

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

139

April 2014



- **Transatlantisches Handelsabkommen**
Ordnungspolitische Positionen
- **Gesundheitsreform**
in den USA
- **Ordnungspolitik**
statt Planwirtschaft
- **Reformbaustellen**
in Deutschland
- **Schuldenkrise**
in der Eurozone

vor Enteignung oder Diskriminierung durch schwache und korrupte Regierungen. Insofern wundert die Quote von 70 Prozent nicht. Wie ernst die Industrie Investitionsschutzklauseln nimmt, zeigt sich daran, dass die Kündigung des bilateralen Vertrags zwischen Deutschland und Südafrika durch die dortige Regierung im Oktober 2013 bei der deutschen Wirtschaft für große Aufregung gesorgt hat.

Investitionsschutz im TTIP ist nicht nötig, aber auch nicht schädlich

Das geplante TTIP ist ein Abkommen zwischen zwei hoch entwickelten Räumen mit stabiler Rechtsordnung. Deshalb ist zu klären, ob ein solches Abkommen mit internationaler Schiedsgerichtsbarkeit im transatlantischen Fall überhaupt nötig ist. Wird Europa systematisch US-Unternehmen diskriminieren? Planen die USA die Enteignung deutscher Firmen? Wird auf der anderen Seite ein unabhängiges Gericht beispielsweise in Deutschland immer zugunsten der Regierungsposition entscheiden? Glaubt also, wer ein internationales Schiedsgericht fürchtet, dass man abhängige nationale Gerichte braucht, um regierungsamtliche Positionen durchzusetzen? Wenn dem so wäre, würde es die Glaubwürdigkeit solcher Regierungspositionen nicht gerade erhöhen. Die Sorge im Fall der USA und der EU scheint übertrieben.

Dennoch spricht nichts dagegen, und es ist für die gegenseitige Attraktivität der Investitionsstandorte in keinster Weise von Nachteil, den Schutz von ausländischen Direktinvestitionen vor Diskriminierung und Enteignung zu garantieren. Deshalb sollte TTIP generelle Investitionsschutzklauseln enthalten, sich aber ansonsten auf die nationalen Systeme zur Durchsetzung von Verträgen stützen. Internationale Schiedsstellen in den transatlantischen Beziehungen sind übertrieben.

Als Fazit bleibt, dass Investitionsschutz und Standards nichts miteinander zu tun haben. Investitionsschutz schafft Vertrauen; im Fall der transatlantischen Beziehungen ist eine Formalisierung nicht nötig, aber auch nicht schädlich. Man darf sich getrost auf die Rechtsordnung verlassen. Investitionsschutz wird aber den Verbraucherschutz nicht beeinträchtigen, sodass dieses Problem ein schwaches Argument gegen TTIP im Allgemeinen und Investitionsschutzklauseln im Besonderen darstellt. Beides ist strikt zu trennen. ■



Verhandlungen über Investorenschutz im Hinterzimmer?

*Prof. Dr. Henning Klodt
Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik des Instituts für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel*

■ An den geplanten Investitionsschutzklauseln des amerikanisch-europäischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP) wird starke Kritik geübt, vor allem von Umweltgruppen und Nichtregierungsorganisationen. Wie berechtigt ist die Kritik? Und wie lässt sie sich in den laufenden Verhandlungen berücksichtigen?

Verhandlungsrunden zum TTIP

Runde 1	8. bis 9. Juli 2013	Washington, D.C.
Runde 2	11. bis 12. November 2013	Brüssel
Runde 3	16. bis 17. Dezember 2013	Washington, D.C.
Runde 4	10. bis 14. März 2014	Brüssel

Verhandlungen auf Eis gelegt

Nach dem schwungvollen Start im Sommer 2013 sind die Verhandlungen zum amerikanisch-europäischen Handels- und Investitionsabkommen ins Stocken geraten. Der Auslöser ist das geplante Investitionsschutzabkommen, das eine zentrale Rolle im gesamten Verhandlungspaket einnimmt und das vorsieht, grenzüberschreitende Streitigkeiten zwischen Unternehmen und Staaten einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen.

Nachdem die EU-Kommission und die US-Regierung zunächst weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit auch über diesen Teil des geplanten Abkommens verhandelt hatten, regt sich zunehmend Protest in der europäischen Öffentlichkeit, der zunächst von der Organisation Attac ausging, mittlerweile aber tief ins traditionelle Parteienspektrum hineinreicht. Aufgrund des Drucks hat die EU-Kommission jetzt ein Moratorium für diesen Teil der Verhandlungen verkündet. Von der Agenda der vierten TTIP-Runde, auf der es erstmals um konkrete Inhalte gehen sollte, wurde der Investorenschutz gestrichen.

Hintergrund der öffentlichen Debatte ist die Sorge, das Investitionsschutzabkommen mit seinem Klagerecht für ausländische Unternehmen gegen nationale Regierungen (Investor-State Dispute Settlement Mechanism, ISDS) könne von internationalen Konzernen dazu missbraucht werden, ungerechtfertigte Schadenersatzforderungen von EU-Mitgliedstaaten zu erstreiten, indem Ansprüche vor privaten, nicht-öffentlich tagenden Schiedsgerichten durchgesetzt werden. Beispielsweise könnten, so wird argumentiert, US-amerikanische Hersteller von genmanipuliertem Saatgut die EU-Länder vor einem TTIP-Schiedsgericht verklagen, weil sie den Anbau genmanipulierter Pflanzen in ihren Jurisdiktionen untersagen und damit die US-Unternehmen wirtschaftlich behindern würden. Letztlich könne sogar die Souveränität der nationalen Gesetzgebung in den EU-Ländern ausgehöhlt werden: dann, wenn Regierungen von vornherein auf Gesetzgebungsvorhaben verzichten, weil sie vermeiden wollen, von betroffenen Auslandsunternehmen vor ein Schiedsgericht gezerrt werden zu können (regulatory chill).

Fallstudien

Nahrung erhalten diese Befürchtungen vor allem durch drei spektakuläre Fälle, in denen Unternehmen versucht haben, auf Grundlage ähnlich strukturierter Investitionsschutzabkommen ungerechtfertigte Vorteile zu erlangen:

■ Der hierzulande prominenteste Fall ist die laufende Klage des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall gegen die Abschaltung seiner Kernkraftwerke in Deutschland. Vattenfall argumentiert, diese Zwangsstilllegung stelle eine De-facto-Enteignung dar, und begehrt 3,7 Milliarden Euro Schadenersatz. Vor deutschen Gerichten wären die Erfolgsaussichten zweifelhaft, da der Begriff „De-facto-Enteignung“ dem deutschen Rechtssystem fremd ist und das ersatz-

weise heranziehbarer Rechtskonstrukts des enteignungsgleichen Eingriffs von deutschen Gerichten eher zurückhaltend angewendet wird.

Vattenfall beruft sich bei seiner Klage auf den im Jahr 1994 abgeschlossenen Vertrag über die Energiecharta, der von 53 Ländern unterzeichnet worden ist. Dieser Vertrag ermöglicht es Unternehmen aus den Mitgliedsländern, im Fall von Rechtsstreitigkeiten mit dem Gastland Klage einzureichen bei einem unabhängigen Streitschlichter, bei einem Schiedsgericht nach den Regeln der UN-Kommission zum internationalen Handelsrecht (UNCITRAL) oder bei einem Schiedsgericht am Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID) bei der Weltbank in Washington, D.C. Die Verhandlungen derartiger privater Schiedsgerichte sind in der Regel nicht-öffentlich, worauf nicht nur die klagenden Unternehmen, sondern gelegentlich auch die beklagten Staaten Wert legen. Eine weitere Abweichung gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit ergibt sich daraus, dass derartige Schiedsgerichte nur eine Instanz kennen, das heißt eine Revision ist nicht möglich. Im Fall der Energiecharta können die Urteile laut Vertrag unmittelbar in allen Unterzeichnerstaaten vollstreckt werden.

■ Einen zweiten, intensiv diskutierten Fall bietet das Unternehmen Philip Morris, das sich gegen ein australisches Gesetz zur Wehr setzt, nach dem Verpackungen von Zigaretten überall einheitlich sein müssen und keinen Hinweis auf den Hersteller enthalten dürfen (plain packaging). Das US-Unternehmen Philip Morris beruft sich in seiner Klage auf entsprechende Investitionsschutzabkommen zwischen Hongkong und Australien, wofür das Unternehmen eine Briefkastenfirma in Hongkong gegründet hat, um als Prozesspartei auftreten zu können.

■ Spektakulär ist auch die Klage des US-Unternehmens Lone Pine vor einem Schiedsgericht im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA). Das in der unkonventionellen Erdgasförderung engagierte Unternehmen begehrt Schadenersatz von der kanadischen Regierung, weil diese ein Fracking-Moratorium beschlossen hat. Auch dieses Verfahren, das im November 2012 eingeleitet wurde, ist noch nicht abgeschlossen. Es wird aber von Attac und anderen als Beleg dafür herangezogen, wie ein entsprechender Investorenschutz im TTIP die nationale Souveränität im Bereich der Energiepolitik gefährden könnte.

Investitionsschutz wozu?

Die EU-Kommission, die zunächst recht unbedarft in die Investitionsschutzverhandlungen zu TTIP hineingegangen war, hat inzwischen mit dem Moratorium reagiert und möchte die gewonnene Zeit nutzen, eine möglichst breit angelegte öffentliche Diskussion in Gang zu setzen. Ob das ausreichen wird, um die Bedenken im EU-Parlament und in den EU-Mitgliedstaaten aus dem Weg zu räumen, bleibt abzuwarten. So betont *Peter Beyer*, Berichterstatter der CDU-Bundestagsfraktion für transatlantische Beziehungen, dass Deutschland einen derartigen Investorenschutz nicht wolle, und Bundesumweltministerin *Barbara Hendricks* (SPD) lehnt die Einführung privater Schiedsgerichte sogar kategorisch ab.

Auf diese Weise würde allerdings das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Die internationalen Handelsströme sind immer mehr darauf angewiesen, von entsprechenden Investitionsströmen flankiert zu werden. Bei Dienstleistungen ist

das Recht zur Niederlassung im Verbraucherland sogar häufig die Voraussetzung für die Erbringung der Dienstleistung und damit für den Handel. Aber auch bei technologisch anspruchsvollen Industrieprodukten ist eine erfolgreiche Durchdringung von Exportmärkten kaum möglich, wenn im Zielland keine entsprechenden Vertriebsniederlassungen und After-Sales-Service-Einrichtungen errichtet werden dürfen. Eine Behinderung der internationalen Investitionsströme würde also auch die Handelsströme behindern. Darüber hinaus trägt die internationale Investitionsverflechtung unmittelbar zur Wohlstandsmehrung in allen beteiligten Ländern bei, da sie knappes Sachkapital und knappes technisches Wissen tendenziell in jene Regionen der Weltwirtschaft lenkt, wo ihre Grenzproduktivität am höchsten ist und ihr Beitrag zu Wachstum und Wohlstand maximiert wird. Die internationale Staatengemeinschaft hat also allen Grund, nicht nur die Freiheit des Welthandels, sondern auch die internationale Investitionsfreiheit unter ihren besonderen Schutz zu stellen.

Man könnte meinen, transnationale Schutzvorkehrungen seien eher etwas für Bananenrepubliken, während es in Verträgen mit der Europäischen Union, wo man sich auf den gemeinsamen „Acquis communautaire“ berufen kann – der gemeinschaftliche Besitzstand umfasst alle Rechte und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten der EU verbindlich sind –, keines besonderen, über die nationalen Gesetze hinausreichenden Schutzes bedürfe. Dass diese Hoffnung sehr wohl trügen kann, zeigen die Fälle E.On/Endesa oder Siemens/Alstom, die Belege dafür liefern, dass auch unter rechtlich auf gleichen Niveau stehenden Partnerländern vertragliche Regeln zum Investorenschutz, die über die nationalen Gesetze hinausreichen, keineswegs als redundant anzusehen sind. Nicht umsonst unterhält Deutschland Investitionsschutzabkommen in dreistelliger Zahl mit vielen Ländern, auch aus dem Bereich der OECD. Darüber hinaus ist sowohl der europäischen als auch der amerikanischen Seite daran gelegen, mit einem im TTIP verankerten Investorenschutz Maßstäbe zu setzen für ähnliche Abkommen in anderen Regionen.

Leitlinien

Wie könnte eine sachgerechte Lösung aussehen? Zunächst einmal muss man sich von der Vorstellung verabschieden, ein ideales Schiedsgerichtsverfahren für sämtliche denkbaren Investitionsschutzabkommen entwerfen zu können. Dafür sind sowohl die jeweiligen Sachverhalte als auch die jeweiligen Vertragsparteien zu heterogen. Zweitens sollte man sich von der Vorstellung verabschieden, eine Ideallösung erreichen zu können, die allen Eventualitäten gerecht wird. Wer jegliches Restrisiko ausschließen will, wird nie zu tragfähigen Verhandlungsergebnissen kommen. In diesem Lichte sollten sich die Verhandlungen zur Ausgestaltung des Investorenschutzes im TTIP an folgenden Leitlinien orientieren:

■ Die Investitionsschutzbestimmungen sollten möglichst präzise und eindeutig formuliert werden. Die in vielen anderen Investitionsschutzabkommen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe der „De-facto-Enteignung“ sowie des „Gebots gerechter und billiger Behandlung“ (fair and equitable treatment) eröffnen den Schiedsgerichten unangemessene Auslegungsspielräume. Eine Verletzung von Investorenrechten sollte im Wesentlichen nur dort geltend gemacht werden können, wo ausländische Investoren gegenüber inländischen Investoren erkennbar diskriminiert werden.

- Um die Prozesskosten und -risiken für die Regierungen in Grenzen zu halten, sollte es Investoren verwehrt werden, parallel vor staatlichen Gerichten und privaten Schiedsgerichten zu klagen.
- Die Verfahren vor den Schiedsgerichten sollten öffentlich sein, nicht nur in Bezug auf die eingereichten Dokumente und Stellungnahmen, sondern auch in Bezug auf die Verhandlungen selbst.
- Die Zusammensetzung des TTIP-Schiedsgerichts sollte vorab verbindlich geregelt werden, wobei sich ein Andocken an das ICSID bei der Weltbank oder die UNCITRAL bei den Vereinten Nationen anbietet. Dabei könnte man sich an den entsprechenden Schiedsgerichtsregeln der NAFTA orientieren.
- Eine Berufung gegen die Urteile des Schiedsgerichts sollte möglich sein. Durch die Schaffung einer zweiten Instanz würden die Verfahren potenziell länger und teurer, aber der Schutz gegen ungerechtfertigte oder willkürliche Schiedsgerichtsurteile würde verbessert.

Diese Leitlinien sind nicht weit entfernt von den Vorstellungen, die derzeit in der EU-Kommission entwickelt werden. Nun wird es darauf ankommen, nicht nur den Europäischen Rat und das Europaparlament, die den auszuhandelnden Vertrag auf europäischer Seite unterzeichnen müssen, sondern auch den US-Kongress vom Sinn und Zweck einer derartigen Ausgestaltung des TTIP-Abkommens zu überzeugen. Wie die Erfahrung zeigt, dürfte vor allem Letzteres problematisch werden, da sich die Vereinigten Staaten oftmals schwer tun, in internationalen Abkommen andere als US-amerikanische Rechtsgrundsätze zu akzeptieren. ■



Stefan Beck



Christoph Scherrer

Die Demokratie verträgt keine Sonderschutzrechte für Konzerne

*Dr. Stefan Beck/Prof. Dr. Christoph Scherrer
Fachgebiet Globalisierung und Politik, Universität Kassel*

- Die Kommission der Europäischen Union (EU) und die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) verhandeln derzeit ein transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP). Wie der Name verheißt, sollen nicht nur die verbliebenen Zölle im Warenhandel beseitigt und die sogenannten nicht-tarifären Handelsbarrieren für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen vermindert werden. Vielmehr sollen auch die Investitionen beim jeweiligen Handelspartner erleichtert werden.

Als Standards für die Behandlung ausländischer Anbieter strebt die EU an, „unzumutbare“, willkürliche und diskriminierende Formen der Behandlung auszuschließen und die Prinzipien der Inländerbehandlung sowie Meistbegünstigung festzuschreiben. Nach dem Prinzip der Inländerbehandlung müssen ausländische und inländische Anbieter gleich behandelt werden; die Meistbegünstigung verpflichtet einen Staat, alle handelspolitischen Vergünstigungen, die einem Staat gewährt wurden, allen anderen Staaten ebenfalls einzuräumen. Neben Fragen der Sicherheit soll sich der Investitionsschutz auf Formen einer direkten und indirekten Enteignung, einschließlich des Rechts auf