should be able to get the key countries into both agreements. In the case of investment, countries will have an incentive to join an agreement, since to stay away would send a negative signal to foreign investors. In the case of competition, countries with a competition law (ie the great majority) should have no substantive problem in joining and should be attracted by a basic WTO agreement of this type.”

Bewertung:

Die WTO wird von interessierter Seite gern als Organisation beschrieben, die im Unterschied zu Weltbank und IWF durch das Konsensprinzip geprägt ist, da alle Mitglieder den Beschlüssen und Abkommen der Ministerkonferenzen zustimmen müssen. Die **Aushandlung plurilateraler Abkommen**, bei denen nur die Staaten mit ausgewiesenen Interessen in den fraglichen Bereichen am Verhandlungstisch sitzen, **unterminiert ganz offensichtlich das Konsensprinzip**. Daran ändert sich auch nichts, wenn alle Mitglieder zu Verhandlungen eingeladen werden bzw. sie das Endprodukt hinterher nicht unterzeichnen müssen. Die Möglichkeit mitzuverhandeln ist den ärmeren Entwicklungsländern ohne Vertretung in Genf ohnehin nicht möglich.

Folglich wird ein Abkommen, das ohne substanzielle Mitwirkungsmöglichkeiten eines großen Teils der Entwicklungsländer ausgehandelt wird, auch deren Bedürfnisse in seinen Bestimmungen kaum adäquat berücksichtigen (so könnten z.B. Sonderregelungen für Entwicklungsländer, das sog. "special and differential treatment", herausfallen). Letztlich wird ein Club der Industriestaaten mit- samt einiger wettbewerbsstärkerer Schwellenländer die wesentlichen Konditionen aushandeln, so dass ein **ähnliches Setting** entstände wie beim seinerzeitigen, im Rahmen der OECD verhandelten **MAI-Entwurf**.

Es wird einen **Druck auf die nichtunterzeichnenden Staaten** geben, dennoch diesen plurilateralen Abkommen beizutreten, was die Kommission im Fall des Investitionsabkommens selbst einräumt, da dissidente Staaten sonst negative Signale an Investoren aussenden würden. Einem besonderen Druck sind dabei alle neu beitretenden WTO-Mitglieder ausgesetzt, denen a) die Sonderbehandlung für Entwicklungsländer nur sehr eingeschränkt zugestanden wird, und denen b) Konzessionen bei den existierenden plurilateralen Abkommen jetzt schon abgetrotzt werden.

Die Strategie, plurilaterale Abkommen abzuschließen, wurde mit Erfolg schon bei den Zusatzabkommen zum WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) angewandt, die noch nach Abschluss der Uruguay-Runde in den Jahren 1996/97 unterzeichnet wurden:

- Das **Informationstechnologieabkommen** wurde im Dezember 1996 beschlossen und bis Ende 1999 von 52 WTO-Mitgliedern unterzeichnet. Das Abkommen legt fest, dass die Zölle für informationstechnologische Produkte wie Computer, Telekommunikationsausrüstungen, Halbleiter und Software auf Null gesenkt werden, in den meisten Fällen sollte dies bis zum 1.1.2000 geschehen. Einzelheiten sind in länderspezifischen Verpflichtungen geregelt.
- Das **Telekommunikationsabkommen** wurde von etwa 70 Ländern unterzeichnet, die ca. 94% der weltweiten Telekommunikationseinnahmen auf sich vereinigen. Ausländische Beteiligungen an nationalen Telekom-Systemen von bis zu 100% wurden erlaubt.

- Das im Dezember 1997 unterzeichnete **Finanzdienstleistungsabkommen** (in Kraft seit März 1999) wurde von 70 Staaten unterzeichnet und es wird geschätzt, dass es über 90% des Weltmarkts für Versicherungs-, Bank- und Börsendienstleistungen liberalisieren wird.

Zu betonen ist, dass die plurilaterale EU-Strategie völlig unabhängig von einer neuen Runde verfolgt werden kann, und es darf angenommen werden, dass dies auch weiter geschehen wird, falls es nicht zur Einigung auf die Liberalisierungsrunde kommen sollte.

Hinzu kommt, dass neben dem in seinem Regelungsumfang vergleichsweise begrenzten TRIMs-Abkommen (Trade-related Investment Measures) **schon weitere Regelungen zu ausländischen Direktinvestitionen, und zwar im Rahmen des GATS, existieren**. Dieses erfasst vier Erbringungsarten von Dienstleistungen (grenzüberschreitende Lieferung, Konsum im Ausland, kommerzielle Präsenz, zeitweise Arbeitsmigration), wobei mit Modus 3 "kommerzielle Präsenz" explizit Investitionsregelungen gemeint sind. Noch räumt das GATS den WTO-Mitgliedern die Möglichkeit ein, nur in einzelnen der 160 Dienstleistungssektoren ihre Märkte für ausländische Anbieter und Investoren zu öffnen, diese Beschränkung will die EU aber bei der 2000 begonnenen und mit offenem Ende fortdauernden Neuverhandlung des GATS überwinden.

Warum die WTO nicht der richtige Ort ist, um Investitionen und Wettbewerb zu regeln

Es ist richtig, wenn die Kommission betont, dass auch Entwicklungsländer ein Interesse an Investitions- und Wettbewerbsregelungen haben. Und auch aus einer erweiterten sozial-ökologischen Reformperspektive wären bestimmte global verbindliche Investitions- und Wettbewerbsregelungen wünschenswert. Nur müssten diese Regeln bestimmten **Anforderungen** genügen, **deren Gewährleistung im Rahmen der WTO aber als kaum möglich erscheint**. Warum?

Die meisten Länder der Welt schöpfen aus einem ganzen Set möglicher Auflagen, um **ausländische Direktinvestitionen** in ihrem Sinne zu regulieren. Dazu gehören z.B. Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte, die Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels- und Zahlungsbilanzauflagen. Global verbindliche Regelungen zu ausländischen Direktinvestitionen müssen an die Einhaltung international gültiger Umwelt- und Sozialstandards, an menschenrechtliche Normen sowie an die Anerkennung innerstaatlicher entwicklungs- und strukturpolitischer Auflagen geknüpft werden. Das Regelwerk der WTO ist in dieser Hinsicht aber höchst defizitär. Es fehlt beispielsweise die Verankerung von menschenrechtlichen und sozialen Standards oder die Klärung des Verhältnisses zu multilateralen Umweltabkommen. Ferner zeigen auch die Ergebnisse verschiedener Streitschlichtungsverfahren, dass derartige Anforderungen bisher

nicht oder nur äußerst unzureichend berücksichtigt werden. Hinzu kommt das eklatante Demokratie- und Transparenzdefizit der WTO, das auch nach dem Scheitern der Ministerkonferenz von Seattle in keinster Weise überwunden wurde. Ein internationales Investitionsregime erscheint daher nur in einem interinstitutionellen Setting wünschenswert, welches die für Umwelt, Soziales und Menschenrechte zuständigen UN-Behörden gleichberechtigt einbindet.

Mit global verbindlichen **Wettbewerbsregeln** könnte zwar die Eindämmung restriktiver Geschäftspraktiken – wie Monopol- und Kartellbildung, Preisabsprachen oder die Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen – durch international tätige Konzerne gemeint sein. Viele Regierungen verfolgen mit Wettbewerbspolitik aber in erster Linie das Ziel, ihren Unternehmen in anderen Ländern einen möglichst ungehinderten Marktzugang zu verschaffen. Entsprechend konzentrieren sich Wettbewerbsbehörden eher auf inländische Wirkungen restriktiver Geschäftspraktiken, denn auf deren Folgen auf Auslandsmärkten. So werden Exportkartelle transnationaler Konzerne generell kaum reguliert. Ebenso bleiben marktbeherrschende Stellungen auf Drittmärkten, die z.B. Exporte von Entwicklungsländern in ihre Nachbarländer behindern, durch Wettbewerbsbehörden der Standortländer von transnationalen Konzernen unreguliert. Insofern ist gerade ein plurilaterales Abkommen in der WTO, das unter wettbewerbsstarken Ländern ausgehandelt wird, nicht dazu angetan, den Schutz kleinerer Unternehmen aus schwächeren Ökonomien sicherzustellen. Dagegen könnte schon auf nationaler Ebene einiges erreicht werden, wenn die Standortländer transnationaler Konzerne nicht nur inländische, sondern auch Auslandswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen verfolgen würden. International bräuchte es ergänzend verbindliche Eingriffskriterien, die Monopole, Ex- und Importkartelle, informelle Absprachen sowie Großfusionen unterbinden, sofern diese nicht umwelt-, sozial- oder entwicklungspolitisch gerechtfertigt sind. Mittels derartiger Eingriffskriterien müssten entsprechend ab einer bestimmten Konzerngröße Entflechtungsmaßnahmen vorgenommen werden. Die Installierung eines internationalen wettbewerbspolitischen Rahmenwerks, das nicht auf Marktzugang für transnationale Konzerne orientiert ist, sondern den Schutz schwächerer Weltmarktteilnehmer zum Ziel hat, ist wiederum nur im Rahmen eines interinstitutionellen Arrangements unter starker UN-Beteiligung denkbar und wünschenswert.

Die hier vorgebrachten Bedenken gegen die WTO als Ort der Verhandlung globaler Investitions- und Wettbewerbsabkommen werden durch den EU-Vorschlag plurilateraler Abkommen nur noch verstärkt. Im Gegensatz zur Notwendigkeit einer transparenten Verhandlung unter breiter Beteiligung kompetenter internationaler Institutionen sowie relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure **pro-pagiert die EU einen Intransparenz und Exklusion begünstigenden Ansatz**, der so nur in der WTO möglich ist.

Thomas Fritz, Februar 2001