

Für den Schutz öffentlicher Interessen in Europas internationaler Investitionspolitik

Zivilgesellschaftliches Statement zur Zukunft der Internationalen Investitionspolitik der EU

Juni 2010

Bisherige Investitionsabkommen anhalten und überdenken

Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am 1. Dezember 2009 wurde die Kompetenz zur Verhandlung internationaler Abkommen zum Thema Ausländische Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments/FDI) von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur EU verlagert.

Die unterzeichnenden zivilgesellschaftlichen Organisationen glauben, dass die gegenwärtigen Bilateralen Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaties/BITs) der EU-Mitgliedstaaten unangemessen, unausgewogen und veraltet sind. Sie sollten nicht als Blaupausen für den zukünftigen Ansatz der EU in internationalen Investitionsverträgen dienen.

Wir plädieren daher dafür,

- dass alle **laufenden BITs-Verhandlungen** der EU-Mitgliedstaaten **angehalten** werden, während der politische Rahmen einer neuen und verbesserten EU-Investitionspolitik definiert wird.
- dass ein festgelegtes **Ablaufdatum (Sunset-Klausel) für alle existierenden BITs** der EU-Mitgliedstaaten festgelegt wird. Hiernach würden diese Abkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt auslaufen, sofern sie nicht im Sinne einer größeren Balance zwischen dem Schutz der öffentlichen und privaten Interessen sowie eines Schutzes der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Interessen überarbeitet wurden.
- dass die EU-Kommission eine gründliche **Folgenabschätzung der BITs** der EU-Mitgliedstaaten sowie der internationalen **Investor-to-State-Schiedsgerichtsbarkeit** vornimmt. Dabei sollen die Folgen der Investitionsabkommen
 - für den politischen Handlungsspielraum (**policy space**) von Regierungen bei der Förderung von zukunftsfähiger Entwicklung, Gendergerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit
 - sowie hinsichtlich der Erfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Konventionen und Verträgen zu Arbeits- und Menschenrechten, Geschlechtergerechtigkeit sowie Umwelt- und Klimaschutz analysiert werden.
- dass breite **öffentliche Konsultationen** abgehalten werden, bevor eine Entscheidung zur EU-Investitionspolitik gefällt wird.

Europa muss die Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts im Bereich des internationalen Investitionsrechts, der Investitionspolitik und –praxis kritisch überprüfen, um sicherzustellen, beim Design ihrer neuen Investitionsverträge und Investitionskapitel in Handelsverträgen die Fehler der EU-Mitgliedstaaten nicht zu wiederholen. Jetzt ist es an der Zeit, über den Tellerrand zu schauen und ein Modell für Investitionsabkommen zu entwickeln, die sozial und ökologisch zukunftsfähige

Investitionen fördern und das komplexe europäische Geflecht bilateraler Investitionsabkommen in ein transparenteres, vorhersehbareres und ausgewogeneres System umwandeln.

Eine wichtige Gelegenheit, um politische Kohärenz zu fördern

Nachdem der Lissabon-Vertrag in Kraft getreten ist, arbeitet die Europäische Kommission an einem neuen Politikansatz zum Thema Ausländische Direktinvestitionen. Bisher setzt die Europäische Kommission offensichtlich auf eine **Fortschreibung des bisherigen EU-Rechts** und auf „**Rechtssicherheit und den maximalen Schutz für EU-Investoren**“.¹ Sie scheint nicht daran interessiert zu sein, die fehlende Transparenz bei Investitionsschiedsverfahren zu überwinden und mögliche negative soziale, ökologische und menschenrechtliche Auswirkungen der bestehenden BITs der EU-Mitgliedstaaten zu erfassen und zu vermeiden.

Die unterzeichnenden zivilgesellschaftlichen Organisationen glauben, dass die EU bei der Entwicklung ihres investitionspolitischen Ansatzes nicht einfach unkritisch die Modelle der EU-Mitgliedstaaten adaptieren darf. Sie sollte das bestehende Geflecht internationaler Investitionsabkommen kritisch bewerten, die bestehende Defizite beheben und eine internationale Investitionspolitik entwickeln, welche die **Investorenrechte mit Pflichten für Investoren ausbalanciert** und ein **positives Investitionsverhalten unterstützt**, indem sie zukunftsfähige Investitionen sowie die EU-Ziele in Bezug auf Entwicklungs-, soziale, ökologische, Menschen- und Frauenrechte fördert.

Dieser neue Ansatz sollte den neuen Bestimmungen über die politische **Kohärenz in der Außenpolitik** der EU im Rahmen des Lissabonvertrags, Artikel 208 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU), entsprechen, nach welchem die Umsetzung der Millenniumsziele und die **Armutsreduzierung** als übergreifende außenpolitische Ziele der Union definiert sind. Ebenso sollten Investitionsabkommen, wie jüngst vom UN-Sonderberichterstatter für Wirtschaft und Menschenrechte hervorgehoben, die Rechte von Investoren auf der einen Seite mit den politischen Handlungsspielräumen von Staaten auf der anderen Seite in Einklang bringen, um so den Schutz und die Förderung von **Menschenrechten** zu erlauben - einem weiteren horizontalen Ziel der Europäischen Außenpolitik

Die EU hat sich zudem zur Agenda der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für menschenwürdige Arbeit (**Decent Work**) bekannt. Investitionsabkommen sollten zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit und zur effektiven Implementierung der **Kernarbeitsnormen** sowie weiterer zentraler Decent Work-Komponenten beitragen.

Die G20-Staaten haben die Notwendigkeit eines Ausgleichs der globalen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft anerkannt. Investitionen können hierbei eine zentrale Rolle spielen. Insbesondere **Portfolio-Investitionen** haben die Volatilität und Spekulation auf den Finanzmärkten verschärft und so zum Aufkommen eines Schattenbankensystems und zur Finanzkrise beigetragen. Angesichts der Tatsache, dass mit dem Vertrag von Lissabon Auslandsdirektinvestitionen (FDI) in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen (wozu früher zum Beispiel noch nicht die Portfolio-Investitionen zählten), es aber keine eindeutige **Definition von FDI** gibt, bedarf es einer vorsichtigen

¹ Zitiert aus dem öffentlichen Teil des stark zensierten EU-Dokuments [5667/10 WTO 25] : Outcome of proceedings of the Trade Policy Committee (Full Members) meeting on 22 January 2010, available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05667.en10.pdf>

Herangehensweise, um Investitionen an die produktive Wirtschaft zu binden und mögliche Negativfolgen zu kontrollieren.

Warum bestehende BITs Entwicklung und eine Politik im öffentlichen Interesse unterminieren

Wir glauben, dass zahlreiche Elemente des von den EU-Mitgliedstaaten derzeit angewandten Ansatzes überdacht werden müssen:

Die Investitionsabkommen der EU-Staaten gewähren Investoren typischerweise umfassenden Schutz, indem sie dem Empfängerstaat von Investitionen weitreichende Verpflichtungen auferlegen. Dies kann eine zukunftsfähige langfristige wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Empfängerstaaten ebenso wie die Rechte lokaler Gemeinschaften unterminieren. Dieser Fokus auf Investitionsschutz, der das aktuelle Modell für Investitionsabkommen dominiert, muss hinterfragt und überarbeitet werden. Die Forschung zu den Auswirkungen von Auslandsinvestitionen auf (zukunftsfähige) Entwicklung zeichnet ein gemischtes Bild und macht deutlich, dass es mehr als eines umfassenden Investorenschutzes bedarf, um aus Auslandsinvestitionen gesellschaftlichen Nutzen ziehen zu können. Warum sollten Investitionsabkommen nur die Rechte von Investoren sichern und nur den Empfängerstaaten Pflichten auferlegen? Warum sollte es sich in Investitionsabkommen nur um Investitionsschutz, aber nicht um die gezielte Förderung sozial und ökologisch zukunftsfähiger Investitionen drehen? Es ist an der Zeit sicherzustellen, dass in Investitionsabkommen auch die **Verantwortung der Heimatländer von Investoren (FDI-Exportländer)** sowie die der **Investoren** selbst geregelt wird. Die Abkommen müssen ein positives Investitionsverhalten und sozial-ökologisch zukunftsfähige Investitionen in den Empfängerländern befördern.

Unter die Investment-Definitionen der gegenwärtigen BITs fallen häufig auch **Portfolioinvestitionen**, was es privaten europäischen Finanzunternehmen ermöglicht, auch ihre rein finanziellen Geschäfte, Investitionen und Spekulationen in Empfängerländern unter den Schutz der Investitionsverträge zu stellen. BITs gewähren außerdem das Recht zur Einführung neuer Finanzinstrumente und den freien Kapitalverkehr, obwohl dies Spekulationen, Steuerflucht und Steuerumgehung hervorrufen kann. Anstatt Investitionen in die produktive Wirtschaft zu unterstützen, wird so Kapitalflucht aus Entwicklungsländern provoziert. Der Fokus auf freien Kapitalverkehr ist zudem eine Gefahr für die lokale und internationale Finanzstabilität und sollte strikt eingeschränkt werden. Der Europäische Gerichtshof hat bereits einige Bestimmungen aus Investitionsverträgen für nicht kompatibel mit dem EU-Recht erklärt; insbesondere jene, die sich auf freien Kapitaltransfer beziehen. Deshalb sollte der neuen EU-Investitionspolitik eine klare und **enge Definition von FDI** zugrunde liegen.

Die Auswirkungen gewisser Bestimmungen wie etwa der **Meistbegünstigungsregel** (Most Favoured Nation treatment / MFN-Behandlung) müssen im Lichte jüngerer Beschlüsse internationaler Investitionsschiedsgerichte neu bewertet werden. Diese Beschlüsse erlaubten es Investoren, Verpflichtungen für Empfängerländer aus anderen abgeschlossenen Verträgen zu „importieren“. Diese Entwicklungen beschränken den politischen Handlungsspielraum in Empfängerländern – auch in Europa – ohne den Empfängerstaaten einen Ausgleich für ihren verloren gegangenen regulatorischen Spielraum zu verschaffen.

Ein weiterer Anlass zur Sorge ist die vage Sprache in den Abkommen, die anfällig für weitreichende und fragliche Interpretationen ist, insbesondere im Hinblick auf die **Enteignungsbestimmungen** und auf „catch all“-Klauseln, die eine **„faire und gerechte“ Behandlung** ausländischer Investoren festschreiben. Diese Klauseln haben es Investoren ermöglicht, ein breites Spektrum an

Regulierungsmaßnahmen vor internationalen Schiedsgerichten anzugreifen, inklusive Maßnahmen mit klarem öffentlichem Zweck.

Auch die **Geltungsdauer** bilateraler Investitionsverträge ist problematisch. Während diese oftmals nach fünf oder zehn Jahren geprüft und in manchen Fällen nach Änderungen erneut ratifiziert werden müssen, bleiben die Investorenschutzbestimmungen für getätigte Investitionen noch Jahrzehnte nach Ablauf der Abkommen in Kraft. Dies stellt eine Hürde für die Neuverhandlung von ausgewogeneren Abkommen dar.

Der eingebaute „**Investor-to-State**“-**Streitbeilegungsmechanismus** ist eines der wichtigsten und markantesten Merkmale der aktuellen BITs. Investoren wird es dadurch ermöglicht, Handlungen und Maßnahmen von Empfängerstaaten direkt vor internationalen Schiedsgerichten anzufechten, ohne zuerst die administrativen und rechtlichen Wege im Empfängerland ausnutzen zu müssen. Umgekehrt haben Staaten und ihre Bürger keine Möglichkeit, Investoren vor solche internationalen Schiedsgerichte zu bringen. Darüber hinaus gewähren die Verträge den Investoren diesen Schutz und die Rechte völlig unabhängig davon, ob die Investoren tatsächlich in einer relevanten und positiven Weise zur nationalen Entwicklung des Empfängerlandes beitragen. Dieser Schiedsgerichtspraxis mangelt es an Transparenz und steht im Widerspruch zur EU-Politik über die Gewährleistung des Zugangs zu Informationen. Es gibt eine große Zurückhaltung gegenüber der Öffnung solcher Schiedsverfahren für Zeugenaussagen und Stellungnahmen von Dritten. Zudem mangelt es an der ausreichenden Unabhängigkeit der Richter, die dazu neigen, von Fall zu Fall verschiedene Rollen zu übernehmen (je nach Auftraggeber mal Anklage, mal Verteidigung). Dies hat zu weiten und oftmals widersprüchlichen Interpretationen von Investorenrechten geführt. Wir glauben deshalb, dass **zukünftige europäische Investitionsabkommen keine internationalen Investor-to-State-Streitbeilegungsverfahren** enthalten dürfen!

2. Juli 2010 - dt. Fassung des europäischen Statements „Reclaiming public interest in Europe’s international investment policy“; Übersetzung durch Peter Fuchs/Christoph Mayer - WEED e.V., Berlin. Unterstützungsunterschriften/Kontakt: Peter.Fuchs@weed-online.org

Unterstützer:

11.11.11, Belgium	INKOTA, Germany
AEFJN	Kampagne Bergwerk Peru, Germany
AITEC, France	MAIS, Italy
ATTAC Austria	Philippinenbüro, Germany
ATTAC France	PowerShift, Germany
ATTAC Hungary	Seattle to Brussels Network
ATTAC, Spain	SOMO, The Netherlands
BothEnds, The Netherlands	SÜDWIND e.V. - Institut für Ökonomie und Ökumene, Germany
Centre for Encounter and Active Non-Violence, Austria	Terra Nuova, Italy
Christliche Initiative Romero, Germany	Terre des hommes group Schäbisch Gmünd, Germany
Comhlamh, Ireland	TNI, The Netherlands
Corporate Europe Observatory, The Netherlands	UmweltRundschau, Germany
CRBM, Italy	Verein zur Hilfe Umweltbedigt Erkrankter, Germany
Ecologistas en Accion, Spain	War on Want, UK
FAIR, Italy	WIDE (Women in Development Europe)
FIAN International	World Economy, Ecology & Development (WEED), Germany
FIAN, Germany	
Friends of the Earth Europe, Brussels	
Informationsstelle Peru e.V., Germany	