

Antrag

der Abgeordneten Katharina Dröge, Anja Hajduk, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Franziska Brantner, Dr. Frithjof Schmidt, Margarete Bause, Renate Künast, Lisa Badum, Kerstin Andreae, Sven-Christian Kindler, Sven Lehmann, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Corinna Ruffer, Dr. Gerhard Schick, Stefan Schmidt, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Dr. Tobias Lindner, Dr. Irene Mihalic, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Multilateralen Gerichtshof an soziale, ökologische, menschenrechtliche und wirtschaftliche Völkerrechtsnormen binden – Klageprivilegien für Konzerne ablehnen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Fairer Handel und nachhaltige Investitionen bringen Wirtschaft, Umwelt und Soziales in Einklang. Der Bundestag setzt sich für gerechte Handels- und Investitionsregeln ein, die fairen Wettbewerb und eine ressourcenschonende Produktionsweise fördern, Menschen wirtschaftliche Perspektiven bieten und Beschäftigte und VerbraucherInnen durch verbindliche und hohe Standards schützen. Das bestehende internationale Investitionsschutzregime, basierend auf einer Vielzahl bilateraler Investitionsschutzverträge, erfüllt diesen Anspruch nicht. Eine gute Handels- und Investitionspolitik stellt grundsätzlich das Wohl der Menschen vor Konzerninteressen und sie erhält und nutzt den politischen Gestaltungsspielraum, statt ihn den wirtschaftlichen Interessen Einzelner zu opfern. Deshalb setzt sich der Bundestag gemeinsam mit einem breiten zivilgesellschaftlichen Bündnis dafür ein, die Investitions- und Handelspolitik der EU grundlegend zu verändern. Die EU-Kommission hat mit ersten Veränderungsvorschlägen versucht, auf einen Teil der Kritik an ihrer Investitions- und Handelspolitik einzugehen. Doch diese Vorschläge sind unzureichend, um Handel und Investitionen wirklich fair zu gestalten.

Globale Investitionsströme brauchen robuste politische Leitplanken, damit sie zu einer nachhaltigen Entwicklung und der notwendigen sozial-ökologischen Modernisierung der Wirtschaft hier und weltweit beitragen. In erster Linie sind die Staaten aufgefordert, innerstaatlich durch eine unabhängige Justiz und die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge zum Klima- und Umweltschutz, zu Menschenrechten und Arbeitnehmerstandards soziale, ökologische und ökonomische Interessen in Einklang zu bringen. Der internationale Einsatz für Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung von Korruption weltweit sind daher von größter Bedeutung. Gleichzeitig müssen auch Investitionsschutz und -förderung im Kontext der grundlegenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu Menschenrechten und Klimaschutz gesehen werden. Der Schutz einzelner Investitionen ist nicht wichtiger als die Menschenrechte, das Pariser Klimaabkommen oder die wichtigsten völkerrechtlichen Verpflichtungen im Arbeitsrecht wie

die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Darüber hinaus muss Investitionsschutz die Prinzipien der Nachhaltigkeitsagenda (Sustainable Development Goals, SDGs) berücksichtigen.

Deshalb setzt sich der Bundestag für eine grundlegende Reform des geltenden internationalen Investitionsschutzregimes ein. Das auf bilateralen Investitionsschutzverträgen basierende System muss beendet werden. Die den Verträgen zugrunde liegenden Investitionsschutzbestimmungen sind einseitig auf den Schutz von Investitionen ausgerichtet. Eine Abwägung mit anderen Rechtsgütern wie etwa Menschenrechten, Umweltschutz oder Sozialstandards erfolgt nur unzureichend. Die Verträge garantieren Rechte für ausländische Investoren, treffen aber keine Regelungen zu ihren Pflichten. Um dies zu ändern, muss sich die Bundesregierung im Rat der EU für einen multilateralen Gerichtshof einsetzen nach folgendem Konzept:

1. Für einen völkerrechtlich basierten multilateralen Gerichtshof

Das internationale Investitionsrecht muss grundlegend reformiert werden. Kern muss ein völkerrechtlicher Vertrag sein, der anders als im bisherigen System der bilateralen Investitionsschutzverträge zu einem ausgewogenen Verhältnis von Investorenrechten und -pflichten führt. Dazu gehört zum einen eine grundsätzliche Überarbeitung und deutliche Beschränkung der materiell-rechtlichen Schutzbestimmungen für Investoren und zum anderen eine explizite Benennung von Investorenpflichten im völkerrechtlichen Vertrag. Grundsätzlich muss die Rechtsprechung des multilateralen Gerichtshofs auch an all diejenigen völkerrechtlichen Abkommen und Vereinbarungen gebunden sein, die im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) verhandelt worden sind und soziale, menschenrechtliche, umwelt- und klimarelevante Verpflichtungen formuliert haben.

Ein multilateraler Gerichtshof mit größtmöglicher Legitimität sollte direkt unter dem Dach der VN gegründet werden. Die RichterInnen müssen unabhängig sein und für eine bestimmte Amtszeit zu transparenten Konditionen bestellt werden. Die Verfahren müssen mindestens den UNCITRAL-Transparenzregeln entsprechen und der Gerichtshof muss eine Berufungsinstanz vorsehen.

Es sollten außerdem Gegenklagemöglichkeiten für Staaten gegen Investoren möglich sein. Sollte ein Investor Klage erheben, wäre es dem Staat danach möglich, seinerseits eine Klage gegen den Investor einzureichen, wenn dieser sich im Widerspruch zu Bedingungen der völkerrechtlichen Verträge für Menschenrechte, Arbeitsschutz sowie Klima- und Umweltschutz verhalten hat. Bei begründeten Gegenklagen des Staates könnte infolgedessen der Schadensanspruch des Investors erlöschen.

Um das im ISDS-System existierende Ungleichgewicht in der Rechtsdurchsetzung zwischen ausländischen Investoren und anderen gesellschaftlichen Gruppen aufzulösen, sollten zum Beispiel auch lokale Gemeinschaften, Gewerkschaften oder andere zivilgesellschaftliche Gruppen die Möglichkeit zu Gegenklagen und Zugang zu einem multilateralen Gerichtshof für Investitionen und Menschenrechte bekommen.

Der multilaterale Gerichtshof kann erst dann angerufen werden, wenn für eine zumutbare Mindestdauer der nationale Rechtsweg beschritten wurde. Der multilaterale Gerichtshof entscheidet auf dieser Grundlage über die Zulässigkeit der Klage. Sollte sich eine klageberechtigte Partei für die Anrufung des multilateralen Gerichtshofs entscheiden, kann sie zu einem späteren Zeitpunkt nicht auf den nationalen Rechtsweg zurückkehren. Der nationale Rechtsweg darf zum Zeitpunkt der Anrufung des multilateralen Gerichtshofs nicht bis zur letzten Instanz ausgeschöpft worden sein.

Schließlich muss es eine Begrenzung der möglichen Schadensersatzsummen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte geben.

2. Klageprivilegien für Konzerne beenden

Große Kritik aus der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft an den intransparenten und einseitig auf Wirtschaftsinteressen ausgerichteten Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS) in Handels- und Investitionsschutzverträgen wie TTIP oder CETA haben die EU-Kommission dazu veranlasst das sogenannte „Investitionsgerichtssystem“ (ICS) zu entwickeln, das zum Beispiel im Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) enthalten ist.

Der Deutsche Bundestag kritisiert allerdings, dass auch ICS keine grundlegende Reform von ISDS darstellt, sondern eine Fortschreibung des bisherigen Systems der Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren ist. Denn die zugrunde liegenden materiell-rechtlichen Investitionsschutzbestimmungen bleiben einseitig auf den Schutz von Investitionen ausgerichtet. Die Regelungen bergen damit enorme Risiken für öffentliche Haushalte sowie für den Erhalt und die Fortentwicklung wichtiger ökologischer und sozialer Schutzstandards. Der Deutsche Bundestag lehnt ICS daher ab.

Es braucht deshalb ein klares politisches Ziel und einen Prozess der EU und ihrer Mitgliedstaaten, keine Handels- und Investitionsschutzabkommen abzuschließen, die die problematischen Investor-Staat-Schiedsgerichte enthalten, sowie die bestehenden Investitionsabkommen, die ISDS oder ICS enthalten, so zu beenden, dass die Regelungen zu den Konzern-Schiedsgerichten aus ihnen gestrichen werden. Der Bundestag fordert die Bundesregierung ebenso auf, mit allen Investitionsschutzverträgen der Bundesrepublik Deutschland, die diese Regelungen enthalten, entsprechend zu verfahren.

3. Mandat für „Multilateralen Investitionsgerichtshof“ (MIC) ist unzureichend

Im März 2018 gab der Rat der EU mit Zustimmung der Bundesregierung der EU-Kommission das Mandat, einen „Multilateralen Investitionsgerichtshof“ (MIC) auszuhandeln.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Kommission mit den Verhandlungen zu einem MIC versucht, Fragen des Investitionsschutzes multilateral zu lösen. Die institutionelle Ausgestaltung des MIC stellt eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu den existierenden Schiedstribunalen dar.

Das von der EU-Kommission vorgelegte Mandat für einen MIC adressiert jedoch nicht die inhaltliche, materiell-rechtliche Kritik am bisherigen Schiedsgerichtssystem und kann deshalb in dieser Form nicht unterstützt werden.

Beim Verhandlungsmandat für den MIC handelt es sich zwar um isoliert betrachtet richtige institutionelle Anpassungen. Diese greifen aber viel zu kurz, um die bestehenden Probleme mit ISDS zu beheben. So bezieht sich das MIC-Mandat lediglich auf die Rolle, Qualifikation, Auswahl, Vergütung und Ernennung der SchiedsrichterInnen oder RichterInnen, auf Regeln der Transparenz sowie auf die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus. Prozessuale Regeln werden damit aber nur am Rande geändert, materielle Regeln – also die inhaltliche Ausgestaltung des Investitionsschutzes – werden überhaupt nicht erfasst.

Der Bundestag kritisiert, dass das MIC-Mandat auf dem bisherigen System der Investitionsschutzverträge aufbaut. Die Rechtsprechung des skizzierten Gerichtshofs würde so das alte, problematische System fortsetzen. Solange aber die zugrunde liegenden materiellen Standards einseitig auf den Schutz von Investitionen ausgerichtet sind, findet keine ausreichende Abwägung mit anderen Rechtsgütern wie etwa Umweltschutz, Verbraucherschutz oder Sozialstandards statt. Damit würde der MIC die Chance verpassen, bestehende internationale völkerrechtliche Regeln in diesen Bereichen zu stärken. Problematische Klauseln wie „faire und billige Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“ blieben zeitgleich bestehen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass

das MIC-Mandat so angepasst wird, dass es dem hier skizzierten multilateralen Gerichtshof den Weg bereitet.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rat der EU dafür einzusetzen, dass die EU-Kommission den Verhandlungsprozess zur Etablierung eines multilateralen Gerichtshofs beginnt, der folgenden Kriterien entspricht:
 - a. Der multilaterale Gerichtshof soll unter dem Dach der Vereinten Nationen geschaffen werden, damit er größtmögliche Legitimität erhält.
 - b. Unabhängig von seiner institutionellen Zuordnung muss er an alle völkerrechtlichen Abkommen und Vereinbarungen zum Schutz von Umwelt, Klima, Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten gebunden sein, die im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelt wurden und werden.
 - c. Die RichterInnen sollen bei ihrer Rechtsprechung die völkerrechtlich verbindlichen internationalen Abkommen zum Umwelt- und Klimaschutz sowie zu Menschen- und Arbeitnehmerrechten einbeziehen müssen. Daneben dürfen die Richterämter nicht ausschließlich durch Handels- und Investitionsjuristen, sondern auch durch auf diesen anderen Völkerrechtsgebieten spezialisierte Juristen besetzt sein.
 - d. Neben Investoren sollen auch lokale Gemeinschaften, Gewerkschaften oder andere Organisationen der Zivilgesellschaft Zugang erhalten, wenn sie von Menschenrechtsverletzungen transnational agierender Unternehmen betroffen sind.
 - e. Es sollen Gegenklagemöglichkeiten von Staaten möglich sein, die gewährleisten, dass der Entschädigungsanspruch eines Unternehmens gemindert wird oder erlischt, wenn nachweisbar ist, dass das Unternehmen völkerrechtliche Normen für Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz und Arbeitsschutz verletzt.
 - f. Die materiell-rechtliche Grundlage des Gerichtshofs muss ein völkerrechtlicher Vertrag sein, der anders als im bisherigen System der bilateralen Investitionsschutzverträge zu einem ausgewogenen Verhältnis von Investorenrechten und -pflichten führt. Dazu gehört zum einen eine grundsätzliche Überarbeitung und deutliche Beschränkung der materiell-rechtlichen Schutzbestimmungen für Investoren und zum anderen eine explizite Benennung von Investorenpflichten im völkerrechtlichen Vertrag;
2. das klare politische Ziel zu formulieren und einen Prozess der EU und ihrer Mitgliedstaaten anzustoßen,
 - a. keine Handels- und Investitionsschutzabkommen abzuschließen, die die problematischen Investor-Staat-Schiedsgerichte enthalten,
 - b. die bestehenden Investitionsabkommen, die ISDS oder ICS enthalten, so zu beenden, dass die Regelungen zu den Konzern-Schiedsgerichten aus ihnen gestrichen werden, und
 - c. mit allen Investitionsschutzverträgen der Bundesrepublik Deutschland, die diese Regelungen enthalten, entsprechend zu verfahren;
3. sich im Rat der EU für eine Anpassung des MIC-Mandats im Sinne der oben genannten Ziele einzusetzen, das den Weg zur Etablierung eines solchen multilateralen Gerichtshofs bereitet.

Berlin, den 19. November 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion