

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 02/2015

03. Februar 2015

TTIP: Warum ein Investitionsschutzabkommen wünschenswert ist

Von Markus Fredebeul-Krein

Seit Mitte 2013 verhandeln die Europäische Union und die Vereinigten Staaten über das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP. Mit dem Abkommen wird das Ziel verfolgt, die größte Freihandelszone der Welt zu schaffen. Neben dem Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelsschranken zur Verbesserung des Marktzugangs für Waren und Dienstleistungen soll auch ein umfassendes Investitionsschutzabkommen (ISA) zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt werden. Demzufolge würden Streitfälle zukünftig vor einem internationalen Schiedsgericht ausgetragen werden. Insbesondere Letzteres stößt in der Bevölkerung auf starken Widerstand. In einer kürzlich von der EU-Kommission durchgeführten Befragung, an der 150.000 Bürger teilnahmen, lehnten 97% die Klauseln zum Investorenschutz ab. Auch wenn die Befragung nicht repräsentativ war, zeigt das Ergebnis dennoch, wie groß die Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber diesem Abkommen sind. Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein solches Investitionsschutzabkommen wirklich notwendig ist. Während sich die Befürworter von einem vertraglichen Investorenschutz mehr Rechtssicherheit und damit eine Zunahme der Investitionstätigkeit in beiden Wirtschaftsräumen versprechen, argumentieren die Gegner, mit einem solchen Abkommen würde eine intransparente und parallele Privatjustiz im Interesse multinationaler Unternehmen geschaffen.

Zur Bedeutung ausländischer Investitionsschutzabkommen

Im Zuge der Globalisierung der Wirtschaft haben ausländische Direktinvestitionen in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine enorme Bedeutung erlangt. So hatten im Jahr 2011 deutsche Unternehmen im Ausland mehr als 1,1 Bio. Euro investiert, davon 22% in den USA. Damit hat sich der Bestand gegenüber 1990 verfünffacht. Umgekehrt hatten die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland 2011 einen Wert von 550 Mrd. Euro. Vor dem Hintergrund vermehrter ausländischer Direktinvestitionen haben auch internationale Investitionsschutzverträge zunehmend an Bedeutung gewonnen. Da es für ausländische Direktinvestitionen – anders als für den Handel mit Gütern – kein multilaterales Regelwerk gibt, werden diesbezüglich bilaterale Investitionsschutzabkommen abgeschlossen, die Investoren in der Regel vier Garantien

bieten: 1) Schutz vor Diskriminierung, 2) Schutz vor kompensationsloser (auch indirekter) Enteignung, 3) Schutz vor unbilliger und ungerechter Behandlung (z. B. Zugang zum nationalen Rechtsweg) und 4) Garantie eines freien Transfers von Kapital. Die Mitgliedstaaten der EU haben bis heute 1228 solcher Verträge ausgehandelt (davon Deutschland 139). Bei den meisten dieser Abkommen wird Investoren explizit die Möglichkeit eingeräumt, zur Klärung von Vertragsverletzungen ein internationales Schiedsgericht anzurufen. Die Urteile sind dann endgültig und bindend. Bis 2012 gab es weltweit 514 Schiedsverfahren zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten, davon kamen 244 Klagen (47%) aus EU-Ländern.

Einschränkung der politischen Souveränität von Rechtsstaaten

Ein wesentlicher Kritikpunkt an dem zwischen der EU und den USA geplanten ISA ist, dass hierdurch ein Rechtssystem außerhalb der Staaten geschaffen werde, das es insbesondere multinationalen Unternehmen ermöglichen würde, nationale Gerichte auszuhebeln. Zudem würden durch ein solches Abkommen die Spielräume zur souveränen Politikgestaltung eingeschränkt. Angesichts drohender Schadensersatzleistungen würden Staaten deshalb von vornherein von einer restriktiven Gesetzgebung beispielsweise im Bereich des Verbraucherschutzes Abstand nehmen. Beispielhaft wird immer wieder die vor zwei Jahren eingereichte Klage von Vattenfall gegen Deutschland zitiert. Es wird befürchtet, dass Deutschland Schadensersatz für entgangene Gewinne aus Atomkraftwerken leisten muss, weil es seine Energiepolitik geändert hat.

Unbestritten ist, dass ein ISA die Souveränität der Vertragspartner einschränkt. Dies ist allerdings kaum überraschend: Jeder völkerrechtliche Vertrag reduziert die Handlungsfähigkeit der beteiligten Staaten, denn es ist das Ziel eines solchen Vertrags, die Vertragsparteien zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten. So gesehen führt ein ISA zu einer gewünschten Verrechtlichung internationaler Beziehungen: Konflikte sind im Rahmen rechtlicher Regelungen auszutragen, nicht durch politische oder sonstige Instrumente. Ein Blick auf die bis 2012 vor internationalen Schiedsgerichten abgeschlossenen 244 Fälle zeigt dabei, dass die Klagen der Investoren meistens abgewiesen wurden: 42% wurden zugunsten der Staaten abgeschlossen, 31% zugunsten der Investoren und 27% der Streitfälle wurden beigelegt.

Dennoch stellt sich die Frage, warum die Aufnahme von Investitionsschutzregeln in ein Freihandelsabkommen zwischen funktionierenden „Rechtsstaaten“ erforderlich ist. Die ursprüngliche Intention von ISA bestand darin, Investoren vor willkürlichen Maßnahmen in solchen Staaten zu schützen, in denen keine Rechtsstaatlichkeit gewährleistet ist oder war, da insbesondere die Unabhängigkeit der Gerichte nicht gegeben ist (so das erste Abkommen Deutschlands mit Pakistan aus dem Jahr 1959). Sowohl in der EU als auch in den USA sind ausländische Investoren allerdings wohl auch ohne ISA hinlänglich vor staatlicher Willkür geschützt.

Warum ein Investitionsschutzabkommen dennoch wünschenswert ist

Mag dies grundsätzlich der Fall sein, so sprechen dennoch drei Argumente dafür, ein ISA zwischen der EU und den USA zu vereinbaren. Zum einen ist es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass ausländische Investoren in dem einen oder anderen Mitgliedsstaat der EU bzw. Bundesstaat der USA im Einzelfall doch politischen Risiken ausgesetzt sind. Dies gilt insbesondere für Diskriminierungsfälle. Unternehmen befürchten, dass nationale Gerichte im Zweifel dazu neigen, zu Gunsten des Staates zu entscheiden. Zum zweiten besteht ein wesentliches Element von ISA gerade darin, die natürlichen Nachteile ausländischer Investoren zu kompensieren. Um ausländische Direktinvestitionen zu fördern, wird Unternehmen, die in anderen Ländern investieren, bewusst die Möglichkeit eingeräumt, internationale Schiedsgerichte anrufen zu können. Weitere Nachteile, die darin bestehen, dass ausländische Investoren mit den nationalen Eigenheiten weniger vertraut sind als inländische Firmen, werden dadurch ausgeglichen. Drittens kommt einem Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA eine hohe Signalwirkung zu. Es kann als Vorlage für ähnliche Abkommen mit anderen Ländern dienen. Würde man hingegen den Investorenschutz aus den TTIP-Verhandlungen streichen, stände die EU international vor einem massiven Glaubwürdigkeitsproblem. Länder, mit denen Deutschland bereits ein Investitionsabkommen geschlossen hat, könnten dies zum Anlass nehmen, diese Abkommen aufzukündigen. Warum sollten sie sich einer privaten Schiedsgerichtbarkeit unterwerfen, wenn die EU-Staaten nicht bereit sind, Unternehmen aus den USA, dem wichtigsten Handelspartner der EU, genauso zu schützen?

Anforderungen an ein Investitionsschutzabkommen mit den USA

Unbestritten ist, dass ausländische Investitionen im Zeitalter der Globalisierung einen angemessenen Schutz

benötigen und vor staatlicher Willkür geschützt werden müssen. In einem Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und den USA sollten vor allem diese Bereiche klar geregelt werden. Um zu verhindern, dass Unternehmen juristische Schlupflöcher nutzen, um ungerechtfertigte Klagen gegen Regierungen zu konstruieren, müssen allerdings umgekehrt auch eindeutige Investitionsschutzregeln definiert werden. Eine „faire und gerechte Behandlung“ und „indirekte Enteignung“ lassen viel Spielraum für Interpretation. Hier ist einem Missbrauch durch präzise Formulierungen vorzubeugen.

Gelingt dies, werden auch die Spielräume zur souveränen Politikgestaltung nicht eingeschränkt. Um dies sicherzustellen, muss zusätzlich das Recht von Staaten hervorgehoben werden, Gesetze im öffentlichen Interesse (wie z. B. den Schutz von Umwelt, Gesundheit und Verbrauchern) zu erlassen, die natürlich auch Einfluss auf die Rentabilität der Investitionen nehmen können. Eventuell wäre es hilfreich, hier klare Verfahrensregeln, Fristen und Prüfkriterien zu vereinbaren.

Weiterhin sollte die Transparenz des Schiedsgerichtsverfahrens gewährleistet werden. Dies impliziert ein transparentes Auswahlverfahren der Richter (Richter treten auch als Kläger und Verteidiger auf, was zu Interessenkonflikten führen kann), die Veröffentlichung von Dokumenten und den Zugang zu Anhörungen. Auch Informationen über eingeleitete Verfahren, Kläger, Investitionen und Ausgang der Verfahren sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Schließlich sollte für Entscheidungen der Schiedsgerichte eine Berufungsinstanz eingerichtet werden.

Fazit

Die Aufnahme eines Investitionsschutzkapitels in ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA ist aus drei Gründen unbedingt zu empfehlen: Um vor Diskriminierung zu schützen, um ausländischen Investoren mehr Rechtssicherheit zu geben und vor allem, um ein modernes Investitionsschutzabkommen mit Vorbildfunktion für andere Abkommen zu schaffen. Dies bedeutet keineswegs, dass Staaten nicht mehr ihre legitimen Interessen im Hinblick auf politische Gestaltungsspielräume durchsetzen können. Ein Scheitern der TTIP-Verhandlungen am Investorenschutz würde hingegen nicht nur einen politischen Schaden hinterlassen. Insbesondere für Europa mit seinem ohnehin geringen Wirtschaftswachstum wäre auch der wirtschaftliche Schaden hoch.

9281 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Der Autor ist ehemaliger Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik und Professor für Volkswirtschaftslehre an der FH Aachen. Kontakt: Tel. 0241-6009 51915 oder E-Mail: fredebeul-krein@fh-aachen.de