

von
Theresa
Hanske

Die Autorin ist
Mitglied der
Burma-Arbeits-
gruppe im
Asienhaus.

Internationale Investitionsabkommen

Europäische Reformwilligkeit und Myanmar Abkommen der ›neuen Generation‹

Vor gut einem Jahr haben die EU und Myanmar Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen aufgenommen. Mittlerweile ist die erste Verhandlungsrunde abgeschlossen, die zweite Runde ist für Mai 2015 angesetzt.

Wenige Monate vor der Eröffnung der Verhandlungen hat die *Europäische Kommission* einen generellen Neustart in ihrer Investitionspolitik angekündigt. Dieser findet vor allem auf dem Papier statt – und zwar im wörtlichen Sinne: Es geht um die textliche Ausgestaltung von Investitionsabkommen. Es geht aber auch darum, so zumindest suggeriert es die Kommission, die politischen Handlungsspielräume von Staaten in internationalen Investitionsabkommen zu verankern.



Investitionen
in Hafen- und
Schiffbau
Foto:
Genia Findeisen

Der Auslöser für die Reform war natürlich nicht das geplante Abkommen mit Myanmar, sondern der breite Widerstand, auf den die Pläne zu einem Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) stoßen. Aber nun fällt auch das EU-Myanmar-Abkommen unter die neue Agenda.

Reformieren oder reformulieren?

In der Ausgestaltung internationaler Investitionsabkommen zeigt sich weltweit schon seit längerem ein Trend, bestimmte (allerdings nicht zu weitreichende) Zugeständnisse an die KritikerInnen des Investitionsregimes zu machen.

Diese sogenannten Abkommen der ›neuen Generation‹ werden von ihren ArchitektInnen zum Einen dafür gerühmt, dass sie beispielsweise bei sonst notorisch vage abgefassten Klauseln und Definitionen gewisse einschränkende Formulierungen aufweisen. Damit soll dem Kritikpunkt begegnet werden, dass allzu vage Formulierungen zu Klagen von Investoren und weiten Auslegungen bei Schiedsgerichten einladen. Zum Anderen gehen sie auf das Recht von Staaten ein, Regulierungsmaßnahmen etwa zum Gesundheits- und Umweltschutz zu treffen. Die explizite Bestätigung des ›right to regulate‹ im Abkommen wird dabei als hinreichend angesehen, um den politischen Handlungsspielraum von Staaten zu garantieren.

Myanmar hat über die letzten 17 Jahre bereits mehrere internationale Investitionsabkommen abgeschlossen, wovon insgesamt acht auch tatsächlich in Kraft sind. Davon wiederum können diejenigen Abkommen der ›neuen Generation‹ zugerechnet werden, bei denen Myanmar als ASEAN-Mitglied involviert ist.

Garantiert mit Notwendigkeitsprüfung

Wenn es um politische Handlungsspielräume geht, ist nicht nur entscheidend, dass dies als Recht von Staaten explizit im Investitionsabkommen erwähnt wird. Vielmehr kommt es auch darauf an, an welcher Stelle und wie es im Abkommen ausformuliert wird. Bei denjenigen von Myanmar's Investitionsabkommen, die darauf eingehen, wird das Regulierungsrecht in den allgemeinen Ausnahmen (*general exceptions*) spezifiziert. Hier werden unter anderem solche staatlichen Maßnahmen aus dem Anwendungsbereich des Abkommens ausgenommen, die notwendig für den Gesundheits- und Umweltschutz oder den Erhalt endlicher natürlicher Ressourcen sind.

Die Abkommen versäumen es jedoch, die allgemeinen Ausnahmen an die Investorenrechte im Abkommen rückzubinden. In den einzelnen Klauseln, wie z. B. der Klausel zum Schutz von Investoren vor indirekter Enteignung, fehlt eine ausdrückliche Bestätigung des staatlichen Regulierungsrechts. So ist es dann im Prinzip weiterhin möglich, jede staatliche Maßnahme als einen Fall von indirekter Enteignung zu werten. Wichtiger noch ist die Formulierung der allgemeinen Ausnahmen selbst. Es wird explizit auf die Notwendigkeit der Maßnahme Bezug genommen. Dies eröffnet für klagende Inves-

toren und Schiedsrichter in Zweifel zu ziehen, ob die Maßnahme tatsächlich notwendig war.

Die *Europäische Kommission* behauptet ebenfalls, bei den reformierten Investitionsabkommen das Recht von Staaten auf Regulierung zu bestätigen. Als Textreferenz dafür, dass dies bereits geschehen ist und ebenso in Zukunft gehandhabt wird, führt sie in einem Konsultationspapier einige Auszüge aus dem *Comprehensive Economic and Trade Agreement CETA*, dem Freihandelsabkommen mit Kanada, an. Interessant hierbei ist, dass sie dabei vor allem auf die Präambel verweist, aus der ausführlich und in der präambel-typischen ›anspornenden‹ Sprache zitiert wird. Aber das Recht von Staaten auf Regulierung findet sich in CETA auch noch, wie in Myanmars relevanten Abkommen, in den allgemeinen Ausnahmen. Die gewählten Formulierungen sind ähnlich problematisch, insofern als hier ebenfalls die Maßnahmen an ihrer Notwendigkeit gemessen werden können.

In CETA – und damit auch in zukünftigen EU-Abkommen – werden die allgemeinen Ausnahmen durchaus mit den Bestimmungen zu indirekter Enteignung verbunden. Allerdings ist den Investoren und Schiedsrichtern auch hier ein Hintertürchen hinein formuliert worden: Staatliche Maßnahmen sind keine indirekte Enteignung ›außer in seltenen Fällen‹, besonders wenn sie ›offenkundig überzogen erscheinen‹.

Mehrdeutigkeit als PR-Strategie

Können nun die Abkommen der ›neuen Generation‹ tatsächlich für sich reklamieren, politische Handlungsspielräume von Staaten zu sichern? Es wäre erst einmal zu präzisieren, ob mit ›Abkommen der neuen Generation‹ konkrete, manifeste Abkommen gemeint sind oder ob von Abkommen im Sinne einer Konzeption bzw. eines abstrakten Typs gesprochen wird.

Im Falle von Myanmars konkreten Abkommen, genauso wie im Falle der veröffentlichten Auszüge aus dem CETA-Text, muss die Frage wohl verneint werden.

Wird die Frage allerdings auf ein abstrakteres Abkommenskonzept bezogen, dann scheint die Antwort zunächst weniger eindeutig. Immerhin wäre ein solches Konzept doch frei von den Unzulänglichkeiten seiner Umsetzungen zu denken.

Propagandistisch lässt sich nun die Ambiguität, die in der Frage liegt, leicht ausbeuten. Die beiden Lesarten können so gegeneinander ausgespielt werden, dass am Ende jede grundsätzliche Kritik neutralisiert wird. Alte Fehler liegen dann immer an der ungenügenden Umsetzung, nicht aber bei der neuen Konzeption.

Machtverhältnisse – zwischen ökonomisch starken und weniger starken Ländern, zwischen Kapitalinteressen und öffentlichem Interesse – werden zwar anerkannt. Aber ihr Wirken wird ausschließlich auf der Ebene der Umsetzung angesiedelt. Etwa wenn eingeräumt wird, dass konkrete Abkommen als Ergebnis eines Verhandlungsprozesses immer auch Kräfteverhältnisse widerspiegeln.

Ihre VerteidigerInnen sprechen gerne davon, dass die neuen Abkommen als Blaupause für zukünftige Abkommen dienen; dass damit klarere und bessere Standards gesetzt werden. Damit meinen sie aber nicht etwa die abstrakte Idee eines Abkommens. Damit meinen sie dann doch wieder ganz konkrete Abkommenstexte, etwa CETA als Blaupause für TTIP, und ganz konkrete Formulierungen wie beispielsweise ›notwendige Maßnahmen‹.



Gegenüber Ländern wie Myanmar haben sie sich damit im Übrigen zu nichts verpflichtet. Denn neuere Abkommenstexte sind nicht automatisch neue Abkommen. Das Investitionsabkommen zwischen Japan und Myanmar, obwohl das jüngste von Myanmars Abkommen und erst seit Dezember 2014 in Kraft, ist nach wie vor in weiten Teilen so ausgestaltet als hätte es die ganze Diskussion um Reformen und neue Abkommen nie gegeben.

Investitionen in Shopping- und Businesscenter
Foto:
Genia Findeisen

Literatur

- > Bonnitca, Jonathan. 2014. Myanmar's Investment Treaties: A review of legal issues in light of recent trends. www.iisd.org/sites/default/files/publications/myanmar_investment_treaties_review_legal_issues.pdf
- > Corporate Europe Observatory. 2014. Still not loving ISDS: 10 reasons to oppose investors' super-rights in EU trade deals. Annex 1. <http://corporateeurope.org/sites/default/files/annex-1-still-not-loving-isds.pdf>.