



▲ **Das Tribunal** Gebäude des Hauptsitzes der Weltbankgruppe in Washington, D.C.

EINE DEUTSCHE ERFINDUNG GEHT UM DIE WELT

LATEINAMERIKA IM VISIER DES INTERNATIONALEN INVESTITIONSSCHUTZES

Seit den 1990er Jahren haben auf Druck von Weltbank und Internationalem Währungsfonds immer mehr Regierungen bilaterale Investitionsschutzabkommen (BIT) ratifiziert. Heute gibt es davon weltweit rund 2.400. Die Klagen von Konzernen gegen Staaten haben sich seit dem ersten Abkommen 1959 mehr als ver Hundertfacht. Seit 2000 gab es vermehrt Kritik an den BIT, insbesondere von den Linksregierungen Lateinamerikas. Die EU-Kommission versucht das System BIT zu retten und hat es in die Handelsverträge mit Kanada (CETA) und Vietnam sowie in ihre Entwürfe für die Abkommen mit den USA (TTIP) und Mexiko eingebaut. Ob BIT aber tatsächlich notwendig sind, ist umstritten.

Bei bürgerlichen Wirtschaftshistoriker*innen erfährt die alte Bundesrepublik stets lobende Erwähnung, gilt sie doch als Erfinderin des mo-

dern Investitionsschutzes. 1959 unterzeichnete die Adenauer-Regierung mit der Militärdiktatur Pakistans das weltweit erste bilaterale Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment Treaty – BIT). Seither fand das deutsche Vorbild zahlreiche Nachahmer.

Die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) zählt heute weltweit rund 2.400 BIT.

Konzernklagen gegen Staaten haben sich seit dem ersten Abkommen 1959 mehr als ver Hundertfacht.

Hinzu kommen weitere 300 internationale Verträge mit Investitionsschutzregeln, darunter zunehmend viele Freihandelsabkommen. Mit rund 130 unterzeichneten BIT hat Deutschland dabei international noch immer die Nase vorn.

Hintergrund des Siegeszugs dieser deutschen Erfindung waren Unbotmäßigkeiten dekolonisierter Staaten und des Ostblocks. Damals sahen sich die Niederlassungen transnationaler Konzerne des Westens mit periodischen Enteignungswellen konfrontiert.

Verstaatlichungen der Ölindustrie im Iran, der Kupferminen in Chile oder der Zuckerplantagen in Kuba führten zu nachhaltigen Verstimmungen in den Chefetagen. Doch anders als in früheren Zeiten, waren die westlichen Regierungen im Kalten Krieg nicht mehr in jedem Fall bereit, den diplomatischen Schutz ihrer Unternehmen mittels Kanonenbooten durchzusetzen. Denn dies hätte die friedliche Koexistenz mit dem Sowjetblock gestört.

Hinzu kam, dass vor allem die 1960er Jahre eine regelrechte Sturm und Drang-Zeit des globalen Südens waren. Sozialistische und blockfreie Staaten forderten vor der UN eine „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“ und stellten westliche Doktrinen in Frage. Zu den Rechtsauffassungen, die sie partout nicht anerkennen wollten, gehörte auch die sogenannte Hull-Regel.

BIT räumen ausländischen Investoren das Privileg ein, Staaten auf Entschädigungen zu verklagen.

Diese stammt vom Außenminister Roosevelt, Cordell Hull, der sich in den späten 1930er Jahren nicht damit abfinden mochte, dass Mexiko US-Amerikaner*innen noch immer keine Entschädigungen für die Landenteignungen unter der Agrarreform gezahlt hatte. In einem Briefwechsel mit Mexikos Außenminister schrieb Hull, dass kein Staat das Recht auf Enteignungen habe, ohne eine „prompte, angemessene und effektive Entschädigung“ zu zahlen. Das wiederum fanden westliche Jurist*innen sehr einleuchtend, schrieben es fortan in die Lehrbücher, bis die Hull-Regel schließlich in immer mehr BIT auftauchte.

Doch die Vorbehalte des globalen Südens gegen die BIT wirkten bis in die 1980er Jahre fort; nur wenige Regierungen unterzeichneten die ungeliebten Verträge. Erst die Schuldenkrise und die Strukturanpassungsaufgaben von Weltbank und IWF sorgten für einen Umschwung. Denn ohne die Erfüllung dieser Auflagen wurden keine weiteren Kredite vergeben. Unter der Knute der

Gläubiger ratifizierten seit den 1990er Jahren immer mehr Regierungen die BIT.

Diese beschränkten sich dabei längst nicht mehr auf den Schutz vor Verstaatlichung. Inzwischen enthalten sie diverse Gummiparagraphen, die es Konzernen erlauben, gegen eine Vielzahl öffentlicher und gemeinwohlorientierter Auflagen zu Felde zu ziehen. Als besonders dehnbar erweisen sich die Klauseln der „indirekten Enteignung“ und der „fairen und gerechten Behandlung“.

Seither können Investitionstribunale bereits Einschränkungen von Profitmöglichkeiten als „indirekte Enteignung“ einstufen, etwa im Fall Mexikos, als die Gemeinde Guadalcázar die Betriebsgenehmigung für eine Sondermülldeponie wegen Wassergefährdung verweigerte. Überaus beliebt in Unternehmerkreisen ist auch das Gebot der „fairen und gerechten Behandlung“, das ihnen ein Recht auf ein „stabiles und vorhersehbares Geschäftsumfeld“ zuspricht. Gewöhnliche Änderungen von Gesetzen und Auflagen werden damit angreifbar.

Die Folgen zeigen sich in einer raschen Zunahme der sogenannten Investor-Staat-Schiedsverfahren (Investor-State Dispute Settlement – ISDS). Denn die BIT räumen ausländischen Investoren das exklusive Privileg ein, Staaten vor internationalen Tribunalen auf Entschädigungen zu verklagen, sollten diese ihre Profiterwartungen durchkreuzen. Zwischen 1996 und 2016 kletterte die Zahl bekannter ISDS-Verfahren von 7 auf rund 770.

In über zwei Dritteln der Fälle saßen Regierungen des globalen Südens auf der Anklagebank. Angeführt wird die Hitliste der Beklagten durch Argentinien und Venezuela. 59-mal zitierten Investoren Argentinien vor ein Tribunal, 43-mal Venezuela. Unter den Top Ten der Beklagten finden sich auch Mexiko mit 25 bekannten Fällen und Ecuador mit 23 Fällen.

Das System ist überaus investorenfreundlich. Werden nur die Urteile zugrunde gelegt – unter Ausklammerung von Vergleichen und abgebrochenen Verfahren – geben die Tribunale den Investoren in rund 60 Prozent der Fälle recht. Und auch die Vergleiche nutzen Konzernen. Denn diese sehen oftmals ebenfalls Entschädigungen vor oder zwingen Regierungen, Vorschriften zu lockern, seien dies Steuern, Umweltauflagen oder Preiskontrollen.

Die Investitionstribunale operieren unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit. Es gibt



▲ **Nur zu unserem Besten?** EU-Handelskommissarin Malmström diskutiert mit EU-Parlamentariern über Investitionsschutz

keine Berufungsinstanz; die Schiedssprüche sind in der Regel endgültig und sofort vollstreckbar. Bei hohem Streitwert erreichen die Entschädigungen Milliardenbeträge – zumal auch künftig entgangene Gewinne einklagbar sind.

Das musste Ecuador erfahren, als es die Förderkonzession von Occidental Petroleum kündigte, nachdem der US-Ölkonzern illegal einen Teil seiner Produktionsrechte an ein kanadisches Unternehmen weiterverkauft hatte. Dennoch siegte

Würde Argentinien alle Streitfälle verlieren, müsste das Land etwa 80 Milliarden US-Dollar berappen.

Occidental vor einem Schiedstribunal der Weltbanktochter ICSID, das Ecuador 2012 zunächst zu einer Entschädigung von 1,77 Milliarden US-Dollar verdonnerte, die später auf rund eine Milliarde US-Dollar zuzüglich Zinsen verringert wurde.

Würde Argentinien all die Streitfälle verlieren, die ausländische Investoren nach der schweren Wirtschaftskrise 2002 anstrebten, müsste das

Land geschätzte 80 Milliarden US-Dollar berappen. Um die Verbraucher*innen nach der Freigabe des Peso-Kurses zu schützen, hatte die argentinische Regierung damals die Gebühren für Strom, Gas und Wasser eingefroren. Dies löste eine Klageflut ausländischer Konzerne aus, die in früheren Jahren Konzessionen erhielten, darunter viele europäische Versorger wie Suez, Vivendi, Saur, EDF, BG, National Grid und Aguas de Barcelona (siehe Artikel Seite 10).

Zum Leidwesen des westlichen Establishments begannen jedoch mehrere Länder des Südens in den vergangenen Jahren, ihre Investitionspolitik grundlegend zu überholen. Aufgrund der schlechten Erfahrungen mit den BIT, kündigten sie viele dieser Verträge oder verweigerten deren Verlängerung. Die Linksregierungen Lateinamerikas waren diesbezüglich eine Avantgarde. Seit 2006 begannen Bolivien, Ecuador und Venezuela, zahlreiche ihrer BIT zu kündigen. Später folgten Südafrika, Indien und Indonesien mit ähnlichen Maßnahmen. Auch kehrten Bolivien, Ecuador und Venezuela dem ICSID den Rücken – jener Institution, vor der die meisten Investitionsfälle verhandelt werden. Stattdessen trieb Ecuadors Ex-Präsident, Rafael Correa, das Pro-

jekt eines eigenen UNASUR-Zentrums für Investitionsverfahren voran (siehe Artikel Seite 30). Brasilien, dessen Kongress die einstmals unterzeichneten BIT ohnehin nie ratifizierte, entwickelte kürzlich ein neues Modell von Investitionsverträgen, die ohne die Investor-Staat-Klagemöglichkeit auskommen. Erste Abkommen dieser Art unterzeichnete das Land bereits mit Angola, Mozambique und Mexiko (siehe Artikel Seite 28).

Brasiliens Modell reflektiert eine alte lateinamerikanische Doktrin, die der argentinische Diplomat Carlos Calvo in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte. Sie besagt, dass Ausländer*innen keine größeren Rechte genießen dürfen als Inländer*innen. Investitionsstreitigkeiten sollen deswegen grundsätzlich vor natio-

Die Behauptung, durch BIT würden Investitionen angelockt und Arbeitsplätze geschaffen, ist Unsinn.

nen Gerichten ausgetragen werden. Calvo-Klauseln finden sich noch heute in vielen lateinamerikanischen Verfassungen und Konzessionsverträgen. Doch wurden sie durch die Unterzeichnung von BIT und die Anerkennung der internationalen Schiedsribunale faktisch ausgehebelt.

Europäische Politiker*innen zerbrachen sich derweil den Kopf, wie sie das ramponierte Image dieser Schattenjustiz für transnationale Konzerne aufpolieren könnten. Herausgekommen ist ein weitgehend kosmetisches Lifting der Sonderklagerechte, das die EU-Kommission „Investitionsgerichtssystem“ (Investment Court System – ICS) taufte. Dieses soll nicht nur für künftige europäische Investitionsverträge gelten, sondern auch für Handelsabkommen. Die Kommission integrierte das System bereits in die Handelsverträge mit Kanada (CETA) und Vietnam sowie in ihre Entwürfe für die Abkommen mit den USA (TTIP) und Mexiko.

Die ICS-Neuerungen ändern jedoch nichts an dem Konzernprivileg. Die einzig wesentlichen Änderungen: Anders als in üblichen ISDS-Verfahren sollen die Streitparteien die drei Schiedsrichter*innen eines Tribunals nicht mehr frei, sondern aus einem Kreis von zuvor ernannten Personen auswählen. Zusätzlich soll es ein Berufungstribunal geben.

Da es jedoch recht aufwändig ist, für jeden Handels- und Investitionsvertrag ein eigenes Investitionsstreitverfahren zu etablieren, lancierte die EU ergänzend den Vorschlag für einen multilateralen Investitionsgerichtshof. Für diesen macht sie derzeit eifrig Lobbyarbeit. Sie hofft, der Europäische Rat wird ihr demnächst ein offizielles Mandat zu dessen Aushandlung erteilen.

Deutsche Sozialdemokrat*innen jubelten: Die EU-Vorschläge seien ihrem unermüdlichen Einsatz geschuldet und würden die Privatjustiz der Schiedsribunale durch einen öffentlich-rechtlichen Investitionsgerichtshof ersetzen. Faktisch dient das ICS jedoch nur dazu, einem nicht zu rechtfertigenden Sonderrecht eine politische Legitimation zu verschaffen. Diesen Etikettenschwindel erkannte auch der Deutsche Richterbund, der das System rundweg ablehnte: „Die Schaffung von Sondergerichten für einzelne Gruppen von Rechtssuchenden ist der falsche Weg.“

Tatsächlich sind BIT und Investor-Staat-Verfahren unnötig wie ein Kropf. Die Behauptung, durch die Unterzeichnung von BIT würden Investitionen angelockt und Arbeitsplätze geschaffen, ist blühender Unsinn, für den auch keine überzeugenden empirischen Belege existieren. Investiert wird vielmehr dort, wo Rohstoffe zu holen sind, eine kaufkräftige Nachfrage lockt oder billige Arbeitskräfte ausgebeutet werden können. Für Investitionsentscheidungen transnationaler Konzerne sind BIT ein völlig nachrangiges Kriterium. Obgleich Brasilien niemals seine ausgehandelten BIT ratifizierte, siedelten sich dennoch unzählige Multis im Lande an. Dies bezeugen allein die Niederlassungen deutscher Großunternehmen wie VW, Daimler, Bayer oder Siemens. Dennoch verteidigen die Multis selbstverständlich die Investitionsverfahren als ein weiteres Mittel, gegen unliebsame Entscheidungen der Gastländer vorzugehen und Extraprofite einzuklagen. Doch die herrschende Politik bindet sich mit den Sonderklagerechten stets nur selbst die Hände, um die Partialinteressen des Großkapitals zu bedienen. Sie weigert sich beharrlich, die wahre Herausforderung anzunehmen und Konzerne in die Schranken zu weisen. Anstatt Großkonzerne schrumpfen zu lassen und demokratischer Kontrolle zu unterwerfen, gibt sie ihnen immer weitere Rechte an die Hand.

// Thomas Fritz