

# SP-Fraktion in der Bundesversammlung

## Für einen sozial und ökologisch nachhaltigen Investitionsschutz



**Bedeutendes Ausmass:** Internationale Investitionen sind für die Schweiz von erstrangiger Bedeutung. Die [Nationalbank](#) beziffert den Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland auf über 1000 Mrd. CHF und die Zahl der von Schweizer Unternehmen im Ausland beschäftigten Personen auf über 2,96 Mio. (per 2011). Dies sind im internationalen Vergleich Spitzenwerte. Gemäss [UNCTAD](#) belegt die Schweiz in Bezug auf Direktinvestitionen im Ausland in absoluten Zahlen den **6. Platz** aller Staaten – sowohl hinsichtlich Bestand als auch neue Kapitalexporte (per 2010). Die Schweiz verfolgt eine höchst aktive Politik zur rechtlichen Absicherung dieser Direktinvestitionen. Seit 1961 hat die Schweiz 130 Investitionsschutzabkommen (ISA) abgeschlossen, wovon 116 in Kraft sind. Nach Zählweise der UNCTAD unterhält die Schweiz gar 118 ISA (Mai 2011). Damit belegt die Schweiz weltweit den **3. Rang**; nur Deutschland und China haben mehr ISA abgeschlossen.

**Herkömmliche Begründung:** Die Grundidee für den Abschluss von ISA stammt aus der Zeit der Entkolonialisierung weiter Teile Afrikas und Asiens und des Kalten Krieges. Im Kern will der Industriestaat die Kapitalinteressen seiner Wirtschaft im Gastland vor Enteignungen schützen, die etwa durch politische Umwälzungen ausgelöst werden könnten. ISA räumen dem Investor das Recht ein, das Gastland direkt vor einem internationalen Schiedsgericht zu verklagen und so Entschädigungsforderungen durchzusetzen. Begründet werden ISA, die Gewährung von Investitionsschutz bringe mehr ausländische Investitionen ins Land, was wiederum dem wirtschaftlichen Fortschritt diene. Ob tatsächlich ein Zusammenhang zwischen ISA und ausländischen Direktinvestitionen besteht, ist politisch und wissenschaftlich umstritten. Zwei Grundanliegen der ISA verdienen dennoch klar unsere Unterstützung: Der *Schutz vor formeller Enteignung* und das *Recht auf Rechtssicherheit*: Verstaatlicht ein Gastland eine Direktinvestition, so soll dies eine Entschädigungspflicht auslösen. Im Konfliktfall soll diese auch gegen den Willen des Gastlandes geltend gemacht werden können.

**Problematik herkömmlicher ISA:** Ob es dafür auch 50 Jahre nach der Dekolonisierung immer noch ISA braucht, ist weniger klar. Das Recht hat sich seit den 1960er Jahren weiterentwickelt. Die Rechtsprechung hat sich in vielen Gastländern verbessert. Es ist nicht mehr zwingend, dass der Investor den nationalen Rechtsweg überspringt und direkt an ein internationales Gericht gelangt. Noch problematischer ist die neue *Rechtsfigur der indirekten Enteignung*. Diese geht viel weiter als das, was das Schweizer Recht eine *materielle Enteignung* nennt. Die indirekte Enteignung wird so breit definiert, dass Gaststaaten oft zögern, den Arbeiter- und Umweltschutz zu verbessern, weil sie befürchten müssen, dass höhere Nachhaltigkeitsstandards Entschädigungsforderungen auslösen können. Die Forschung spricht vom *Chilling-Effekt* (=abschreckende Wirkung), wenn eine staatliche Massnahme eine nicht beabsichtigte, abschreckende Wirkung entfaltet und so die Wahrnehmung bestimmter Rechte verhindert. Das ist nicht nur Theorie, sondern leider Alltag, wie die [UNCTAD](#) und NGO wie [IISD](#), [Alliance Sud](#) und haben (siehe dazu auch ein [Positionspapier der SP](#)).

**Moderne ISA sind der Nachhaltigkeit verpflichtet:** Die [UNCTAD](#) und die [OECD](#) haben deshalb eine neue Generation von ISA vorgeschlagen, damit der Investitionsschutz nicht länger im Widerspruch zu Anforderungen der Menschenrechte und der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit steht. Die USA haben 2012 ein entsprechendes [Modell-ISA](#) verabschiedet wie zuvor schon [Kanada](#). Eine intensive Diskussion findet auch [in der EU](#) statt, seit der Lissabonvertrag die Zuständigkeit für die Aushandlung von ISA von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen hat. Auf Druck der SP entwickelte 2011/2012 auch in der Schweiz eine Interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des SECO neue Vorgaben an zukünftige ISA. Diese sollen deren Vereinbarkeit mit Nachhaltigkeitszielen verbessern. Das SECO hat die Ergebnisse bisher nicht veröffentlicht und nicht umgesetzt. SECO-Direktorin und Staatssekretärin Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch hat am 14. Januar 2013 darüber eine SP-Delegation mündlich informiert.

## Forderungen der SP-Fraktion

1. Die SP-Fraktion lehnt bilaterale Investitionsschutzabkommen grundsätzlich ab bzw. weist diese zur Nachverhandlung an den Bundesrat zurück, falls diese nicht folgende Elemente enthalten:

- a.) **Aufnahme von Bestimmungen mindestens in die Präambel**, die verlangen,
    - dass Investitionen einer nachhaltigen Entwicklung dienen sollen,
    - dass Investoren die Menschenrechte einhalten müssen,
    - dass sich Investoren den Anforderungen der CSR unterziehen und
    - dass die Vertragsparteien sich verpflichten, gegen Korruption vorzugehen.
  - b.) In das ISA soll eine Klausel aufgenommen werden, die klarstellt, dass andere internationale Verpflichtungen (wie die ILO-Kernübereinkommen, die beiden UNO-Menschenrechtspakte sowie internationale Umweltabkommen) auf gleicher Ebene wie der Schutz der Investitionen einzuhalten sind (**Mutually supportive-Klausel**).
  - c.) Im ISA soll ausdrücklich das Recht des Zielstaates anerkannt werden, neue regulatorische Massnahmen im Dienste des Gemeinwohls zu ergreifen, solange dabei die Grundsätze des Abkommens berücksichtigt werden (**Right to regulate-Klausel**).
  - d.) Im ISA soll eine ausdrückliche Bestimmung enthalten sein, wonach Investitionen nicht damit angelockt werden dürfen, dass bestehende nationale Arbeitsschutz- und Umweltschutzbestimmungen gesenkt werden (**Not lowering standards-Klausel**).
  - e.) Das ISA soll die **Transparenz der Schiedsverfahren** vorschreiben und Organisationen der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, NGO) ein Recht auf Information einräumen und ihnen ermöglichen, sich mit einer «Äusserung Dritter» (**amicus curiae brief**) am Verfahren zu beteiligen.
- Diese fünf Bedingungen sind sowohl im ISA mit Tunesien als auch in den laufenden Verhandlungen für ISA mit Indonesien, der Zollunion Russland-Belarus-Kasachstan, Georgien und Angola zu erfüllen, ebenso in den geplanten Verhandlungen über neue ISA mit Malaysia, Singapur und Marokko. Parallel sind auch die übrigen rund 120 ISA der Schweiz entsprechend zu modernisieren.

2. **Verhandlungsmandate** für neue ISA oder die Revision bestehender ISA sind den zuständigen parlamentarischen Kommissionen nach Art. 152 Abs. 3 ParlG **zur Konsultation vorzulegen**. Die neue ISA-Politik des Bundesrates muss in den Kommissionen vorberaten und den Räten in Form eines Berichtes zur Kenntnis gebracht werden. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen sind periodisch über den Fortgang der ISA-Verhandlungen und den Vollzug der ISA zu informieren.

3. Die SP-Fraktion erwartet vom Bundesrat auf internationaler Ebene Initiativen und in naher Zukunft Fortschritte in Bezug auf folgende Punkte:

- a.) Schiedsverhandlungen und Schiedsspruch sind **zu veröffentlichen** und die Regeln des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten ([ICSID](#)) der Weltbank und der UNO-Kommission für internationales Handelsrecht ([UNCITRAL](#)) entsprechend anzupassen.
- b.) In diesen beiden wichtigsten völkerrechtlichen Grundlagen für Schiedsverfahren bei Investitionsstreitigkeiten ist die Möglichkeit einer «Äusserung Dritter» (**amicus curiae brief**) und **ein Beschwerderecht von spezialisierten NGO und Gewerkschaften** vorzusehen.
- c.) Ein Investor soll ein Gastland erst dann bei einem internationalen Schiedsgericht einklagen können, wenn er **vorgängig den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft** hat.

4. Die SP-Fraktion erwartet ferner, dass der Bundesrat in naher Zukunft folgende weitere Elemente in bilaterale ISA aufnimmt und zu Revisionspunkten der ICSID- und UNCITRAL-Regeln macht:

- a.) Die übliche **Klausel der «gerechten und billigen Behandlung»** (Fair and Equitable Treatment FET) ist aufgrund des allzu weiten Interpretationsspielraums missbrauchsanfällig und muss enger, d.h. konkreter und präziser formuliert werden (siehe UNCTAD, [2012, S. 43](#)).
- b.) Der Schutz ist **auf gerecht besteuerte Investitionen zu beschränken**. Erster Schritt ist eine ISA-Klausel, die eine länderweise differenzierte Rechnungslegung ([Country-by-country-Reporting](#)) vorschreibt. Die Steuerpflicht erfolgt am Ort der Wertschöpfung (Realinvestitionen, Arbeitsplätze).
- c.) Der Schutz ist auf Unternehmen zu beschränken, welche sich verpflichten, weltweit Menschenrechte und Umweltschutz zu respektieren (**Sorgfaltspflichten** gemäss «[Recht ohne Grenzen](#)»).