

Bilateralismus in der Außenwirtschaftspolitik: Second-best oder Worst-of-all-Strategie?

Ein Beitrag von Prof. Dr. Maria Behrens, Bergische Universität Wuppertal

Auf dem Wirtschaftsforum in Davos verkündeten der Premierminister Englands, David Cameron, und die Bundeskanzlerin Angela Merkel, die seit 2001 laufenden Welthandelsgespräche von Doha für gescheitert. Trotz aller Bemühungen, die Welthandelsrunde Ende 2011 zu einem Abschluss zu bringen, konnten die unterschiedlichen Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer nicht vermittelt werden. Die Aussage in der *Süddeutschen Zeitung* vom 27. Januar 2012, nun drohe eine verstärkte Hinwendung zum Bilateralismus, übersieht, dass der Bilateralismus als „Second-best-Strategie“ schon seit über einem Jahrzehnt von den Industrieländern praktiziert wird und als „Export-Protektionismus“ (Bhagwati) bezeichnet werden kann. Ein zentrales Anliegen wirtschaftlich stärkerer Länder gegenüber schwächeren sind unter anderem Regeln zum Investitionsschutz, die bisher aus deren Perspektive nicht hinreichend multilateral realisiert werden konnten (z.B. im Rahmen der 1995 geführten OECD Verhandlungen über ein multilaterales Investitionsabkommen). Laut dem Investitionsbericht der UNCTAD 2011 gibt es bereits 6,092 bilaterale Investitionsabkommen, die in Form unterschiedlicher Verträge zwischen Staaten abgeschlossen wurden. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Anzahl von „Bilateral Investment Treaties“ (BITs) rasant angestiegen. In einer zweiten Generation wurden BITs in regionale Freihandelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) integriert, die umfassender sind und z.B. ein eigenes Streitschlichtungsverfahren vorsehen.

Das besondere an bilateralen Investitionsabkommen ist, dass sie zwar zwischen Staaten abgeschlossen werden, es aber privaten Investoren ermöglicht, bei Vertragsbruch gegen den Zielstaat zu klagen. Damit verwischen internationales Völkerrecht und Privatrecht mit dem Ergebnis einer Stärkung transnationaler Konzerne gegenüber Staaten. Die Mehrzahl der Ökonomen argumentiert, dass dank des vertraglich abgesicherten Schutzes von Investoren, mehr Auslandsdirektinvestitionen (ADI) in Entwicklungsländer fließen und somit wirtschaftliches Wachstum befördern. Tatsächlich bewirken Investitionsabkommen ein Umlenken von ADI und führen dadurch zu einem Dominoeffekt: Ein Staat kann es sich kaum leisten, Investitionsabkommen zu verweigern, wenn Nachbarländer solche Verträge abgeschlossen haben. Die Kehrseite von Investitionsabkommen wird jedoch kaum in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur thematisiert: Die innerstaatliche Souveränität eines Landes – und vor allem eines Entwicklungslandes – wird beträchtlich eingeschränkt: z.B. höhere Umwelt- oder Sozialstandards können als Vertragsverletzung bei einem internationalen Schiedsgericht wie dem „International Centre for Settlement of Investment Disputes“ (ICSID) angezeigt werden. Im Fall, dass ein Staat die Klage verliert, bleiben zwei Möglichkeiten: Entweder werden die gesetzlichen Änderungen rückgängig gemacht, womit demokratische Entscheidungsprozesse untergraben werden. Oder es sind Kompensationsleistungen zu zahlen, die den entwicklungspolitischen Handlungsspielraum einschränken. Argentinien hat mit Investitionsabkommen bereits bittere Erfahrungen sammeln müssen: In seiner Finanzkrise 2001-2002 entschloss sich das Land zu wirtschaftlichen Notmaßnahmen wie der Verstaatlichung systemrelevanter Unternehmen. In Reaktion darauf wurden Dutzende von Klagen gegen Argentinien von ausländischen Direktinvestoren eingereicht, die zu einer Dynamisierung der Krise führten und nur durch

Annullierung der Verträge und die Erklärung der Zahlungsunfähigkeit seitens Argentiniens entschärft werden konnte. Laut *The Economist* vom 22. Oktober 2011 droht Argentinien nun erneut eine Klage in Milliardenhöhe vor der ICSID durch damalige italienische Investoren. Noch problematischer sind Auslandsdirektinvestitionen in Land, was unter dem Stichwort „land grab“ diskutiert wird. An der Spitze stehen hier chinesische Unternehmen (Nahrungsmittel) und europäische (Biokraftstoffe). Vor dem Hintergrund nicht hinreichend gekläarter Eigentumsverhältnisse droht dabei eine Verdrängung von Kleinbauern. Weiterhin besteht die Gefahr, dass bei nationalen Nahrungsmittelengpässen die Agrarfläche ausländischer Investoren im eigenen Lande nicht mehr zu Verfügung steht, um Hunger abzuwenden.

Das Welthandelsregime kann aus entwicklungspolitischer Perspektive in vielerlei Hinsicht kritisiert werden. Doch bilaterale Verträge sind das größere Übel: Die Verhandlungen erlauben keine Allianzbildung schwächerer Staaten wie in multilateralen Verhandlungen. Die asymmetrischen Machtbeziehungen kommen somit in aller Härte zum Tragen. Weiterhin entziehen sich bilaterale Verhandlungen weitgehend der internationalen Öffentlichkeit und den Einflussmöglichkeiten von NGOs. Dennoch bleibt zu wünschen, dass der Bilateralismus in dieser Form mehr kritische Aufmerksamkeit findet und somit öffentlich als Worst-of-all-Strategie unter Legitimationsdruck gerät.