



Brauchen wir wirklich ein multilaterales Investitionsabkommen?

Zusammenfassung

Aktuell beobachten wir ein Wiederaufleben der Debatte über ein multilaterales Investitionsabkommen (MIA). In der Vergangenheit waren Versuche gescheitert, ein solches Abkommen abzuschließen. 1998 war darüber im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und 2003 während der *Doha Development Agenda* der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelt worden. Die Gründe für das Scheitern lagen zum einen im Widerstand von Schwellen- und Entwicklungsländern an allzu einseitigen, auf den Schutz von ausländischen Investoren ausgerichteten Regelungen, zum anderen an Divergenzen unter den Industrieländern, insbesondere hinsichtlich der Liberalisierung des Marktzugangs.

Befürworter führen mehrere Argumente an, die für eine Neuaufnahme von Verhandlungen über ein MIA sprechen:

Erstens findet eine fundamentale Verschiebung globaler Investitionsflüsse statt. Unternehmen aus Schwellenländern investieren zunehmend im Ausland und streben einen besseren Schutz ihrer ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in Entwicklungs- und Industrieländern an. Die traditionelle Kritik an einem MIA von Seiten einflussreicher Schwellenländer scheint sich infolge der wachsenden Interessenkonvergenz abzuwachen.

Zweitens kommt es auch zwischen den Industrieländern zu einer Annäherung hinsichtlich internationaler Investitionsregeln. Ein Anzeichen sind die 2012 zwischen der EU und den USA verabschiedeten *Shared Principles for International Investment*, die den Weg zu einer *Transatlantic Trade and Investment Partnership* ebnen sollen. Mit dieser Annäherung, insbesondere bei Marktzugangsklauseln, scheint ein weiterer Stolperstein auf dem Weg zu einem MIA ausgeräumt.

Drittens wird die zunehmende Regionalisierung von Investitionsregeln angeführt, die den Sprung zur nächst höheren, multilateralen Ebene erleichtern kann. Infolge sog. „Mega-Regionals“ – wie der *Transpacific Partnership* zwischen den USA und weiteren zehn Ländern des Pazifikraums, der *Regional Comprehensive Economic Partnership* zwischen dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und weiteren sechs Ländern einschließlich Chinas oder der geplanten *Transatlantic Trade and Investment Partnership* – kann es zu einer Konsolidierung von Investitionsregeln kommen, die Verhandlungen über ein MIA erleichtern würden.

Diese aktuellen Trends können in der Tat den Weg zu einem globalen Abkommen ebnen. Allerdings sollte nicht im Vordergrund der internationalen Debatte stehen, ob es möglich ist, ein MIA zu etablieren. Wichtiger ist die Frage, ob die institutionelle Form eines MIA geeignet ist, die drängendsten Herausforderungen im aktuellen Investitionsregime effektiv zu lösen. Dies ist nicht sehr wahrscheinlich, denn ein MIA wird voraussichtlich nicht zu mehr ADI führen, die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigen oder mehr Kohärenz zwischen Investitionsregeln und anderen Politikbereichen herbeiführen.

Es ist erfolgversprechender, diese Herausforderungen durch regionale Kooperation anzugehen. Regionale Verhandlungen sollten durch Koordinierungsprozesse auf globaler Ebene ergänzt werden. Die G20 ist der geeignete Initiator für Gespräche über diese systemischen Fragen, die unter Einbeziehung der OECD, der WTO und der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) und weiteren Stakeholdern geführt werden sollten.

Defizite des gegenwärtigen Investitionsregimes

Im Gegensatz zum Welthandel gibt es für Investitionen kein umfassendes multilaterales Abkommen. Globale Investitionsflüsse werden von einem fragmentierten System von mehr als 2800 bilateralen Investitionsabkommen und 300 Freihandelsabkommen mit Investitionskapiteln geschützt. Diese Abkommen etablieren weitreichende und verbindliche Schutzstandards für ausländische Investoren, wie z. B. Inländerbehandlung, faire und gerechte Behandlung und liberale Finanztransferklauseln. Zum Wesensmerkmal von internationalen Investitionsabkommen (IIA) gehört, dass Investoren ihre Rechte direkt vor transnationalen Schiedsgerichten einklagen können.

In den vergangenen Jahren hat sich eine lebhafte Debatte über die wirtschaftlichen und sozialen Effekte von IIA und über die Beschränkung des politischen Handlungsspielraums für die Gastländer durch IIA entwickelt. Folgende kritische Argumente werden vorgebracht:

Erstens wird in Frage gestellt, dass IIA ein effektives Instrument zur Förderung von Investitionsflüssen sind. Ökonometrische Studien zeigen zwar einen allgemein positiven Einfluss von IIA auf ADI-Zuflüsse. Allerdings haben Abkommen, die ausländischen Investoren einen höheren rechtlichen Schutz bieten, im Vergleich zu „schwächeren“ Abkommen keinen signifikant höheren Einfluss auf das Volumen von ADI-Zuflüssen. Einzig Freihandelsabkommen mit Investitionskapiteln, die zugleich den Marktzugang für Investoren liberalisieren, können ADI-Zuflüsse signifikant erhöhen. Letztlich sind IIA nur eine Determinante unter vielen, die das Volumen von ADI-Zuflüssen bestimmen.

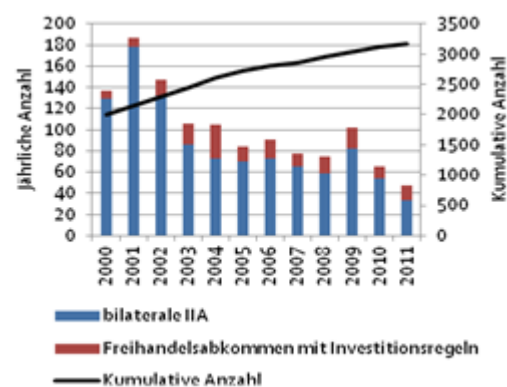
Zweitens führen Kritiker an, dass IIAs den Spielraum von Gastländern zur Regulierung von ADI („Policy Space“) stark einschränken. Einerseits ist dieser Effekt intendiert, um ADI anzulocken. Durch IIA wollen Gastländer ausländischen Investoren signalisieren, dass das nationale Investitionsregime offen und verlässlich ist. Andererseits ist die rasant steigende Zahl von Investor-Staat Streitbelegungsverfahren ein Anzeichen für den restriktiven Einfluss von IIA, der von den Vertragsparteien nicht intendiert war. Insbesondere IIA-spezifische Klauseln, wie das umfassende Gebot der fairen und gerechten Behandlung, ermöglichen es Investoren, gegen eine Vielzahl von Maßnahmen der Gastländer zu klagen.

Weitere Kritik am aktuellen Investitionsregime und insbesondere an der Schiedsgerichtsbarkeit betrifft die Inkonsistenz von Schiedssprüchen und die unterschiedliche Auslegung der in IIA enthaltenen Schutzstandards. Als Reaktion auf diese Defizite haben die NAFTA-Länder begonnen, Schutzstandards in ihren IIA detaillierter zu formulieren und durch die Benennung von Ausnahmen ihren regulativen Spielraum zu erhöhen. Diese Reformen werden von immer mehr Ländern aufgegriffen.

Schließlich werden IIA auch aufgrund ihrer Auswirkungen auf andere Politikbereiche kritisiert. Traditionell wurden IIA vor allem als Instrumente der Außenwirtschaftsförderung

abgeschlossen. Diese einseitige Ausrichtung ist angesichts einer zunehmenden Verschränkung unterschiedlicher Politikbereiche nicht länger zeitgemäß. Die in IIA enthaltenen Schutzstandards greifen tief in das nationale Regulierungssystem von Gaststaaten ein und betreffen nicht allein investitionsspezifische Politiken, sondern auch eine Vielzahl weiterer öffentlicher Regulierungsbereiche. Allzu einseitige, auf den Schutz von Investoren ausgerichtete IIA können die Handlungsfähigkeit der Gastländer in anderen Politikfeldern übermäßig einschränken.

Abbildung 1: Anzahl bilateraler IIA und Freihandelsabkommen mit Investitionskapiteln 2000-2011



Quelle: Eigene Darstellungen basierend auf Daten von UNCTAD

Abbildung 2: Anzahl Investor-Staat Streitbelegungsverfahren 2000-2011



Quelle: Eigene Darstellungen basierend auf Daten von UNCTAD

Vor diesem Hintergrund wird die Effektivität und Legitimität des aktuellen Investitionsregimes in Frage gestellt. Anzeichen hierfür sind nicht nur die Kritik von vielen Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen wie der UNCTAD an der Ausgestaltung des Investitionsregimes, sondern auch die Reaktionen vieler Länder. Australien will in Zukunft IIA nur noch ohne Investor-Staat-Schiedsklauseln verhandeln. Lateinamerikanische Länder wie Bolivien, Ecuador und Venezuela sind bereits aus dem der Weltbank angegliederten Internationalen

Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) ausgetreten; Südafrika will seine IIA mit europäischen Ländern kündigen. Diese Entwicklungen deuten auf eine Erosion des derzeitigen Investitionsregimes hin.

Was kann ein multilaterales Investitionsabkommen leisten?

In Analogie zum Welthandelssystem wird von Befürwortern eines MIA argumentiert, dass universelle Regeln auch für Investitionen aufgrund der Fragmentierung in mehr als 3000 bilaterale Abkommen vorzuziehen sind (Åslund 2013). Allerdings erscheint es fraglich, dass die Integration von Handels- und Investitionspolitikern vergleichbare ökonomische Effekte haben wird.

Ungeachtet ihrer normativen Strahlkraft gilt die multilaterale Logik nicht automatisch für den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Der *World Trade Report 2011* zeigt, dass „tiefe Integration“ im Rahmen von bilateralen oder regionalen Abkommen – zum Beispiel der Abbau von technischen Handelshemmnissen oder die Dienstleistungsliberalisierung – oftmals keine diskriminierenden Effekte gegenüber Dritten hat (WTO 2011). Nicht-Mitglieder können von den Vorteilen dieser Integration nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden.

Gleiches gilt auch für Investitionspolitikern. Denn die Vorteile von bilateralen IIA sind nicht notwendigerweise mit negativen Effekten auf Nicht-Mitglieder verbunden. Zu den Besonderheiten von IIA gehören z.B. Meistbegünstigungsklauseln, die die Vorteile von bilateralen Integrationschritten explizit auch Nicht-Mitgliedern gewähren. Angesichts vielfältiger Überlappungen und struktureller Verknüpfungen haben wir bereits ein multilaterales Investitionssystem, das allerdings von einem fragmentierten und komplexen Netz vor allem bilateraler Abkommen konstituiert wird (Schill 2009). Diese kooperative Fragmentierung muss nicht notwendigerweise mit negativen Folgen für das Gesamtsystem verbunden sein.

Vor dem Hintergrund der nicht-diskriminierenden Natur des aktuellen Investitionsregimes ist zu bezweifeln, dass ein MIA zur Bearbeitung der drei eingangs beschriebenen Herausforderungen beitragen kann.

Würde ein MIA zur Steigerung von ADI-Zuflüssen führen? Befürworter eines MIA argumentieren richtigerweise, dass die Bilateralisierung von Investitionsregeln Intransparenz und Komplexität fördert und somit zu erhöhten Transaktionskosten für internationale Investoren führt. Ungeachtet der beschriebenen systemischen Überlappungen bilateraler IIA unterscheiden sich diese Abkommen im Detail und erschweren es internationalen Investoren, das bestehende rechtliche Rahmenwerk für Investitionen zu bewerten. Ein MIA könnte deshalb zu mehr Investitionsflüssen führen, zumal die Signalwirkung eines multilateralen Abkommens größer wäre als eine Vielzahl von Einzelabkommen.

Der positive Effekt eines MIA durch den Abbau von Transaktionskosten hängt allerdings davon ab, dass ein multila-

terales Abkommen die bilateralen IIAs zwischen den Mitgliedern ablösen würde. Die Entwicklungen im Welthandelssystem, das durch die Gleichzeitigkeit von multilateraler, regionaler und bilateraler Integration gekennzeichnet ist, lässt einen solchen Systemwechsel fraglich erscheinen. Durch ein MIA würde somit lediglich eine weitere Regelungsebene hinzugefügt und die Intransparenz und Komplexität im Zweifelsfall noch weiter erhöht.

Würde ein MIA die Verhandlungsmacht von Entwicklungsländern stärken und regulative Aspekte stärker berücksichtigen? Wie eingangs beschrieben sind IIA meist einseitig auf den Schutz von ausländischen Investoren ausgerichtet. Ein Argument, das für ein MIA angeführt wird, ist der Abbau von Verhandlungsasymmetrien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Der Blick auf die Verhandlungen in der WTO oder zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen zeigt, dass Entwicklungsländer durch die Bildung von Koalitionen durchaus den Verlauf multilateraler Verhandlungen entscheidend beeinflussen können. Sollten sich allerdings Entwicklungsländer durchsetzen und Ausnahmen zur Regulierung von ADI und der Verantwortung von Investoren in einem MIA verankern, käme dies einem Pyrrhussieg gleich: Kapitalexportierende Industrieländer (und Schwellenländer) würden sich aus den multilateralen Verhandlungen zurückziehen und wieder auf die Verhandlung von bilateralen oder regionalen Abkommen konzentrieren.

Könnte im Rahmen von MIA-Verhandlungen die Kohärenz von Investitionsregeln verbessert werden? Einerseits geht es hier darum, bisher nicht berücksichtigte Regelungsinhalte einzubeziehen, etwa wettbewerbsverzerrende Investitionsanreize von Gastländern oder Investitionen von Staatsunternehmen. Andererseits sollten die potenziell negativen Auswirkungen von Investitionsregeln auf andere Politikfelder, wie die internationale Finanz- und Handelspolitik oder die Gesundheits- und Umweltpolitik, abgebaut werden. Es erscheint fraglich, dass ein alleinstehendes MIA, das nur Investitionsregeln betreffen würde, die Kohärenz des aktuellen Investitionsregimes verbessern würde.

Letztlich bleibt auch die grundlegende Frage offen, in welchem Forum ein MIA verhandelt werden könnte. Von Befürwortern eines MIA wird die WTO als geeignete Plattform angeführt. Allerdings befindet sich die WTO aktuell in einer tiefen Krise, die zumindest kurz- bis mittelfristig die Aufnahme neuer Regelungsbereiche unmöglich erscheinen lässt. Auch andere Verhandlungsforen, zum Beispiel die OECD oder UNCTAD, scheiden aus, da sie zu stark mit den Interessen von Industrie- bzw. Schwellen- und Entwicklungsländern verbunden sind.

Regional verhandeln, global koordinieren

Die Defizite des gegenwärtigen Investitionsregimes können besser im Rahmen regionaler Verhandlungen bearbeitet werden, die von einem Politikdialog auf globaler Ebene begleitet werden sollten.

Die Regionalisierung von Investitionsregeln ist bereits in vollem Gange und hat mit den „Mega-Regionals“ eine neue Dynamik erreicht. Diese Regionalisierungsprozesse sind nicht nur aufgrund des hohen Volumens der betroffenen Handels- und Investitionsflüsse bedeutsam. Wichtig sind auch die Effekte dieser Integrationsprozesse auf die Ausgestaltung zukünftiger internationaler Investitionspolitiken. Die USA und EU z. B. haben den Anspruch, dass ein transatlantisches Abkommen die Maßstäbe für zukünftige Investitionsregeln setzen soll.

Ein Vorteil dieser Regionalisierungsprozesse ist die Integration von Investitionsregeln in den Kontext eines Freihandelsabkommens. Es handelt sich hierbei um sogenannte WTO-plus Abkommen, die neben Güterhandel auch Bereiche wie Dienstleistungen, geistige Eigentumsrechte, Wettbewerb, Investitionen sowie Nachhaltigkeit umfassen. Diese Abkommen gehen entweder über das in der WTO vereinbarte Regelungsniveau hinaus oder erschließen gänzlich neue Regelungsfelder. Die Integration verschiedener Regelungsinhalte in einen Verhandlungsprozess folgt nicht nur realwirtschaftlichen Entwicklungen, wie der Ausbreitung von globalen Wertschöpfungsketten. Die Abkommen umfassen zudem zumeist auch umwelt- oder beschäftigungsrelevante Regeln.

Des Weiteren zeigen aktuelle Forschungsergebnisse, dass Freihandelsabkommen mit Investitionsregeln im Vergleich zu alleinstehenden bilateralen IIA mehr ADI-Flüsse anregen. Zudem dürfte es einfacher sein, im Rahmen von regionalen Verhandlungen über die oben beschriebenen komplexen Regelungsinhalte Konsens herzustellen als in multilateralen Verhandlungen.

Natürlich sind regionale Verhandlungen kein Allheilmittel zur Bearbeitung der Defizite des aktuellen Investitionsre-

gimes. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die hochkomplexen WTO-plus Abkommen nicht zu einer fortschreitenden Benachteiligung von Entwicklungsländern führen. Neben Maßnahmen zur Steigerung der Verhandlungskapazitäten von Entwicklungsländern bedarf es daher eines begleitenden Koordinierungsprozesses auf globaler Ebene. Dieser sollte auf Verständigung zwischen den verschiedenen Ländergruppen abzielen: den traditionellen kapitalexportierenden Industrieländern, den Schwellenländern, deren Unternehmen zunehmend im Ausland investieren, und den Entwicklungsländern, die nach wie vor oftmals von globalen Investitionsflüssen abgeschnitten sind.

Als Initiator eines begleitenden Kooperationsprozesses bietet sich die G20 an. Die G20 umfasst neben den Industrieländern auch die wichtigsten Schwellenländer und berücksichtigt, wenn auch bisher ungenügend, die Interessen der Entwicklungsländer über die Beteiligung regionaler Organisationen wie der Afrikanischen Union. Von der G20 initiiert, sollten diese Diskussionen unter Einbeziehung internationaler Organisationen wie der OECD, WTO und der UNCTAD, sowie privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stakeholder geführt werden.

Die Diskussionen sollten neue bzw. in IIA bisher unberücksichtigte Themen umfassen. Insbesondere sollte über das Gleichgewicht zwischen Liberalisierung und Regulierung von Investitionspolitiken („Policy Space“), finanzielle Anreize von Gastländern, Investitionen von Staatsunternehmen, die Integration freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards und die Konsolidierung des bestehenden Systems bilateraler IIA gesprochen werden. Angesichts der aktuellen, dynamischen Veränderungen im Investitionsregime sollten diese Prozesse so schnell wie möglich angestoßen werden.

Literatur

Åslund, A. (2013): The world needs a Multilateral Investment Agreement, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics

Schill, S. (2009): The multilateralization of international investment law, Cambridge: Cambridge University Press

WTO (2011): World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence, Geneva



Axel Berger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“

Axel Berger beschäftigt sich mit den Veränderungen im globalen Investitionsregime mit Fokus auf Schwellen- und Entwicklungsländer. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind die Diffusionsmuster und Entwicklungsauswirkungen von internationalen Investitionsabkommen.