

Kapitalinteressen bedienen, politische Teilhabe kleinhalten¹

Das Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und Myanmar

von
Theresa
Hanske

Die Autorin ist Mitglied der Burma-Arbeitsgruppe im Asienhaus.

Investitionsabkommen werden von der EU als notwendiger Investorenschutz propagiert. Sowie die EU und Konzerne sich das vorstellen, fällt darunter vor allem die Absicherung von Kapitalinteressen gegenüber staatlicher Regulierung. Damit stellen solche Abkommen einen Angriff auf die politischen Handlungsspielräume von Staaten dar. Doch die erfolgreiche Bewältigung des politischen Transformationsprozesses in Myanmar verlangt eine umfassende staatliche Steuerungsfähigkeit, die sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. Eine Priorisierung ausländischer Investoreninteressen könnte destabilisierend und demokratiefeindlich wirken und den Reformprozess unterlaufen.

Sonderklagerecht für Konzerne

Mit der Etablierung einer Handels- und Investitionspartnerschaft will die EU zur »politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklung« in Myanmar beitragen, so der Beschluss des Rates zur EU-Politik mit Hinblick auf Myanmar vom 22.7.2013. Konkret kündigt die EU im selben Rahmenpapier auch an, mit Myanmar Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen aufzunehmen. Die Verhandlungen selbst sollen im ersten Halbjahr 2014 beginnen. Im April

2012 hatte die EU die Sanktionen gegen Myanmar ausgesetzt, wenige Tage vor besagtem Beschluss des Rates war das Land wieder für die *Everything-but-Arms*-Regelung zugelassen worden. Das Investitionsabkommen wird geradezu als der nächste logische Schritt für Myanmars Reintegration in die internationale Gemeinschaft präsentiert. Ganz nach dem Motto »Wandel durch Handel« versteht das Rahmenpapier ein Investitionsabkommen auch als Unterstützung Myanmars bei seinem Demokratisierungs- und Entwicklungsprozess.

Dass internationale Investitionsabkommen ein geeignetes oder gar unerlässliches Instrument sind, um politische Transformation, Wachstum und Entwicklung voranzubringen, ist umstritten. Investitionsabkommen locken nicht zwangsläufig ausländische Direktinvestitionen an und ausländische Direktinvestitionen führen nicht automatisch zu Demokratisierung und Entwicklung.

Das Kernstück internationaler Investitionsabkommen ist der Streitschlichtungsmechanismus. Dadurch wird dem ausländischen Investor gestattet, den Gaststaat, in dem er seine Investition getätigt hat, direkt vor einem internationalen Schiedsgericht auf Kompensationszahlungen zu verklagen. Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit garantiert einem Investor nicht nur das Recht, die Entschädigung tatsächlich



Geht es nur ums Geld?
Foto: The Irrawaddy

getätigter Investitionen im Falle der Enteignung einzuklagen. Vielmehr enthalten die Investitionsabkommen auch Klauseln, auf die sich die Konzerne berufen können, um für Gewinne Kompensation zu fordern, die sie berechtigterweise erwarten, aber durch die staatliche Maßnahme nicht realisieren konnten. Entsprechend hoch sind in der Regel die Schadensersatzforderungen, um die es bei diesen Prozessen geht.

Es gibt verschiedene Schiedsgerichte, vor die ein Investor einen Staat bringen kann. Die wichtigsten, das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) und die *United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), sind bei der *Weltbank* respektive bei den *Vereinten Nationen* angesiedelt und erhalten durch entsprechende Konventionen ihre völkerrechtliche Legitimation. Dies bedeutet aber nicht, dass es sich dabei um Gerichte im herkömmlichen Sinne mit unabhängig bezahlten Vollzeitrichtern und/oder einem festen Sitz handeln würde. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Parallel-Justiz: Die Verfahren sind nicht öffentlich und von keiner höheren Instanz revidierbar. Die dreiköpfigen Schlichtungsgremien werden von Fall zu Fall zusammengesetzt, wobei jede Partei eine Person als Schlichter benennt und diese beiden sich wiederum auf den Vorsitzenden des Gremiums einigen. Da die Schlichter in anderen Schiedsprozessen selbst als Anwälte von Investoren oder Staaten auftreten, liegen Interessenskonflikte auf der Hand.

Wenn Investoren klagen

In der Rechtsprechung solcher Schiedsgerichte erhält der Investorenschutz meist eine weit gefasste Auslegung: Investitionsabkommen verpflichten die Unterzeichnerstaaten üblicherweise auf eine ›gerechte und billige Behandlung‹ gegenüber dem Investor. Der in dieser Generalklausel enthaltene Vertrauensschutz wird dann so interpretiert, dass jede nach

der getätigten Investition vorgenommene Änderung einer staatlichen Regelung sanktioniert werden kann. Indirekte Enteignung wird so interpretiert, dass jede staatliche Maßnahme darunter fällt, die sich negativ auf den Wert einer Investition auswirken kann. Mittels solcher Schiedsverfahren wurden bereits eine breite Palette staatlicher Regelungen seitens der Konzerne als ›investorenfeindlich‹ angegriffen.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die gemeinhin als Handelshemmnisse von der EU und ›ihren‹ Investoren gebrandmarkt werden, können für die Gastländer ein angemessenes Mittel sein, um die eigene Entwicklung voranzubringen: Ausfuhrquoten für Rohstoffe, wie jüngst von Indonesien eingeführt, wirken einer rein extraktiven Industrie ohne einheimische Wertschöpfung und mit geringem Gewinn für den Staatshaushalt entgegen. Indonesien sah sich prompt von dem britischen Minenbetreiber *Charchill* auf 2 Milliarden US-Dollar Schadensersatz verklagt.

Die Investor-Staat-Klagemöglichkeit schafft vorgeblich Rechtssicherheit in Ländern ohne verlässliches Rechtssystem. Was auch immer die ursprüngliche Idee gewesen sein mag, als Instrument zur Durchsetzung von Konzerninteressen hat sie sich von solchen Erwägungen längst gelöst. Zunehmend geraten auch Staaten mit ausgebauter Rechtsstaatlichkeit ins Visier und ihre Verankerung in Investitions- und Freihandelsabkommen wird unabhängig vom Rechtssystem der Vertragspartner betrieben.

Konzerninteresse contra Partizipation

Alle Länder, die ein entsprechendes Investitionsabkommen unterzeichnen, laufen Gefahr, vor einem Schiedsgericht auf enorme Schadensersatzzahlungen verklagt zu werden. Für Myanmar ist das Risiko besonders groß, da es sich in einer politischen und wirtschaftlichen Umbruchphase befindet. Die EU hat es sich auf die Fahnen geschrieben, den Demokratisierungsprozess in Myanmar zu unterstützen. Die dazu notwendigen Gestaltungsspielräume werden jedoch von vornherein massiv eingeschränkt, wenn Klagemöglichkeiten der oben beschriebenen Art in dem Investitionsabkommen verankert werden.

Die burmesische Regierung versucht, Wachstum und Entwicklung des Landes anzukurbeln, indem sie ausländische Direktinvestitionen ins Land holt. Dieses Anliegen bestimmt auch eine Reihe neuer Gesetze, die unmittelbar relevant für ausländische Investoren sind: so etwa das Gesetz zu ausländischen Investitionen, der *Workers' Association Act*, die beiden Landgesetze sowie das Gesetz über die sogenannten *Special Economic Zones*. Sie zielen dezidiert auf die Schaffung eines investorenfreundlichen Klimas, meist jedoch ohne die Bevölkerung wirkungsvoll gegen die negativen Folgen einer solchen wirtschaftsliberalen Öffnung abzusichern.

Jeder möchte ein Stück Burma
Foto: Stefanie Maimun Aznan





Supermarkt auf Rädern
Foto: Christina Grein

So ist es nicht gelungen, in die Gesetze einen ausreichenden Schutz vor Landnahme für die mehrheitlich kleinbäuerliche Bevölkerung einzubauen. Manche Kritiker sprechen sogar davon, dass hierdurch eine systematische und legitimierte Umverteilung von Landnutzungsrechten zugunsten von inländischen und ausländischen Investoren vorbereitet wird. Die Möglichkeit gewerkschaftlicher Organisation ist nun zwar im *Workers' Association Act* festgeschrieben, aber – wie der Name des Gesetzes bereits suggeriert – fallen nicht alle Berufszweige darunter. Außerdem ist das Streikrecht so formuliert, dass es den ArbeiterInnen keine gleichberechtigte Stellung im Arbeitskampf mit den ArbeitgeberInnen zubilligt.

Die Gesetzgebung orientiert sich in ihrer Ausrichtung nicht nur daran, ausländischem, sondern auch inländischem Kapital günstige Investitionsbedingungen zu schaffen. In Myanmar steht eine kleine, aber durchaus finanzstarke Elite bereit, die lange von Korruption und Günstlingswirtschaft profitiert hat. Durch ihre guten Beziehungen zum Militär und den undurchsichtigen militäreigenen Unternehmenskonglomeraten wird sie versuchen, ihren Einfluss auch in Zukunft gewinnbringend zu nutzen. Gesetze, die Investoren gegenüber Kleinbäuerinnen und Kleinbauern beim Zugang zu Land begünstigen oder nur schwache Arbeitnehmerrechte festschreiben, sind auch in ihrem Interesse.

Es formt sich Widerstand

Gegen die derzeit geltenden Gesetze und ihre absehbaren Auswirkungen formiert sich vor Ort Widerstand. Bei Protestaktionen fordern Bäuerinnen und Bauern einen Gesetzeszusatz zu den Landgesetzen.

Partizipation im Entscheidungsprozess und Entschädigungen bei Enteignung im Zuge von Großprojekten werden von der lokalen Bevölkerung und ihren UnterstützerInnen aus der Zivilgesellschaft angemahnt. ArbeiterInnen machen auf ihre Situation aufmerksam. Sie alle sind mit meistens repressiven Maßnahmen der Staatsgewalt konfrontiert, gewaltsame Niederschlagung der Proteste und Verhaftung friedlicher DemonstrantInnen sind nach wie vor an der Tagesordnung. Sie alle machen aber auch deutlich, dass die Bevölkerung für sich einen angemessenen Anteil an dem im Westen viel beschworenen Wandel beansprucht. Es geht bei diesen Protesten auch um Transparenz und soziale Verträglichkeit von Investitionen, aber vor allem geht es der Bevölkerung um politische Teilhabe und darum, ihre Rechte und soziale Gerechtigkeit gesetzlich zu verankern. Für die bereits verabschiedeten Gesetze ist absehbar, dass weiterhin um Änderungen und Zusätze gerungen werden wird und zwar gerade auch um solche, durch die ausländische Investoren ihre Interessen gefährdet sehen. Mit dem Investitionsabkommen zielt die EU darauf, europäische Investoren auch für diesen Fall zu rüsten. Wenn dort die Investor-Staat-Klagemöglichkeit verankert wird – und darauf wird die EU drängen – dann ist es für Konzerne ein Leichtes, jede unerwünschte staatliche Maßnahme auszuhebeln.

Anmerkung

1. Der Artikel ist ein leicht veränderter Auszug aus der Broschüre: »Aufbruch in Myanmar. Mit europäischen Investitionen zu Wohlstand und Frieden?«, Arbeitsgruppe Burma, Stiftung Asienhaus, 2013.