



# Investitionen, Entwicklung und Arbeitsrechte Investitionsregeln GUT FÜR ARBEITNEHMER?

## I. EINFÜHRUNG IN INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN



Internationale Investitionen sind eine wichtige Triebkraft der globalen Wirtschaft. 2013 erreichten Direktinvestitionen aus dem Ausland den Betrag von 1,45 Billionen USD und für 2014 spricht man von 1,6 Billionen USD. Ein großer Anteil dieser Investitionen geht auf das Konto multinationaler Unternehmen, wobei etwa 100.000 solche Unternehmen weltweit mehr als 900.000 Tochtergesellschaften im Ausland kontrollieren. Einige dieser Investitionen fallen unter internationale Investitionsschutzabkommen, von denen es Ende 2013 insgesamt 3.236 gab (ungefähr 1.400 von EU-Mitgliedsstaaten). 2013 allein wurde über vierzig derartige Abkommen verhandelt.

ADI können zweifelsohne eine positive Rolle spielen, indem sie menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen, die Produktivität erhöhen, in Fertigkeiten und Technologietransfer investieren, ökonomische Diversifizierung und die Entwicklung lokaler Unternehmen unterstützen und zu einem ausgewogenen Übergang auf eine grüne Wirtschaft beitragen. ADI können aber auch menschenwürdige Arbeit, Nachhaltigkeit, Verteilung und das Gemeinwohl in Gefahr bringen. **Entscheidend sind die Spielregeln und wie sie durchgesetzt werden.** Gewerkschafter sorgen sich zu Recht darüber, dass die heutigen Regeln verzerrt sind und das auch in zukünftigen Vereinbarungen der Fall sein wird. Die EU will mehrere und bedeutende Handelsvereinbarungen und Investitionsabkommen abschließen, wodurch die Gefahr eines Rechtsgefälles hin zu den Investoren droht, was die Mitgliedsstaaten und ihre Rechte sowie das Wohl ihrer Bürgerinnen und Bürger noch stärker unter Druck setzt.

Investorenschutz im Rahmen von Investitionsschutzabkommen oder der Investitionskapitel von Handelsvereinbarungen wurde in der Vergangenheit aber vor allem dazu verwendet, das Recht der Gaststaaten auf Regulierung

einzu­schränken. Ferner enthalten diese Abkommen oft Investor-to-State Dispute Settlement (ISDS) Klauseln, eine besondere Art von Streitbeilegung in Investitionsschutzabkommen, die dem Investor, also dem ausländischen Unternehmen, die Möglichkeit bietet, nationale Gerichte zu umgehen und eine Regierung vor ein internationales Schiedsgericht zu bringen. Einige Investoren haben unerhörte Summen eingeklagt, die nicht nur angebliche echte Verluste, sondern auch den Verlust an potenziellen zukünftigen Gewinnen umfassen. In diesen Gerichten finden wir oft dieselben Investitionsanwälte, die auch Klienten vor solchen Gerichten vertreten und damit stark daran interessiert sind, ein großzügiges rechtliches Umfeld für Investoren zu schaffen. Diese Entscheidungen sind endgültig und verbindlich.

2013 steht mit einer Anzahl von 56 neuen Investitionsklagen an zweiter Stelle, insgesamt sind nun nicht weniger als 568 Fälle bekannt! Die Mehrheit der Fälle, die bis Ende 2013 vor Gericht gebracht wurden, wurde durch Investoren aus Industrieländern (85 %) angestrengt. Insgesamt kommen 53 % aus EU-Mitgliedsstaaten, wobei Investoren aus den Niederlanden, dem VK und Deutschland die meisten Fälle einklagen (respektive 61, 43 und 39 Fälle). Besorgniserregend ist, dass 42 % der 2013 eingeklagten Fälle gegen EU-Mitgliedsstaaten liefen, mehr als die Hälfte davon gegen Spanien und die Tschechische Republik zu Vorschriften im Sektor der erneuerbaren Energie.

Gewerkschaften sind überzeugt, dass Länder die Fähigkeit behalten müssen, wichtige politische Ziele umzusetzen, darunter Arbeitsrechte, Umweltschutz, Bereitstellung öffentlicher Güter (Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit) sowie die Entwicklung kohärenter Industriepolitiken. Investitionsbestimmungen können genau das Gegenteil tun und ausländischen Investoren (oder in manchen Fällen

Töchtern von inländischen Firmen) die Möglichkeit bieten, bestehende oder sogar vorgeschlagene Vorschriften als eine Verletzung ihrer Rechte infrage zu stellen.

Glücklicherweise beginnen Regierungen, Investitionsschutzabkommen und insbesondere ISDS noch einmal zu überdenken. Einige haben Abkommen sogar beendet, weil sie zu deren Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Steuerung und das soziale Wohlergehen starke Bedenken hatten. Südafrika und Indonesien haben 2013 Investitionsschutzabkommen beendet und andere werden zweifellos folgen. Andere Regierungen wollen diese Abkommen ausgewogener gestalten und Bestimmungen über die nachhaltige Entwicklung aufnehmen. Wieder andere suchen intensiv nach Wegen zur Reform von ISDS. 2013 erhielt die EU mehr als 150.000 Anmerkungen von der Öffentlichkeit über ihre Investitionspolitik, da die EU in die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) einsteigen will. Es ist noch undeutlich, ob die Europäische



## II. WELCHE BEDENKEN HABEN WIR?

Unsere Bedenken sind nicht theoretischer Art. Investoren haben kürzlich Regierungen vor internationalen Gerichtshöfen in zahlreichen Fällen vorgeworfen, Gesetze und Vorschriften des öffentlichen Interesses zu verabschieden oder umzusetzen. So klagt der französische Multinational Veolia beispielsweise die ägyptische Regierung wegen u. a. jüngst erfolgter Erhöhungen der Mindestlöhne in Alexandria. Im Juni 2012 klagte Vattenfall die deutsche Regierung, als diese nach der Katastrophe von Fukushima in Japan beschloss, die Nutzung von Kernenergie abzubauen. Investoren haben Regierungen sogar geklagt, weil diese ihre Investitionen nicht ausreichend geschützt haben, als Arbeiter streikten. So nutzen multinationale Unternehmen Investorenschutzrechte und ISDS dazu aus, Unternehmensziele durchzusetzen, wodurch sie die Kosten für die Steuerzahler für die Verteidigung der Regierungspolitik und der Regeln in die Höhe treiben. Auch wenn die Multinationals dabei erfolglos sind, verursachen sie enorme Kosten für die Steuerzahler für die Verteidigung der Fälle und entmutigen so Regierungen, Vorschriften zu erlassen, aus Angst, diese in kostspieligen Gerichtsverfahren verteidigen zu müssen.

Nachstehend nur einige unserer Bedenken:

### Die Regeln

*Definitionen:* Die Definitionen von „Investor“ und „Investition“ können sehr breit sein und können fragwürdige Formen von Investitionen umfassen, darunter riskante Finanzinstrumente wie Futures, Optionen und Derivate sowie Staatsschuld. Wie wir in Argentinien sehen, wurden die Bemühungen zu einer Umschuldung durch Investoren

Kommission den Ruf der Öffentlichkeit und des Europäischen Parlaments (siehe Entschließung des Europäischen Parlaments am 6. April 2011 zur zukünftigen europäischen Auslandsinvestitionspolitik) beachten wird, ihren Zugang zu Investition grundlegend zu ändern, obwohl die Ergebnisse jüngster Verhandlungen nicht gerade vertrauenerweckend sind. Das jüngst verhandelte Handelsabkommen mit Kanada, das Comprehensive Trade and Economic Agreement (CETA), umfasst ein Investitionskapitel, in dem die von den Gewerkschaften eingeforderten Reformen der Investitionsregeln fehlen. Außerdem muss die EU noch eine überzeugende Erklärung liefern, warum ein ISDS-Mechanismus mit Kanada überhaupt notwendig ist.

Es gibt einen besseren Weg. Der EGB wird jedes Investitionsabkommen ablehnen, das die Gewinne von Unternehmen über die Rechte der Menschen stellt. Die EU muss jetzt ihren Kurs ändern und ihren Zugang zu Investitionen gründlich überdenken.

unterminiert, die an ihren Forderungen unbedingt festhalten wollten.

*Inländerbehandlung:* In manchen Fällen umfassen Abkommen weitreichende Liberalisierungsengagements mit Marktzugangsrechten, die das Ermessen des Staates einschränken, den Zugang von ausländischen Investoren zu regulieren. Ferner kann der Nichtdiskriminierungsgrundsatz durch Gerichte als Verbot von Vorschriften interpretiert werden, die zu De-facto-Diskriminierung führen, auch wenn es keine absichtliche Diskriminierung gibt.

*Meistbegünstigter Staat:* In der jüngeren Vergangenheit haben einige Schiedsrichter geurteilt, dass MFN-Klauseln Investoren die Möglichkeit geben könnten, sich auf stärkere Investorenschutzrechte wie in Drittverträgen zu berufen – wodurch die Vereinbarung zwischen dem Heim- und dem Gaststaat des Investors (selektiv) umgangen werden kann.

*Enteignung:* Breite Definitionen von Enteignung, und insbesondere indirekte Enteignung, haben Investoren die Möglichkeit gegeben, eine Reihe von Handlungen von Gaststaaten im öffentlichen Interesse aus dem zweifelhaften Grund anzufechten, dass diese Handlungen Formen „indirekter Enteignung“ darstellen würden.

*Gerechte und billige Behandlung:* Schiedsrichter haben breit gefasste Interpretationen von gerechter und billiger Behandlung vorgelegt, die Staaten zahllose unvorhergesehene Einschränkungen ihrer gesetzgebenden Macht auferlegen. So berief sich ein Investor beispielsweise auf die Klausel der gerechten und billigen Behandlung, um das „Black Economic Empowerment“-Programm Südafrikas

anzufechten, eine Reihe von Maßnahmen zur Unterstützung historisch benachteiligter Südafrikaner durch positive Aktion in Beschäftigung, bevorzugten Zugang zu Beschäftigungsverträgen und Übertragungsanforderungen.

*Voller Schutz und Sicherheit:* Der Umfang dieser Verpflichtung ist auch nicht deutlich; internationale Schiedsrichter haben jedoch befunden, dass sie verlangt, dass Staaten zumindest einen Basis-Polizeischutz für Projekte in ausländischem Besitz stellen müssen. Manche Schiedsrichter haben auch entschieden, dass dies nicht nur den physischen Schutz von Investitionen in ausländischem Besitz umfasst, sondern auch Schutz vor anderen Formen von Belästigung, die keine physische Bedrohung von Besitztümern sind. FPS wurde durch Investoren tatsächlich bereits dazu genutzt, um Regierungen zu verklagen, wenn Arbeitnehmer gegen ein Unternehmen gestreikt haben oder wenn es Massendemonstrationen gab.

*Abschirmungsklauseln:* Investitionsverträge sollten keine Klauseln enthalten, die die vertraglichen Rechte der Investoren in die Verträge einführen, wodurch sie eine viel stärkere Position erhalten. Ein häufiges Thema in diesem Kontext ist eine vertragliche Stabilisierungsklausel, die versucht, Investoren vor Veränderungen von gesetzlichen oder Regierungsentscheidungen in Schutz zu nehmen, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags getroffen wurden.

*Kapitalkontrollen:* Investitionsverträge geben Investoren normalerweise die Möglichkeit, Gelder frei ins Ausland zu transferieren. Staaten können aber legitime Gründe dafür haben, solche Transfers zu beschränken oder vorübergehend auszusetzen, insbesondere im Fall von Zahlungsbilanzproblemen.

### Durchsetzung: Der ISDS-Mechanismus

*Ausländische Unternehmen vermeiden inländische Gerichte:* Trotz der Behauptung der EU, inländische Gerichte zu bevorzugen, können Investoren frei entscheiden, ob sie den Gaststaat vor lokalen Gerichten klagen oder direkt das

internationale Schiedsgerichtsverfahren nach ISDS einleiten. Früher war es üblich, dass die Parteien die lokalen Rechtsmittel ausgeschöpft hatten, bevor sie ein internationales Gericht anrufen konnten, es sei denn, dies wäre aussichtslos. Das ist auch ein zentraler Grundsatz für den Zugang zu Menschenrechtsgerichten, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Direkter Zugang zu internationaler Schiedsgerichtsbarkeit bietet ausländischen Unternehmen einen Vorteil gegenüber inländischen Unternehmen, die ISDS nicht nutzen können, auch wenn sie durch dieselbe Maßnahme betroffen sind.

*Geltungsbereich von Investor-Staat-Bestimmungen:* Investoren können eine breite Palette legitimer Rechtsvorschriften, die Zielsetzungen im öffentlichen Interesse fördern sollen (darunter öffentliche Gesundheit, Umwelt und Arbeit), durch ISDS anfechten – und tun das auch. Die vielleicht bekanntesten Anstrengungen von Investoren, Vorschriften des öffentlichen Interesses anzufechten, sind die Klagen gegen neutrale Einheitsverpackungen für Zigaretten, die einige Länder als Maßnahme zur Senkung des Zigarettenkonsums und somit zur Förderung der Volksgesundheit eingeführt haben.

*Interessenkonflikte:* Investitionsgerichte werden für jeden einzelnen Fall zusammengestellt und bestehen normalerweise aus hoch spezialisierten Handelsanwälten aus internationalen Anwaltskanzleien. Sie sind daher nicht notwendigerweise unparteiische Richter, sondern Anwälte mit anderen Klienten, die an investorenfreundlichen Interpretationen von Abkommen interessiert sind. Es gibt zwar Richtlinien zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, diese wurden aber durch internationale Schiedsrichter erstellt – sie kontrollieren sich also selbst.

*Keine Berufung:* Es gibt keine Berufungsmechanismen, um Rechtsirrtümer zu korrigieren, wodurch Staaten gezwungen werden, rechtlich zweifelhafte Schiedssprüche zu erfüllen – obwohl manche davon in krassem Widerspruch zum Völkerrecht stehen.



## III. WAS WOLLEN GEWERKSCHAFTEN?

Die aktuellen TTIP-Verhandlungen zwischen der EU und den USA sowie CETA haben ISDS ins Rampenlicht gerückt. Während sich die Verhandlungen zu TTIP noch in einer frühen Phase befinden, wissen wir, dass Verhandler an beiden Seiten erklärt haben, dass sie einen ISDS-Mechanismus als Teil eines breiteren Investitionskapitels in das Paket aufnehmen wollen. Der EGB führt schon seit 2009 als Teil seines Lobbying für faire Investitionsregeln nach dem Lissabonner Abkommen – das Investitionen zu einer europäischen Zuständigkeit machte – Kampagne gegen die Gefahren bestimmter Investitionsregeln und den

ISDS-Mechanismus als eine Bedrohung von Demokratie und Arbeitnehmerrechten.

Hier einige Ideen:

1. Europäische Institutionen haben die Idee angenommen, dass Länder das Recht haben, Regeln vorzugeben, und dass Investitionsschutzabkommen die Fähigkeit von Mitgliedsstaaten nicht einschränken sollten, Maßnahmen zu ergreifen, die zur Umsetzung legitimer Zielsetzungen der Regierungspolitik notwendig sind. Investitions-

regeln müssen deutlich machen, dass Vorschriften zum Schutz des Gemeinwohls, die nicht absichtlich diskriminieren, keine Verletzung des Abkommens darstellen. Im Gegenteil, ein Investitionsschutzabkommen sollte das Gemeinwohl fördern.

**2.** Abkommen sollten verbindliche Engagements enthalten, grundlegende Arbeitsrechte zu ratifizieren und umzusetzen. Regierungen müssen sich ferner verpflichten, Arbeitsstandards nicht abzuschaffen oder zu schwächen, um ausländische Investitionen anzuziehen. Arbeitnehmer sollten auch die Möglichkeit haben, Klagen gegen eine Regierung einzubringen, wenn diese es verabsäumt, diese Verpflichtungen zu erfüllen, wobei Sanktionen möglich sein müssen, wenn sie eine nachteilige gerichtliche Entscheidung nicht einhält.

**3.** Vor dem Abschluss solcher Abkommen müssen Regierungen sich verpflichten, deren Auswirkungen auf die Menschenrechte in Absprache mit Arbeitnehmern zu prüfen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

**4.** Es gibt Alternativen zu ISDS. Die EGB-Entscheidung zur EU-Investitionspolitik (Link unten) fordert Investoren auf, die inländischen Gerichte anzurufen. Wenn eine Forderung, wonach die Rechte eines Investors noch nicht geschützt sind, aufrecht bleibt, könnte ein alternativer Streitbeilegungsmechanismus oder ein zwischenstaatliches Schiedsgerichtsverfahren eingesetzt werden. Unternehmen können auch eine Versicherung abschließen, wenn sie für eine

Auslandsinvestition zusätzlichen Schutz wünschen, wie Unternehmen das über die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) jahrzehntelang getan haben.

**5.** Investitionsschutzabkommen müssen zumindest sicherstellen, dass Investoren die Gesetze des Gaststaates respektieren, wenn sie ein Investitionsprojekt umsetzen und betreiben. Tun sie das nicht, sollten ihnen die Schutzrechte versagt werden, die der Vertrag vorsieht. Sie sollten auch für Verletzungen in ihrer Versorgungskette haften.

**6.** Auch wenn die EU ISDS weiterhin unterstützt, muss sie Maßnahmen ergreifen, um Missbräuche im Zaum zu halten. Das könnte die Verpflichtung für Investoren umfassen, zuerst den nationalen Rechtsweg auszuschöpfen, bevor sie ein Verfahren auf internationaler Ebene einleiten. Ferner müssen die Verfahren und Urteile dieser Gerichte viel transparenter werden. Um sicherzustellen, dass Schiedsrichter fundierte und konsequente Entscheidungen treffen, sollte es auch eine Berufungsmöglichkeit geben. Dabei ist es wichtig, die heute häufigen Interessenkonflikte aus der Welt zu schaffen, da viele Investitionsrichter auch Klienten vertreten und daher eher zum Vorteil der Investoren urteilen werden, was ihnen in der Zukunft nützen würde. Ungleichheit ist tief in ISDS verwurzelt, da es ausländische Investoren gegenüber allen anderen Akteuren der Wirtschaft – inländische Investoren oder Interessengruppen wie Verbraucher oder Arbeitnehmer – bevorzugt, indem es ihnen das Recht gibt, Sondergerichte für Enteignungsklagen anzurufen.



## IV. RESSOURCEN FÜR GEWERKSCHAFTEN ZU INVESTITIONSSTRÖMEN, INTERNATIONALEN INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN UND ISDS

Nähere Erläuterungen zu diesen und anderen Themen finden Sie hier: EGB-Entscheidung zur EU-Investitionspolitik, 19. März 2013, online auf [http://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-eu-investment-policy#.UyMJW\\_IdX0Q](http://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-eu-investment-policy#.UyMJW_IdX0Q)

<http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/Materialsbytopic/Investment>

[http://ces.iisc.ernet.in/envis/sdev/investment\\_model\\_int\\_handbook.pdf](http://ces.iisc.ernet.in/envis/sdev/investment_model_int_handbook.pdf)

[http://www.iisd.org/pdf/2011/investment\\_treaties\\_why\\_they\\_matter\\_sd.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2011/investment_treaties_why_they_matter_sd.pdf)

<http://www.ips-dc.org/reports/070430-challengingcorporateinvestorrule.pdf>

<http://justinvestment.org/2010/08/investment-rules-in-trade-agreements/>

[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/dd-rd/E84-36-2009-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/dd-rd/E84-36-2009-eng.pdf)

[http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013\\_en.pdf](http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf)