

Die Philippinen verteidigen sich gegen internationale Schattenjustiz

Der Autor arbeitet bei PowerShift als Koordinator des AK Rohstoffe zur deutschen Rohstoffpolitik und ist Mitglied im philippinenbüro.

Seit Jahren streiten der Flughafenbetreiber *Fraport* und die philippinische Regierung um den Bau eines Flughafenterminals. Dieser Prozess kostet mittlerweile so viel wie Impfungen für 3,8 Millionen Kinder.

Es hätte alles so einfach sein können. Im Jahr 1997 bekam die Projektgesellschaft *Piatco* von der philippinischen Regierung den Auftrag, einen neuen, dritten Terminal des Flughafens *Ninoy Aquino International Airport* (NAIA) zu bauen und zu betreiben. Die Gesamtlaufzeit der Verträge betrug 25 Jahre. Die deutsche Flughafengesellschaft *Fraport AG* beteiligte sich ebenfalls an *Piatco* (Kurzform für *Philippine International Air Terminals Co. Inc.*). Nach dem Wahlsieg von Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo im Jahr 2002 war es zu Streitigkeiten über Vertragsinhalte gekommen. Schätzungsweise 96 Prozent des Baus waren schon fertiggestellt, als die neu gewählte Regierung die Verträge annullieren ließ. Die Begründung dafür: *Fraport* habe gegen die philippinische Verfassung, das *Anti-Dummy Law* und den *Foreign Investment Act* (Ausländisches Investoren-Gesetz) verstoßen, wonach ausländische Unternehmen maximal 40 Prozent Anteile an einer Investition halten dürfen. Zwar hielt *Fraport* offiziell nur 30 Prozent an *Piatco*, doch hatte der Konzern über indirekte Beteiligungen seinen Anteil auf 61,44 Prozent aufgestockt. Darüber hinaus warf die Regierung dem Konzern Bestechung vor, die durch den Mittelsmann Alfonso Liongson, einem Verwandten der *Piatco*-Besitzer, erfolgt sein solle.

Fraport und *Piatco* bestreiten diese Vorwürfe. Sie verlangen eine Entschädigung in Höhe von 425 Millionen US-Dollar und reichten eine Klage gegen den philippinischen Staat vor dem Internationalen Streitschlichtungsgremium der Weltbank, ICSID (*International Centre for Settlement of Investment*), ein. Im Rahmen eines bilateralen Investitionsabkommens (*Bilateral Investment Treaty*, kurz BIT) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Philippinen von 1997 wurde das Schiedsgericht der Weltbank als Klageort festgelegt. Dieses BIT erlaubt es deutschen Konzernen, den Klageweg in den Philippinen zu umgehen und direkt vor dem ICSID zu klagen, das generell wesentlich investorenfreundlicher entscheidet. Das BIT zwischen Deutschland und den Philippinen ist nur eines von vielen Investitionsschutzabkommen, das die Bundesregierung unterzeichnet hat. Kein anderes Land hat mehr dieser Abkommen zum Schutz der eigenen Konzerninteressen unterschrieben.

Kein »Land der Diebe«?

Obwohl *Fraport*-Offizielle die Philippinen mehrfach »ein Land der Diebe« nannte, wie *PhilStar* berichtet, und der Konzern sich im Recht wähnte, verlor *Fraport* einen ersten Prozess vor dem ICSID. Das Gericht gab damals den Philippinen Recht und anerkannte die Rechtsverletzung durch den deutschen Konzern. Dieser legte Revision ein und im Dezember 2010 entschied das ICSID, dass es nicht zuständig sei und wies die Klage diesmal ab. Beide Entscheidungen waren bedeutende, juristische Siege für die Philippinen. Doch die zu 56 Prozent in deutschem Staatsbesitz befindliche *Fraport AG* gab nicht auf und focht das Urteils erneut an. Im Dezember 2014 gab das ICSID bekannt, dass dieser Fall nicht in seine Zuständigkeit fallen würde.

Gleichzeitig muss der Konzern dieses Mal dem philippinischen Staat fünf Millionen US-Dollar an Entschädigung zahlen. Dies ist allerdings nur ein Bruchteil der Kosten, die der philippinische Staat für seine Verteidigung bisher ausgeben musste. Pia Eberhardt von der Brüsseler NGO *Corporate Europe Observatory*, die kritisch diese Art von Streitbeilegung zwischen Konzernen und Staaten begleitet, geht davon aus, dass die Philippinen bisher 58 Millionen US-Dollar ausgegeben haben, nur um sich in den Prozessen zu verteidigen. »Mit diesem Geld hätte man ein Jahr lang 12.500 LehrerInnen beschäftigen oder 3,8 Millionen Kinder gegen Krankheiten wie Tuberkulose, Diphtherie, Tetanus oder Polio impfen können – oder aber gleich zwei neue Flughäfen bauen«, schreibt Eberhardt in der Publikation »Profit durch Un-Recht – Wie Kanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierer das Geschäft mit dem Investitionsschutz befeuern«. Zum Vergleich: Die durchschnittlichen Kosten eines Kartellrechtsstreits in den USA belaufen sich auf weniger als 200.000 US-Dollar.

Diplomatische Verstimmungen

Über die BITs werden transnationalen Konzernen weitere Klagemöglichkeiten eingeräumt, die lokale Unternehmungen nicht haben. *Piatco* klagte zeitgleich zu den erwähnten Prozessen vor dem ICSID vor einem singapurischen Gericht auf Schadensersatz – und verlor im Jahr 2008. Neben den internationalen und zumeist investorenfreundlichen Gerichten, haben *Piatco* und *Fraport* auch vor einem ordentlichen, philippinischen Gericht



geklagt. Der philippinische *Court of Appeals* sprach der Projektgesellschaft im August 2013 eine Entschädigung in Höhe von rund 371 Millionen US-Dollar zu. Während also internationale Gerichte bisher den Anspruch des Konsortiums zurückgewiesen haben, gewann es in den Philippinen den Prozess. Doch auch gegen dieses Urteil legten alle Parteien Einspruch ein, da die jeweilige Partei die Höhe der Entschädigung als unangemessen ansieht.

Neben dem juristischen Aufwand und den Prozesskosten, belastet dieser scheinbar nicht enden wollende Prozess die diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Jarius Bondoc, Kolumnist beim *Philippine Star*, berichtet von »befehlshaberischen deutschen Offiziellen«, die sich einseitig über die negative Behandlung von *Fraport* beschwerten. Die Schuld an der verfahrenen Situation liege, laut diesen Offiziellen, einseitig beim philippinischen Staat. Doch diese Schuldzuweisung hat einen pikanten Beigeschmack: Ein Teil der Investition von *Fraport* war mit einer sogenannten *Hermes*-Bürgschaft der Bundesregierung abgesichert. Das bedeutet, im Falle eines Zahlungsausfalles springt die Bundesregierung ein und zahlt den Konzern aus, während es sich selbst das Geld von dem anderen Land wiederholt. Im Jahr 2006 gab das Bundeswirtschaftsministerium auf eine Anfrage der Partei Die Linke an, dass »für Investitionen der *Fraport* AG in das Passagierterminal NAIA am Flughafen Manila jedoch Bundesgarantien für Direktinvestitionen im Ausland übernommen [wurden]« (Drucksache 16/935 vom 15.3.2006).

Wenn man die verschiedenen Prozessausgänge betrachtet, kann man durchaus zu dem Urteil gelangen, dass die Bundesregierung damals vorschnell die Deckung der *Hermes*-Bürgschaft übernommen und an den Konzern ausgezahlt hat. Insgesamt handelt es sich wohl um einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe. Das bedeutet also, die deutschen Steuerzahler/innen kommen für das – aus philippinischer Sicht – Fehlverhalten *Fraports* auf. Bei dem Unternehmen war bis 2003 kein geringerer als der hessische Ministerpräsident und einflussreiche CDU-Politiker Roland Koch Aufsichtsratsvorsitzender, was ebenfalls einen Beigeschmack hinterlässt.

Diese Auszahlung kostet aber nicht nur den deutschen SteuerzahlerInnen, sondern hat auch Auswirkungen auf die Philippinen. Zum einen wird die Auszahlung der *Hermes*-Bürgschaft als Schadensfall beziffert. Laut den Bestimmungen können seitdem keine weiteren Investitions Garantien für deutsche Investoren für das Land übernommen werden. Das bedeutet konkret, dass deutsche Unternehmen – unter Umständen auch europäische – nicht in den Philippinen größere Summen investieren. Erst im Jahr 2014 hat »aufgrund der verbesserten politischen und ökonomischen Situation der Philippinen [...] der Interministerielle Ausschuss beschlossen, die Bestimmungen für Kreditgeschäfte mit dem privaten Sektor in diesem Land zu lockern. [...] Die nun beschlossenen Erleichterungen betreffen ausschließlich den privaten Sektor. Die Zurückhaltung bei Geschäften mit staatlichen Bestellern bleibt dagegen bestehen«, berichtet das AGA (*AußenGeschäftsAbsicherung*)-Portal der Bundesregierung.

Mit göttlichem Beistand gegen Fraport? Messe im Flughafen Manila
Foto: Michael Reckordt

Darüber hinaus wurde die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) in der Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2009 von der Bundesregierung ausgesetzt. Im Jahr zuvor hatten die Philippinen noch über 20 Millionen Euro an FZ bekommen, nun wurden diese Töpfe aufgrund der fehlenden Einigung im Fall *Fraport* ausgesetzt. Das Land wird also mehrfach bestraft, obwohl es laut des ersten Urteils von ICSID und dem Urteil des Singapur Gerichts, sich korrekt verhalten hat.

Sonderbehandlung für Transnationale Konzerne

Der Fall *Fraport* ist ein Musterbeispiel für die einseitigen Rechte von Konzernen. Sie können Staaten vor einem nicht öffentlich tagenden und intransparent entscheidenden Gericht verklagen. Es ist wie eine Art Schattenjustiz, die sich jeglicher demokratischer Kontrolle entzieht. Die momentan verhandelten Handelsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP), der EU und Kanada (CETA) sowie den angedachten Abkommen zwischen EU und ASEAN oder EU und Philippinen enthalten solch einen einseitigen Konzernschutz. Im Streitfall sind Staaten wie die Philippinen machtlos und können nichts gewinnen. Selbst wenn sie den Prozess nicht verlieren, kostet er wertvolle Ressourcen. Zudem fehlt ihnen jegliche Möglichkeit vor einem ordentlichen Gericht in Berufung zu gehen. Die Entscheidung von ICSID und anderen Gerichten sind verpflichtend, selbst Pfändungen in Deutschland von philippinischem Eigentum wären möglich gewesen.

Klagen sind darüber hinaus für Konzerne ein Druckmittel gegen Staaten geworden. Bei politischen Entscheidungen brechen einige Staaten unter dem Druck ein. Kritiker/innen bemängeln den starken Anstieg der Anzahl der Schiedsverfahren und der entsprechenden Klagesummen in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Weitere Beispiele für solche Klagen sind Newmont Mining gegen Indonesien aufgrund von neuen Bergbaugesetzen oder die Klage von Vattenfall gegen die deutsche Bundesregierung wegen dem deutschen Atomausstieg. Der Boom der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit wird von den Steuerzahler/innen finanziert und ist eine regelrechte Lizenz zum Gelddrucken für Fachanwälte. Diese stark spezialisierte Rechtsbranche wird nur von einer kleinen Gruppe von Anwaltskanzleien und Schiedsrichter/innen aus dem globalen Norden dominiert. Diese neigen dazu, die Rechte von Investoren stärker zu verteidigen, als das öffentliche Interesse, da dies eine steigende Nachfrage von prozessierenden Unternehmen anregt. In den letzten Jahren beobachten NGOs wie *Corporate Europe Observatory* sogar, dass Unternehmen gezielt zu Klagen motiviert werden. Diese Jurist/innen preisen Investitionsabkommen als Garanten für ausländische Inves-

tionen an, obwohl es keine eindeutigen empirischen Beweise gibt, dass die Abkommen tatsächlich zu einem Anstieg von Investitionen führen. Brasilien zum Beispiel hat kein einziges dieser Abkommen unterschrieben und kann dennoch auf hohe Investitionen verweisen.

Die steigende Anzahl an BITs und an Handelsabkommen mit Investitionsschutzkapiteln sorgt dafür, dass eine Gleichbehandlung zwischen ausländischen und einheimischen Unternehmen durchgesetzt wird. Das macht es aber immer schwieriger, mit gezielter Förderungspolitik heimische Arbeitsplätze zu schützen oder deren Einrichtung anzuregen. Ausländische Investoren bekommen gleichzeitig die Sicherheit, dass staatliche Stellen die Vertragsbedingungen nicht ändern können, die zum Zeitpunkt der Investition galten. Den ausländischen Investoren ist es auch erlaubt, das gesamte Kapital aus dem Land abzuziehen, wann es ihnen beliebt. Dadurch bleiben Staaten erpressbar.

Licht am Horizont

Durch viele strittige Klageverfahren, erkennen zunehmend mehr Länder die Ungerechtigkeit und Widersprüchlichkeit der internationalen Investitionsschiedsgerichtsbarkeit. *Corporate Europe Observatory* beobachtet, wie sich erste Staaten aus dem System zurückziehen. Die australische Regierung hat im Frühjahr 2011 verlautbaren lassen, dass sie in Zukunft auf Klauseln zur Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit in ihre Handelsabkommen verzichten würde. Einige südamerikanische Staaten, wie Bolivien, Ecuador und Venezuela, beginnen Investitionsschutzabkommen zu kündigen und sind aus dem ICSID ausgetreten. Aktuell beginnt auch Südafrika seine Investitionspolitik zu überarbeiten, »um diese besser mit der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung in Einklang zu bringen«, wie Pia Eberhardt schreibt. In Asien oder in den Philippinen könnte die Diskussion auch bald beginnen.

Literatur

- > Bondoc, Jarius (2014): Phl wins \$5 M against Fraport's slandering; In: PhilStar vom 12. Dezember 2014
- > Eberhardt, Pia (2014): Profit durch Un-Recht – Wie Kanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierer das Geschäft mit dem Investitionsschutz befeuern; online unter: <http://blog.campact.de/wp-content/uploads/2014/10/LawFirmsReport-DE.pdf>
- > Noé, Elmar (2012): Neuausrichtung und Kontinuität; In: Reese/Werning: Handbuch Philippinen