



Welche Chancen bieten die neuen internationalen Investitionsabkommen der EU für Entwicklungsländer?

Zusammenfassung

Für viele Entwicklungsländer rückt zunehmend die Frage in den Vordergrund, wie ausländische Direktinvestitionen (ADI) zu nachhaltigen Entwicklungsprozessen beitragen können. Aus entwicklungspolitischer Sicht geht es längst nicht mehr nur darum, wie die Quantität von Investitionszuflüssen gesteigert werden kann. Ebenso wichtig ist die Qualität von ADI, also deren Beitrag zu breitenwirksamen und umweltverträglichen Wachstumsprozessen. Damit einher geht der Wunsch vieler Entwicklungsländer Investitionsflüsse stärker zu regulieren, um deren positive Entwicklungswirkungen zu erhöhen. Diese Schwerpunktverschiebung ist nicht nur eine Folge der Ernüchterung vieler Entwicklungsländer über die geringen wirtschaftlichen Effekte der Liberalisierung ihrer Investitionsregime in den 1980er und 1990er Jahren. Es ist auch ein Resultat des wirtschaftlichen Aufstiegs von großen Schwellenländern, die diese Liberalisierungsempfehlungen oft nicht eins-zu-eins umsetzen. Zudem wird angesichts neuer systemischer Risiken, wie globaler Finanz- und Klimakrisen und einer größeren Vernetzung unterschiedlicher Politikbereiche gefordert, dass die Kohärenz von Investitionsabkommen eine größere Rolle spielen muss.

Vor diesem Hintergrund werden die Funktion und Ausgestaltung von internationalen Investitionsabkommen (IIA) in jüngster Zeit intensiv diskutiert. IIA wurden traditionell als Instrumente der Außenwirtschaftsförderung abgeschlossen und dienten der Absicherung von Direktinvestitionen westlicher Unternehmen in politisch instabilen Entwicklungsländern.

Diese einseitige Ausrichtung von IIA ist nicht mehr zeitgemäß: das globale Investitionsregime befindet sich in einer Umbruchsituation, welche die traditionelle Nord-Süd-Logik von IIA in Frage stellt. Es sind mittlerweile nicht länger nur nordamerikanische, europäische und japanische Unternehmen, die ADI tätigen, sondern auch ihre chinesischen, brasilianischen und indischen Konkurrenten. Mit der Zunahme von wechselseitigen Investitionsflüssen wächst auch in Industrieländern die Forderung nach einer besseren Abwägung von privaten und öffentlichen Interessen in IIA.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Union (EU) infolge des Lissabon-Vertrags eine weitreichende institutionelle Reform der Gemeinsamen Handelspolitik vorgenommen: Verhandlung und Abschluss von europäischen IIA fallen nunmehr in die Gesamtverantwortung der EU und nicht länger nur der Mitgliedstaaten.

Diese Zusammenführung von Handels- und Investitionspolitik auf Ebene der EU bietet neue Anknüpfungspunkte für eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung zukünftiger IIA. Entwicklungspolitische Akteure sollten diesem Politikfeld eine größere Aufmerksamkeit widmen, um das Potenzial von ADI zur Förderung nachhaltiger Entwicklungsprozesse zu erhöhen. Durch Lissabon sind die formalen Möglichkeiten gestiegen, auf mehr Kohärenz zwischen Investitions- und Entwicklungspolitik zu drängen. Um diese Spielräume für die Gestaltung von IIA mit der EU besser nutzen zu können, benötigen Entwicklungsländer zusätzliche Unterstützung für den Aufbau von Verhandlungskapazitäten.

Welche Chancen bieten die neuen internationalen Investitionsabkommen der EU für Entwicklungsländer?

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabon-Vertrag führt zur Erweiterung der Gemeinsamen Handelspolitik der EU um den Bereich ADI. Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest, dass die Gesamtverantwortung für den Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen nunmehr in Brüssel liegt. Die Auswirkungen dieser Reform der Gemeinsamen Handelspolitik auf Drittstaaten und insbesondere Entwicklungsländer wurde in der bisherigen politischen und akademischen Debatte vernachlässigt. Im Folgenden analysieren wir daher, wie Entwicklungsländer von der neuen internationalen Investitionspolitik der EU betroffen sein werden und welche Handlungsempfehlungen sich für die deutsche und europäische Entwicklungspolitik ableiten lassen.

Entwicklungsländer und das internationale Investitionsregime

ADI werden durch ein dichtes Netz von mehr als 3000 meist bilateralen IIA geschützt. Die EU ist einer der zentralen Akteure im Rahmen des globalen IIA-Systems. Die 27 Mitgliedstaaten der EU haben mehr als 1100 bilaterale IIA abgeschlossen. Das erste Abkommen wurde 1959 zwischen Deutschland und Pakistan abgeschlossen. In der Phase der Dekolonisierung und der aufkeimenden Debatte über eine Neue Weltwirtschaftsordnung innerhalb der Vereinten Nationen konnten Auslandsinvestoren nicht länger auf den traditionellen, gewohnheitsrechtlichen Eigentumsschutz vertrauen. IIA sollten diese Lücke füllen. Vor dem Hintergrund dieser historischen Konstellation schlossen Industrieländer IIA mit Entwicklungsländern ab, die umfassende Schutzstandards für ausländische Investoren etablierten und ihnen die Möglichkeit eröffneten, deren Einhaltung vor transnationalen Schiedstribunalen gegenüber Gastländern einzuklagen.

Aus einer entwicklungspolitischen Perspektive ist diese einseitige Ausrichtung von IIA als Instrumente der Außenwirtschaftsförderung kritisch zu bewerten. Ein solch enges, historisch begründetes Verständnis von IIA ist im Zeitalter der Globalisierung und wechselseitiger Verschränkung unterschiedlicher Politikbereiche nicht mehr zeitgemäß. Sicher, IIA sind in erster Linie ein Instrument, um Investoren in Entwicklungsländer zu locken. Jüngere ökonomische Studien zeigen, dass die Etablierung eines transnationalen, verbindlichen Rechtsrahmens durch IIA zu mehr ADI-Zuflüssen in Entwicklungsländern führen kann. Allerdings sind IIA nur eine Determinante unter vielen, welche Volumen und Richtung von Investitionsflüssen bestimmen. Zudem schränken IIA den Spielraum von Gastländern zur Implementierung regulativer Maßnahmen ein, die den Beitrag von ADI zu breitenwirksamen und umweltverträglichen Wachstumsprozessen fördern sollen. Auch die in IIA enthaltenen Finanztransferklauseln können den Handlungsspielraum von Gastländern im Fall akuter makroökonomischer Krisen einschränken.

Natürlich ist diese Beschränkung des „Policy Space“ zu einem gewissen Grad intendiert, um Investitionen zu fördern. Allerdings hat die Vielzahl von Streitbeilegungsver-

fahren in den vergangenen zehn Jahren gezeigt, dass transnationale Schiedstribunale die in IIA enthaltenen, oft vage formulierten Standards sehr ausgreifend interpretieren. Ein Beispiel ist der Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung. Diese IIA-Standardklausel ermöglicht es ausländischen Investoren gegen nahezu jede Politikmaßnahme von Gastländern zu klagen, auch solche, die im öffentlichen Interesse getroffen werden. Es ist daher nicht überraschend, dass eine Vielzahl der Klagen von Investoren vor transnationalen Schiedstribunalen sich auf diesen umfassenden Standard berufen.

In den vergangenen Jahren hat sich vor diesem Hintergrund eine lebhafte Debatte über die Neuausrichtung von IIA entwickelt. Eine Reihe von Klagen von Auslandsinvestoren gegen Mitglieder des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) haben diese dazu bewogen, Investitionsstandards detaillierter zu beschreiben, um zu verhindern, dass Regulierungen im öffentlichen Interesse als „schleichende Enteignungen“ ausgreifend interpretiert werden können. Australien geht sogar so weit, Schiedsklauseln gänzlich aus IIA zu verbannen und verweist Investitionsstreitigkeiten an nationale Gerichte. Aufgeschreckt durch Klagen gegen die in der Verfassung verankerte *Black Economic Empowerment*-Politik hat Südafrika eine Abkehr von liberalen IIA eingeleitet. Ähnliche Entwicklungen gibt es auch in Indien und Lateinamerika.

Diese Dynamik im internationalen Investitionsrecht deutet darauf hin, dass viele Länder eine neue Balance zwischen den privaten Interessen der Investoren und den öffentlichen Interessen der Gastländer suchen. Auch internationale Organisationen, wie die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), treten seit langem für eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung von IIA ein.

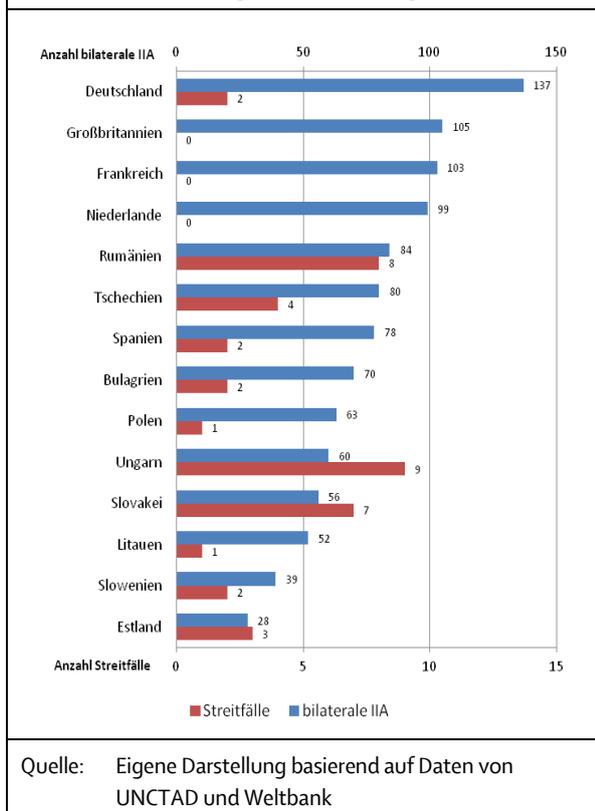
Die neue internationale Investitionspolitik der EU

Mit dem Lissabon-Vertrag erfasst diese Dynamik nun auch die EU und es kommt zu einer zweifachen Kompetenzverschiebung, die aus entwicklungspolitischer Sicht bedeutsam ist: Erstens, mit der Aufnahme von Direktinvestitionen in die Gemeinsame Handelspolitik führt Art. 207 AEUV zu einer vertikalen Kompetenzverschiebung von großer Tragweite. Zukünftige IIA, die im Namen der EU oder durch einen einzelnen Mitgliedstaat verhandelt werden, fallen unter das Kohärenzgebot von Art. 21 des Vertrags über die Europäische Union (EUV). Dieser Artikel fordert, dass das auswärtige Handeln der EU u.a. zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung in Entwicklungsländern mit dem Ziel der Armutsreduzierung beitragen soll. Einen solchen normativen Bezugsrahmen kannten die bilateralen IIA-Politiken der Mitgliedstaaten vor Lissabon nicht.

Zweitens kommt es zu einer horizontalen Kompetenzerweiterung, durch die das Europäische Parlament an Bedeutung gewinnt. Nunmehr gilt auch für die Gemeinsame Handelspolitik das „Ordentliche Gesetzgebungsverfahren“. Es ist nicht länger allein der Europäische Rat als Vertretung der Mitgliedstaaten, der über die Annahme von Rechtsak-

ten und Handels- und Investitionsabkommen entscheidet, sondern in letzter Instanz das Europäische Parlament. Durch diese starke formale Rolle ist zu erwarten, dass das Parlament auch Einfluss auf laufende Verhandlungen von IIA nehmen und auf eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung gemäß Art. 21 EUV drängen wird. Dies wurde bereits in der Diskussion über die „Verordnung zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern“ in den vergangenen zwei Jahren deutlich.

Graphik 1: Anzahl bilateraler IIA und Streitbeilegungsverfahren ausgewählter EU-Mitgliedstaaten



Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags hat sich eine intensive und kontroverse Debatte über die institutionelle Ausgestaltung der internationalen Investitionspolitik der EU entwickelt. Wie so oft waren die Kräfte der EU erst einmal von der Frage absorbiert, wie das Gleichgewicht zwischen Kommission, Rat und Parlament neu definiert werden soll. Fragen über die inhaltliche Ausgestaltung wurden hintan gestellt. Das vorrangige Ziel war es, Rechtssicherheit für europäische Investoren zu schaffen. Im Mittelpunkt dieser Debatte stand die Frage, wie mit den bestehenden IIA der Mitgliedstaaten zu verfahren ist.

Der mittlerweile gefundene Kompromiss für die angesprochene Übergangsverordnung besagt, dass die Abkommen der Mitgliedstaaten fortgelten und nur schrittweise durch EU-IIA abgelöst werden sollen. Die Verordnung sieht weiterhin vor, dass Mitgliedstaaten nach Genehmigung durch die Kommission auch weiterhin bilaterale IIA verhandeln dürfen. Diese müssen mit EU-Recht vereinbar sein und

somit auch Art. 21 EUV beachten. Der Abschluss von bilateralen IIA ist vor allem für Mitgliedstaaten wichtig, die im Gegensatz zu Ländern wie Deutschland und den Niederlanden noch kein umfassendes IIA-Netzwerk aufgebaut haben (Graphik 1). Somit ist in den nächsten Jahren zu erwarten, dass die EU zunächst mit wirtschaftlich bedeutsamen Ländern wie Kanada, Singapur, Indien und China Handels- und Investitionsabkommen verhandelt. Die Mitgliedstaaten werden auch wie bisher parallel mit weniger entwickelten Ländern bilaterale IIA abschließen, die allerdings EU-rechtskonform sein müssen.

Implikationen für Entwicklungsländer

Die angesprochene Neugestaltung der Gemeinsamen Handelspolitik hat folgende entwicklungspolitische Implikationen: Erstens, mit dem Lissabon-Vertrag erreicht die internationale Investitionspolitik das Mehrebenensystem der EU. Wurden vor Lissabon IIA von Mitgliedstaaten oftmals als rein technokratische Instrumente weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt, kommt es nun zu einer Politisierung der Debatte. Das Europäische Parlament hat in dieser Hinsicht eine wichtige Scharnierfunktion, um die Interessen von entwicklungspolitischen Akteuren in den Politikprozess einzubringen.

Zweitens, mit der Neuausrichtung der Gemeinsamen Handelspolitik sind die Chancen für eine kohärentere Investitionspolitik gestiegen. Investitionsregeln werden in Zukunft vor allem im Rahmen von Freihandelsabkommen verhandelt. Durch diese Verschränkung der Handels- und Investitionspolitik können Debatten über Investitionsförderung durch Industrieländer, Verbesserung der Verhandlungskapazitäten und *Special and Differential Treatment*, welche in ähnlicher Form seit Jahrzehnten den handelspolitischen Diskurs prägen, auch in die Investitionspolitik Eingang finden. Das Freihandelsabkommen der EU mit den Ländern der Karibik (CARIFORUM) ist ein Schritt in diese Richtung. Diese vorsichtigen Schritte zur Integration entwicklungspolitischer Belange in Handels- und Investitionsabkommen sind bedeutsam, insbesondere wenn man sie an der bisherigen IIA-Praxis der Mitgliedstaaten misst.

Drittens, durch die neue Akteurskonstellation im Europäischen Rat kommt es zu einem stärkeren Ausgleich der Interessen der traditionellen ADI-Exporteure wie Deutschland und den Niederlanden mit denen von osteuropäischen ADI-Importeuren. Diese haben bereits schmerzhaft Erfahrungen in mehreren Streitfällen mit ausländischen Investoren gemacht (Graphik 1). Eine ausgewogene internationale Investitionspolitik scheint auch im Interesse der Kommission zu sein, die eine Politik favorisiert, die der der NAFTA-Länder ähnelt. Eine solche Abkehr vom reinen Investitionsschutz-Gedanken wird sich aufgrund der Reziprozität der Abkommen auch positiv auf die Entwicklungsländer auswirken und ihren „Policy Space“ erweitern.

Viertens können Entwicklungsländer zukünftig von einer einheitlichen internationalen Investitionspolitik profitieren, da sie nunmehr nur noch ein Abkommen verhandeln müssen,

das für alle 27 Mitgliedstaaten der EU gilt. Diese Zentralisierung auf Seiten der EU schont die Verhandlungskapazitäten der Entwicklungsländer. Diese Entlastung wird allerdings erst in einigen Jahren zum Tragen kommen, da die Verhandlungen mit Industrie- und Schwellenländern für die EU vorrangig sind.

Den Möglichkeiten zu einer entwicklungsfreundlicheren Ausgestaltung von europäischen IIA stehen auch Herausforderungen gegenüber. Zum einen ist die Machtasymmetrie höher, wenn Entwicklungsländer direkt mit der EU verhandeln und nicht nur mit einem Mitgliedstaat. Die aktuelle Debatte um die Übergangsverordnung hat gezeigt, dass die traditionellen ADI-Exporteure unter den Mitgliedstaaten auf die Übernahme von hohen Schutzstandards in zukünftige EU-IIA drängen. Die legitimen Interessen europäischer Unternehmen für einen effektiven rechtlichen Schutz in Entwicklungsländern gilt es in Einklang zu bringen mit den Interessen der Gastländer. Ein solcher Interessenausgleich muss kein Nullsummenspiel sein. Ein Beispiel hierfür wäre z.B. die Ausnahme von spekulativen, kurzfristigen Investitionsflüssen aus der Liste der durch IIA geschützten Investitionsformen. Europäische Unternehmen, die an einer langfristigen Investition interessiert sind, wären unter einer solchen Investitionsdefinition nach wie vor umfassend rechtlich geschützt. Ein weiteres Beispiel ist die Aufnahme von Bestimmungen zur Investitionsförderung, welche sowohl für Investoren als auch für die Gastländer vorteilhaft sind. Auch der Bezug zu Nachhaltigkeitsstandards, wie den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, kann eine wichtige Innovation sein. Durch ihre Teilnahme an der Vielzahl von Multi-Stakeholderforen, die solche Standards erarbeiten, zeigen europäische Unternehmen, dass sie nicht länger nur auf ihre Rechte pochen, sondern auch ihre Verantwortung gegenüber den Gastländern wahrnehmen.

Eine weitere Herausforderung ist die Integration von Marktöffnungsklauseln in zukünftige EU-IIA. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass solche Klauseln im Rahmen

von Freihandelsabkommen besonders geeignet sind, Investitionsflüsse in Entwicklungsländer zu fördern. Allerdings geben Gastländer hiermit ihr Recht auf, den Zugang von ADI zu regulieren. Für die Partnerländer gilt es hierbei, vor dem Hintergrund nationaler Entwicklungsstrategien genau abzuwägen, welche Sektoren liberalisiert werden sollen.

Anforderungen an die Entwicklungspolitik

Die neue internationale Investitionspolitik der EU stellt entwicklungspolitische Akteure vor neue Herausforderungen, welche in der Vergangenheit diesem Politikfeld nur wenig Aufmerksamkeit widmeten. Die Entwicklungsministerien in den Mitgliedstaaten und die Generaldirektion für Entwicklung und Zusammenarbeit sollten auf eine kohärentere internationale Investitionspolitik der Mitgliedstaaten und der EU drängen. Die formalen Möglichkeiten hierfür wurden durch den Lissabon-Vertrag verbessert, können allerdings nur genutzt werden, wenn diese mit konkreten inhaltlichen Vorschlägen zur entwicklungsfreundlichen Ausgestaltung von IIA verbunden werden.

Der beschriebene Abschied von reinen Schutzabkommen bedeutet, dass die Verhandlungen von EU-IIA komplexer werden. Entwicklungsländer benötigen Unterstützung, um die Anknüpfungspunkte für eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung von IIA mit der EU tatsächlich nutzen zu können. Angesichts der mangelnden Kapazitäten der europäischen Geber in diesem Politikfeld sollten Mittel verstärkt über multilaterale Organisationen wie die UNCTAD zur Verfügung gestellt werden.

Über die Mitgestaltung der neuen internationalen Investitionspolitik der EU hinaus sollten die europäischen Geber den Dialog mit ihren Partnern in Schwellenländern wie Südafrika, Indien und China suchen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Schwellenländer als Ursprungsländer von ADI und der Vielzahl von Süd-Süd-IIA, die sie mit anderen Entwicklungsländern abschließen, bieten sich trilaterale Kooperationsprojekte zur Unterstützung von Entwicklungsländern an.

Literatur

UNCTAD (2012): World Investment Report 2012. Towards a new generation of investment policies, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva

European Commission (2010): Towards a comprehensive European international investment policy, COM(2010)343 final, Brussels



Axel Berger
Researcher
Department "World Economy
and Development Financing"



Julia Harten
Praktikantin in der Abteilung V
Department "World Economy
and Development Financing"