

Ändert die internationale Investitionspolitik der EU – jetzt ist die Zeit!

Februar 2011

In den letzten Jahrzehnten haben die EU Mitgliedstaaten über 1200 so genannte „Bilaterale Investitionsabkommen“ (Bilateral Investment Treaties, BITs) abgeschlossen, die ihre Investoren im Ausland schützen sollen. BITs geben Transnationalen Konzernen das Recht, gegen soziale, ökologische oder ökonomische Regulierungsmaßnahmen von Regierungen vorzugehen, wenn diese die geplanten Gewinne aus ihren Investitionen zu bedrohen scheinen. Die Streitschlichtungsmechanismen, die üblicherweise Teil der BITs sind, erlauben ausländischen Investoren gegen souveräne Staaten Klage vor internationalen Schiedsgerichten zu erheben – ohne Rücksicht auf inländische Gerichte. BITs haben bewirkt, dass Steuerzahler bereits millionenschwere Gerichtskosten und Kompensationszahlungen schultern mussten. Sie unterlaufen die Fähigkeiten von Regierungen, im besten öffentlichen Interesse ihrer BürgerInnen zu agieren. **Bilaterale Investitionsabkommen sind eine Gefahr für eine gemeinwohlorientierte Politik, für demokratisches Regieren und für öffentliche Interessen. Sie sind An-**

lass zur Sorge für alle, die an einer ökologischen und sozialen Politik interessiert sind.

Jetzt aber gibt es ein Zeitfenster, in dem eine Abkehr von der herkömmlichen Investitionspolitik und ein Vorrang öffentlicher Interessen vor Konzernprofiten möglich ist. Der Lissabon Vertrag hat in der EU die Kompetenz für Auslandsdirektinvestitionen von den 27 EU-Mitgliedstaaten auf die Ebene der Europäischen Union verlagert. Die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament diskutieren gegenwärtig den Inhalt und die Richtung der zukünftigen EU-Investitionspolitik. Soziale Bewegungen, Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen sowie Gewerkschaften müssen jetzt öffentlich Position beziehen. Sie sollten auf eine ausgewogene Investitionspolitik drängen, die nicht mehr nur Investorenrechte im Blick hat, sondern die Investoren zur Verantwortung zieht und öffentliche Interessen, Menschenrechte und ökologische Zukunftsfähigkeit verteidigt.

Ein Angriff auf umweltpolitische Regulierung und Demokratie – der Fall „Vattenfall versus Deutschland“

Investitionsabkommen zeitigen üblicherweise die härtesten Folgen in Entwicklungsländern. Ein jüngerer kontroverser Fall in Europa hat jedoch deutlich gemacht, welche finanziellen und ökologischen Kosten auch auf Steuerzahler in Europa zukommen können. Im Jahr 2009 hat der schwedische Energiekonzern Vattenfall die Bundesregierung Deutschlands vor einem internationalen Investitionsschiedsgericht (ICSID) bei der Weltbank wegen angeblicher Verletzung des Energiecharta-Vertrages angeklagt – einem multilateralen Abkommen zu Handel und Investitionen im Energiebereich. Der Konzern verlangte eine Kompensation für Umweltauflagen, die den Gebrauch und die Ableitung von Kühlwasser des im Bau befindlichen Vattenfall-Kohlekraftwerks am Ufer des Flusses Elbe beschränkten. Für den Konzern widersprachen die erlassenen Umweltauflagen früheren Zusicherungen von Regierungsvertretern in der Stadt Hamburg und hätten die ökonomische Tragfähigkeit ihres Kraftwerksprojektes beeinträchtigt. Die Vertreter der Stadt Hamburg jedoch bezeichnen die wasserrechtlichen Auflagen in der Kraftwerksgenehmigung als ein Resultat der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie, welche alle Industrien entlang deutscher Flüsse betreffe. Im August 2010 wurde eine außergerichtliche Einigung zwischen den Konfliktparteien erzielt. Die genauen Bedingungen dieser Einigung wurden allerdings nicht veröffentlicht. Vattenfalls ursprüngliche Forderung belief sich auf 1,4 Mrd. Euro Schadensersatz für die Schädigung ihrer 2,6 Mrd. Euro Investition in das hoch umstrittene Kohlekraftwerk. Deutsche und internationale Medienberichte lassen eine Lockerung der örtlichen Wassernutzungsaufgaben vermuten, welche ansonsten das Unternehmen daran gehindert hätten, das Kraftwerk ständig unter Vollast zu nutzen.¹

¹ 'Parties announce settlement of dispute over German power plant 28.8.2010', Investment Treat News, Issue 1, Volume 1, September 2010.

Warum sollten sich EU-BürgerInnen für Investitionsabkommen interessieren?

BITs sind Abkommen zwischen zwei Staaten, welche die Regeln und Bedingungen für private Investitionen im jeweils anderen Territorium festlegen. Diese Verträge enthalten üblicherweise Regelungen zur Nicht-Diskriminierung, zu Standards für die Behandlung der Investoren, zur Kompensation im Falle von Enteignungen oder Schädigungen der Investitionen sowie Garantien zum freien Kapitaltransfer. Die rechtlichen Begriffe, mit denen diese Regelungen formuliert werden, bleiben häufig sehr vage. Dies hat Investoren in die Lage versetzt, ihre Privilegien weiter auszuweiten, während es für Gastländer von Auslandsinvestitionen immer schwieriger wurde, die Grenzen ihrer staatlichen Rechte und Pflichten genau vorauszusagen.

für Investoren sind weitestgehend ausgeschlossen. BITs haben normalerweise auch keine Standards zum Schutz der Umwelt und natürlichen Ressourcen, der Arbeitsrechte oder sozialer Vorkehrungen. Folglich werden diese auch selten von Schiedsgerichten in die Entscheidungsfindung einbezogen. Die dann getroffenen Entscheidungen sind allerdings verbindlich; auch wenn sie in der Regel hinter verschlossenen Türen, fernab öffentlicher Kontrolle, getroffen werden.

Bislang wurden derartige Klagen bereits gegen eine ganze Reihe von umweltpolitischen Regulierungen vorgebracht, so etwa gegen ein umweltpolitische begründetes Verbot verschiedener Chemikalien, gegen die Ablehnung einer Genehmigung für eine Sondermülldeponie, gegen ein Exportverbot für PCB-Müll

Ausländische Investoren unterminieren Südafrikas Politik der Wiedergutmachung für die Apartheid.

2007 hat eine Gruppe italienisch-luxemburgischer Investoren in Südafrikas Bergbauindustrie ein ICSID-Schiedsgerichtsverfahren eröffnet und argumentiert, das Südafrikanische Black Economic Empowerment (BEE) Programm würde gegen die BITs zwischen Südafrika und Luxemburg bzw. Südafrika und Italien verletzen. Das BEE Programm ist ein Kernbestandteil der Politik zur Überwindung von Ungleichheiten in Südafrika. Mit dem Mineral and Petroleum Resources Development Act (MPRD Act) von 2004 verlangte Südafrika die Neulizensierung aller Bergbauunternehmen. Die neuen Lizenzen wurden unter den Auflagen vergeben, einen größeren Teil der Aktien in die Hände schwarzer Investoren zu geben sowie den Anteil ‚historisch benachteiligter‘ Südafrikaner in Managementpositionen zu erhöhen. Aus Sicht der Unternehmen widersprachen die Bedingungen zur Neulizensierung der BITs-Verpflichtungen Südafrikas, ausländische Investoren „fair und gerecht“ sowie „nicht weniger günstig“ zu behandeln als einheimische Investoren. Der Fall wurde 2010 beigelegt, wobei Südafrika deutliche Zugeständnisse bei den BEE-Verpflichtungen der ausländischen Investoren machte.²

Die rechtlichen Unwägbarkeiten mit Bilateralen Investitionsverträgen werden noch verschlimmert, da diese Abkommen meistens Streitschlichtungsmechanismen beinhalten, welche den Investoren erlauben, die Gastländer vorbei an deren nationalen Rechtssystemen direkt vor internationalen Schiedsgerichten zu verklagen, wenn die Unternehmen ihre in einem BIT zugesicherten Rechte verletzt sehen. BITs geht es also vorrangig um den Schutz von Investorenrechten. Pflichten

(PCB: Polychlorierte Biphenyle) und gegen eine Auflage zur Wiederauffüllung einer Metall-Tagebauminne.³ Auch sozialpolitische Maßnahmen wurden so bereits attackiert.

Seit den ersten Fällen in den 1990er Jahren wurden inzwischen mehr als 300 solcher internationalen Konzernklagen geführt, meistens gegen Entwicklungsländer, wobei viele dieser Klagen den Sektor öffentlicher

Klagen gegen das Recht auf Wasser

Ein Gruppe europäischer Investoren mit einer 30-jährigen Konzession für Wasser- und Abwasserdienstleistungen in und um Buenos Aires klagte gegen Maßnahmen Argentinien, welche das Land in den späten 1990er Jahren zur Bewältigung der damaligen Finanzkrise ergriffen hatte. Diese Maßnahmen hätten, so die Investoren, den Wert ihrer Investitionen geschmälert und seien somit eine Verletzung der Investorenschutzverpflichtungen Argentinien gewesen, welche das Land in BITs mit Spanien, Großbritannien und Frankreich eingegangen sei. Im endgültigen Urteil (30.7.2010) akzeptierte das ICSID-Schiedsgericht zwar die Tatsache, dass Argentinien eine ernsthafte ökonomische Krise erfahren hatte, die die Regierungsmaßnahmen rechtfertigen könnten. Allerdings, so das Schiedsgericht, hätte Argentinien auch andere Maßnahmen zur Krisenbewältigung ergreifen können, die die Investorenrechte nicht verletzt hätten. Argentinien hatte das Schiedsgericht gedrängt, zu bedenken, dass es bei den umstrittenen Maßnahmen und Konzessionen im Bereich der Wasserversorgung um das Menschenrecht auf Wasser gehe. Das Schiedsgericht wies allerdings die Vorstellung zurück, dass die Menschenrechtsverpflichtungen einer Regierung wichtiger wären als seine Investorenschutz-Verpflichtungen aus einem BIT. Nach Auffassung des Schiedsgerichts müssten Staaten die Investitionsvertragsverpflichtungen als genauso wichtig respektieren wie den Menschenrechtsschutz. Die Höhe der Schadensersatzzahlungen ist noch nicht entschieden.⁴

² Vgl. ITUC Briefing note on Bilateral Investment Treaties: <http://gurn.info/en/topics/bilateral-and-regional-trade-agreements/bilateral-investment-treaties/background/tis-briefing-note-on-bilateral-investment-treaties> (letzter Zugriff am 22.11.2010). Und: 'ICSID Tribunal awards South African Government 7.5 per cent of its Euro 5.33m costs claim', <http://www.webberwentzel.com/web/view/web/en/page1873?oid=27715&sn=detail&pid=1873> (letzter Zugriff am 22.11.2010).

³ Nathalie Bernasconi, Background paper on Vattenfall v. Germany arbitration, International Institute for Sustainable Development, Juli 2009.

⁴ 'Argentina on the hook for breach of Fair and Equitable Treatment', Investment Treaty News, Issue 1, Volume 1, September 2010.

Dienstleistungen betrafen, inklusive die Wasserversorgung, Elektrizität, Telekommunikation, Abfallbeseitigung und die Gewinnung natürlicher Ressourcen (Öl, Gas und Bergbau).⁵ Diese Streitfälle stellen ernste Bedrohungen für die staatliche Verantwortung zur Förderung des sozialen und ökologischen Wohlergehens dar.



wärtigen Wirtschaftskrise und zur Bankenregulierung, zur Bekämpfung des Klimawandels, zum Schutz öffentlicher Dienstleistungen oder für den Umweltschutz ergreifen. Die öffentliche Hand, also normale Steuerzahler, dürfen dann Millionen Euros an Schadensersatz herausrücken.

Die verursachten Kosten können die Staatsbudgets um Mittel für Sozial-, Gesundheits- und Bildungsausgaben mindern. Die Angst, in solche Schiedsgerichtsverfahren und Kompensationspflichten verwickelt zu werden, kann abschreckend wirken und Staaten bereits im Vorhinein veranlassen, bestimmte soziale und ökologische Regulierungen gar nicht erst zu ergreifen („Regulatory Chill“).

Als eine führende ökonomische Macht im Bereich der Auslandsinvestitionen war die EU (bzw. ihre Mitgliedstaaten) bislang selten auf der Anklagebank solcher Schiedsgerichtsverfahren. Dies kann aber mit den sich drastisch wandelnden weltwirtschaftlichen Machtverhältnissen schnell anders werden. Schwellenländer wie China und Indien sind in zunehmendem Maße auch selbst Kapitalexporthure.

Bald schon könnten Konzernklagen erhoben werden gegen Maßnahmen, die wir zur Bewältigung der gegen-

Raum für Veränderung

Der politische Kontext Europas bietet gegenwärtig ein Zeitfenster, um das eklatante Missverhältnis zwischen öffentlichen und privaten Interessen in internationalen Investitionsabkommen zu überwinden.

Die Kompetenzverlagerung durch den Lissabon-Vertrag erfordert a) die Entwicklung einer neuen übergeordneten EU-Investitionspolitik sowie b) eine Regelung zum Umgang mit den bereits existierenden 1200 BITs der EU-Mitgliedstaaten. Damit bietet sich eine einmalige Gelegenheit für eine offene und breite Diskussion über die Zukunft der Europäischen Investitionspolitik. Im Juli 2010 stieß die Europäische Kommission den offiziellen Diskussionsprozess mit der Veröffentlichung ihrer Mitteilung: „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ sowie mit einem Regulierungsentwurf zum Umgang mit den bisherigen BITs an. Diese werden nun im Rat sowie im Europäischen Parlament diskutiert. In der Zwischenzeit formuliert die Europäische Kommission

BITs im Kreuzfeuer der Kritik aus dem Süden

Für viele Entwicklungsländer sind Auslandsdirektinvestitionen eine wichtige Quelle für dringend benötigtes Kapital. Es ist jedoch klar, dass die gegenwärtigen BITs der EU-Staaten nicht darauf ausgerichtet sind, eine zukunftsfähige Entwicklung zu befördern. In vielen Ländern der Welt wird man sich der möglichen negativen Folgen von BITs bewusst. Zahlreiche Länder haben erkannt, dass BITs nur ein Faktor neben vielen sind, die Investoren bei ihren Investitionsentscheidungen zugrunde legen.⁶ Daher haben diese Länder begonnen, ihre Investitionspolitiken zu überprüfen und anzupassen. Die Regierung Südafrikas überprüft gegenwärtig all ihre BITs, um sie besser an Entwicklungserfordernisse anzupassen⁷ und argumentiert: „Eine der fundamentalen Elemente staatlicher Souveränität ist das Recht und die Pflicht von Regierungen zur Regulierung von ökonomischen Aktivitäten und Akteuren im breiteren öffentlichen Interesse... Investitionsschutz und -förderung darf nicht auf Kosten anderer wichtiger Politikziele verfolgt werden.“⁸ Als einer der größten Empfänger von Ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika weigert sich Brasilien bis dato, BITs zu ratifizieren. Und 2007 hat Bolivien entschieden, sich vom Investitionsschiedsverfahren der Weltbank (ICSID) zurückzuziehen. Die Tatsache, dass das ICSID Multinationale Konzernen erlaubt, Klagen gegen Regierungen zu erheben – und dies sogar für den „Verlust“ zukünftiger Profite – während es umgekehrt Regierungen nicht erlaubt ist, dort gegen Multinationale Konzerne vorzugehen ist eines der Hauptargumente für Bolivien. Boliviens Präsident Morales erklärte seine Entscheidung mit den Worten „von ganzem Herzen weisen wir den rechtlichen, medialen und diplomatischen Druck einiger Multinationaler Konzerne zurück (...), die sich der souveränen Entscheidung von Ländern entgegen stellen, Drohungen aussprechen und Klageverfahren in internationalen Schiedsgerichten einleiten.“⁹

⁵ Vgl. ITUC Briefing note on Bilateral Investment Treaties: <http://gurn.info/en/topics/bilateral-and-regional-trade-agreements/bilateral-investment-treaties/background/tils-briefing-note-on-bilateral-investment-treaties> (letzter Zugriff am 22.11.2010).

⁶ The Role of International Investment Agreements in Attracting Foreign Direct Investment to Developing Countries, UNCTAD Series on International Investment, 2009. http://www.unctad.org/en/docs/diaeia20095_en.pdf

⁷ <http://www.thedti.gov.za/ads/bi-lateral.htm>

⁸ http://www.dti.gov.za/ads/bi-lateral_policy.doc

⁹ <http://www.allbusiness.com/legal/labor-employment-law-alternative-dispute-resolution/8906068-1.html>

bereits Mandatsentwürfe, um noch Investitionsschutzregelungen in die laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit Kanada, Indien, Singapur und dem südamerikanischen Mercosur-Block einzufügen. In Kürze können Mandate für eigenständige EU-Investitionsverträge mit Russland und China folgen.

Die Kommission hat angedeutet, dass die europäische Auslandsinvestitionspolitik unter dem Lissabon-Vertrag an übergeordneten EU-Zielen wie dem Schutz der Menschenrechte und der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet sein muss. Sie hat auch erwogen, sich für mehr Transparenz in den Investor-to-State – Schiedsgerichtsverfahren einzusetzen und in Fragen der ‚Enteignung‘ eine bessere Balance zwischen privaten und öffentlichen Interessen zu suchen. Zugleich aber wird die Kommission auf den ‚best practices‘ der existierenden BITs der EU-Mitgliedstaaten aufbauen. Sie wird wahrscheinlich an den breit gefassten und allzu offen formulierten Investitionsschutzklauseln festhalten, obwohl genau diese in der Praxis von Konzernen für Klagen gegen alle möglichen staatlichen Regulierungen genutzt wurden. Noch schärfer setzen sich die EU-Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland – dafür ein, dass die EU-Politik ihre eigene bisherige Praxis widerspiegelt und ihre eigenen BITs und Investitionspolitik so lange wie möglich beibehält.

Jetzt ist es daher **höchste Zeit für zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften, ihre Sorgen zu äußern und auf einen grundsätzlich neuen Ansatz in der internationalen Investitionspolitik zu drängen. Die Zivilgesellschaft sollte:**

- ihre jeweiligen **nationalen Mitglieder des Europaparlamentes** kontaktieren, insbesondere die Mitglieder des EP-Handelsausschusses (INTA), welche im März und April über eine Resolution zur zukünftigen EU-Investitionspolitik sowie über Änderungen zum Regulierungsentwurf für die bisherigen BITs der Mitgliedstaaten abstimmen werden;
- ihre **nationalen Parlamentarier** kontaktieren, damit diese die Investitionspolitik ihrer nationalen Regierungen sowie deren Positionierung im Rat der Europäischen Union infrage stellen;
- die **Europäische Kommission** ansprechen, um diese davon abzubringen, die schädlichen BITs-Praktiken der EU-Mitgliedstaaten zu kopieren und neue Investitionsverhandlungen zu beginnen, ohne gründliche Folgeabschätzungen und eine breite öffentliche Diskussion abzuwarten;

titionsverhandlungen zu beginnen, ohne gründliche Folgeabschätzungen und eine breite öffentliche Diskussion abzuwarten;

- diese Information an andere weitergeben, Veranstaltungen organisieren und eine breite **öffentliche Debatte** über dieses Thema anstoßen.

Die zukünftige EU-Investitionspolitik muss:

- **Pflichten für Investoren** in die Investitionsabkommen aufnehmen, insbesondere hinsichtlich der Menschenrechte sowie der Unternehmensverantwortung und -rechenschaftspflicht (Corporate Accountability)
- eine **präzise und restriktive Sprache hinsichtlich der Investorenrechte** wählen
- die einseitigen und intransparenten **Investor-to-State-Schiedsgerichtsverfahren abschaffen**
- explizit das **Recht der Regierungen zur Regulierung** und zur Formulierung von Politik im öffentlichen Interesse anerkennen
- sowie eine klare **Ausrichtung an sozialen und ökologischen Kriterien** haben.

Im Rahmen des Prozesses zur Neuformulierung der Prinzipien der EU-Auslandsinvestitionspolitik sollten alle existierenden BITs der EU-Mitgliedstaaten sorgfältig überprüft werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich ihrer Folgen für die Handlungsfähigkeiten von Regierungen bei der Förderung von zukunftsfähiger Entwicklung, Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit sowie hinsichtlich der Verpflichtung, internationale Konventionen und Verträge zu Menschenrechten, Frauen- und Arbeitsrechten, Umweltschutz sowie Klimapolitik umzusetzen. Bis zum Abschluss dieser Überprüfung sollten alle **noch laufenden BIT-Verhandlungen der EU-Mitgliedstaaten gestoppt** werden. Die **bestehenden BITs der Mitgliedstaaten** müssen **gekündigt und ersetzt** werden, um den übergeordneten EU-Menschenrechtsprinzipien zu entsprechen.

Es ist äußerst wichtig, jetzt die politischen Entscheidungen der EU zu beeinflussen. Dies könnte auch ein wichtiger Anstoß für globale Veränderungen sein: Denn die EU ist die wichtigste Herkunfts- und Empfangsregion für ausländische Direktinvestitionen. Die BITs der EU-Mitgliedstaaten entsprechen zusammen genommen fast der Hälfte der weltweit gültigen Investitionsabkommen.

Text: Roeline Knottnerus, im Auftrag von und in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Investitionen des Seattle to Brussels-Netzwerks (www.s2bnetwork.org)

Zum Weiterlesen:

- ▶ Seattle to Brussels Network, Reclaiming Public Interest in Europe's International Investment Policy: EU Investment Agreements in the Lisbon Treaty Era: A Reader: http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/eu_investment_reader.pdf
- ▶ Bundesarbeiterkammer Österreich, Forderungen der AK zu Investitionen und Investitionsschutz im Allgemeinen: http://akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_en_138.pdf
- ▶ Öffentliches Statement zum Internationalen Investitionsregime (von einer internationalen Gruppe von 35 Hochschullehrern), 31 August 2010: http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement/documents/Public%20Statement.pdf
- ▶ EU Kommission, Generaldirektion Handel, Website zur Investitionspolitik: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-top-ics/investment/>