

## Die Rolle der Rechtsbranche in Investoren-Klagen gegen Staaten

# Politikbekämpfung als Geschäftsmodell

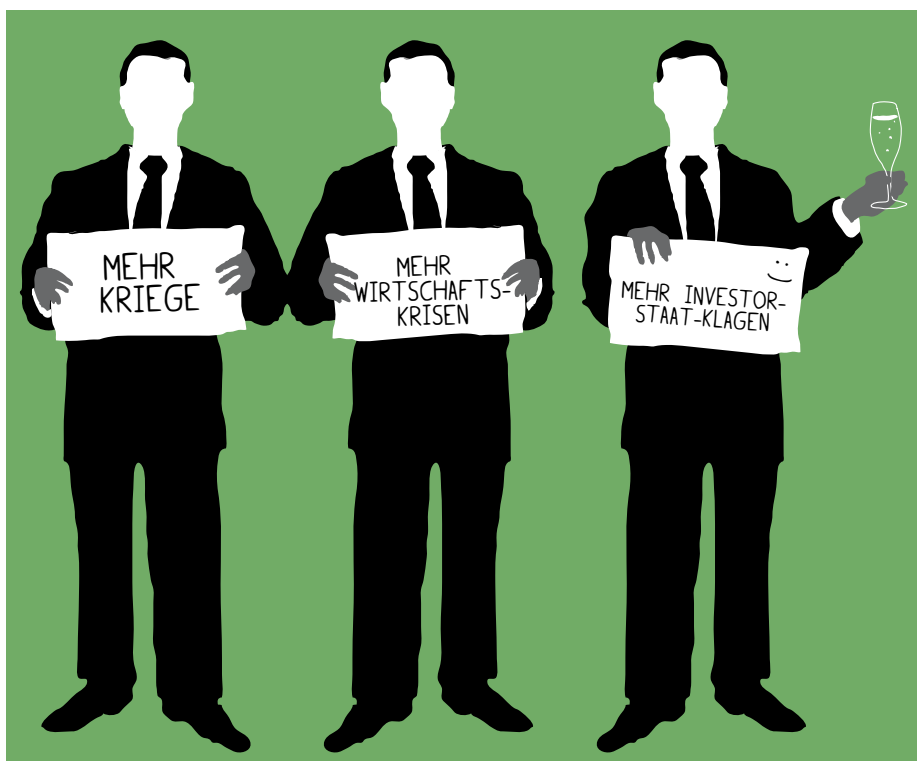
**Internationale Investitionsabkommen ermöglichen ausländischen Investoren weitreichende Klagerechte gegen Staaten.** Für Anwaltskanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierer ist das ein lukratives Geschäftsfeld. Eine neue Studie gibt Einblicke in die Welt dieser Industrie. Pia Eberhardt

Ein stetig wachsender Schuldenberg, rigide Sparpakete, gewaltsame Proteste – monatelang beherrschte die Krise in Griechenland politische Debatten und Medienberichte. Auch Anwaltskanzleien haben ein Auge auf Athen geworfen. Allerdings geht es ihnen nicht darum, die Menschen dort vor mehr Armut zu bewahren. Vielmehr ermuntern sie Investoren, Griechenland auf Basis internationaler Investitionsabkommen zu verklagen.

Weltweit gibt es über 3.000 internationale Investitionsabkommen. Sie ermöglichen ausländischen Investoren, vor privaten Schiedsgerichten zu klagen, und zwar gegen jede Politik im Gaststaat, die ihre Eigentumstitel und geplante Gewinne aus ihren Investitionen bedroht – vom Gesundheits- und Umweltschutz über Sozial- und Wirtschaftspolitik bis zum Krisenmanagement. Der schwedische Energiekonzern Vattenfall verklagt beispielsweise gerade Deutschland wegen seines Atomausstiegs. Und Philip Morris geht gegen Gesundheitswarnungen auf Zigarettenpackungen in Uruguay und Australien vor. Mindestens 350 solcher

**„Die Anwaltshäie kreisen schon um die Umschuldung in Griechenland.“**

*Patrick Heneghan und Markus Perkams von der Kanzlei Skadden<sup>14</sup>*



Investor-Staat-Klagen gab es schon. Die Dunkelziffer dürfte höher liegen, die Tendenz ist steigend, unter anderem dank der Akquise von Anwaltskanzleien.

So erklärte die deutsche Kanzlei Luther ihren Kunden im Sommer 2011, dass Investitionsabkommen eine Möglichkeit böten, gegen Griechenland und andere "zahlungsunwillige Staaten vorzugehen". Als Modell dient Argentinien. Wegen seiner Schuldenbekämpfungspolitik Anfang des Jahrtausends wurde das Land

mehrfach von ausländischen Investoren verklagt. Mehrere Schiedsgerichte sahen in den Notstandsgesetzen des Landes eine Verletzung seiner Investitionsabkommen und sprachen den Klägern bis Ende 2008 knapp eine Milliarde Euro an Schadenersatz zu. Laut Luther könnte es „angesichts des unsauberen griechischen Finanzgebarens der letzten Jahre“ nun ähnliche Schiedssprüche gegen Griechenland geben.<sup>1</sup>

Auch im Kontext des Bürgerkriegs in Libyen rührten Kanzleien die ➤

»

Werbetrommel für Investoren-Klagen. So zum Beispiel in der *Presse*, in der zwei AnwältInnen der US-Kanzlei Cleary Gottlieb auf die Möglichkeit der „Entschädigung für Investoren im Kriegsgebiet“ hinwiesen. Denn: „Das Investitionsschutzabkommen zwischen Österreich und Libyen gewährt österreichischen Investoren das Recht auf Entschädigung für Verluste“ – Verluste infolge der Beschlagnahme oder Zerstörung einer Investition durch libysche Streitkräfte beispielsweise, aber auch durch Rebellen.<sup>2</sup> Christoph Schreuer, prominenter Schiedsrichter in Investitionsschutz-Verfahren und Berater der Wiener Kanzlei Wolf Theiss, schrieb gleich einen ganzen Artikel über die Rolle von Investitionsabkommen in bewaffneten Konflikten.<sup>3</sup>

**Die Schiedsgerichtsbarkeit-Branche ist mitverantwortlich für ein internationales Investitionsregime, das als Instrument zur Durchsetzung transnationaler Kapitalinteressen fungiert.**

**Ein profitables Geschäft** ■ Bei Stundenlöhnen von bis zu 1.000 US-Dollar, die AnwältInnen für ihre Arbeit an Investor-Staat-Klagen in Rechnung stellen können, wundert diese Akquise nicht. Die Rechtskosten betragen laut OECD im Durchschnitt acht Mio. Dollar pro Verfahren, können aber viel höher liegen. Laut Medienberichten hat die philippinische Regierung für die Verteidigung zweier Klagen des deutschen Flughafenbetreibers Fraport 58 Mio. US Dollar ausgegeben – Geld, mit dem sie 12.500 Lehrerinnen und



Lehrer entlohnen oder gleich zwei neue Flughäfen hätte bauen können. Der Löwenanteil der Rechtskosten, etwa 80%, landet in den Taschen großer Kanzleien.

Entsprechend breit ist die Palette politischer Maßnahmen, bei denen Kanzleien Klagen empfehlen. Zwei Luther-Anwälte schreiben: „Die mögliche Vielfalt schädlichen staatlichen Handelns ist praktisch unbegrenzt“. Der Staat könne beispielsweise neue Steuern einführen, die die Fortführung eines Geschäfts wirtschaftlich sinnlos machen, Umweltgesetze erlassen, durch die die bisher gefertigten Produkte verboten werden, oder staatlich regulierte Tarife senken, etwa im Strom-, Gas- oder Telekommunikationssektor, und damit die Finanzierung eines Projekts zerstören.<sup>4</sup>

Häufig reicht allein die Androhung einer Klage, um geplante Gesetze abzuwürgen oder zu verwässern. Regulatory chill heißt das im Fachjargon. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen Mexiko, Kanada und den USA beschrieb ein kanadischer Regierungsbeamter dessen Auswirkungen wie folgt: „Bei beinahe jeder neuen umweltpolitischen Maßnahme gab

**können AnwältInnen mit Investoren-Klagen gegen Staaten verdienen**

**Letztendlich geht es beim Investoren-Schutz darum, die Demokratie durch eine quasi-konstitutionelle, neoliberale Zwangsjacke in ihre Schranken zu verweisen.**

es von Kanzleien aus New York und Washington Briefe an die kanadische Regierung. Da ging es um chemische Reinigung, Medikamente, Pestizide, Patentrecht. Nahezu jede neue Initiative wurde ins Visier genommen und die meisten haben nie das Licht der Welt erblickt.“<sup>5</sup>

**Eine scharfe Waffe gegen die Demokratie** ■ Tatsächlich scheinen Unternehmen internationales Investitionsrecht heute mehr als Waffe in politischen Auseinandersetzungen um Regulierungen zu nutzen, denn als Schutzschild gegen staatliche Übergriffe. Luther rät Unternehmen ganz ungeniert, bei Problemen mit ausländischen Behörden zu prüfen, ob ihnen Rechtsschutz unter einem Investitionsschutzabkommen zusteht. Denn unter dem „Schatten“ eines drohenden Investitionsschiedsverfahrens lasse sich eine Einigung leichter erreichen.<sup>6</sup>

»

»

Luther selbst hat in der ersten Investitionsklage des Energiekonzerns Vattenfall gegen Deutschland eine recht profitable Einigung erreicht. In dem 2009 eingeleiteten Verfahren über 1,4 Mrd. Euro ging es um das umstrittene Kohlekraftwerk im Hamburger Stadtteil Moorburg. Vattenfall waren die Auflagen zur Entnahme von Kühlwasser aus der Elbe zu streng. Das Verfahren wurde per einvernehmlicher Einigung beigelegt – nachdem die Umweltauflagen für das Kraftwerk gelockert worden waren.

Letztendlich geht es beim Investoren-Schutz darum, die Demokratie durch eine quasi-konstitutionelle, neoliberale Zwangsjacke in ihre Schranken zu verweisen. Zwei Mitarbeiter der US-Kanzlei Milbank schreiben: „Unerwünschte Maßnahmen von Regierungen gibt es nicht nur im Rahmen von autokratischer Herrschaft. Der Populismus, den Demo-

kratien mit sich bringen können, ist oft Katalysator für solche Aktionen.“<sup>7</sup> Kein Wunder, dass Länder wie Argentinien, Venezuela und Ecuador, die nach heftigen sozialen Kämpfen Privatisierungen zurückgenommen und Unternehmen verstaatlicht haben, zu den Ländern gehören, die am häufigsten vor Investitions-Schiedsgerichte gezerrt werden.

**Macht und Interessenskonflikte der SchiedsrichterInnen** ■ Entschieden werden Investor-Staat-Klagen letztendlich von meist drei Privatpersonen, die von den Streitparteien ernannt werden. Die Macht dieser SchiedsrichterInnen hat einer von ihnen anschaulich beschrieben: „Wenn ich nachts aufwache und über Schiedsverfahren nachdenke, bin ich immer wieder überrascht, dass souveräne Staaten sich auf die Investitions-Schiedsgerichtsbarkeit eingelassen haben. Drei Privatpersonen haben die Befugnis, und zwar ohne

## **Eine Reihe von Interessenskonflikten der SchiedsrichterInnen werfen Fragen bezüglich ihrer Unabhängigkeit auf.**

jegliche Einschränkung und Revisionsverfahren, alle Aktionen einer Regierung, alle Entscheidungen der Gerichte, alle Gesetze und Verordnungen des Parlaments zu überprüfen.“<sup>8</sup>

Gerade einmal 15 SchiedsrichterInnen haben 55% der bekannten Investoren-Klagen entschieden. Der Großteil von ihnen verdient ihren Lebensunterhalt mit dieser Tätigkeit, jedoch ohne festes Gehalt. Stundenlöhne betragen in der Branche bis zu 700 US-Dollar. Das weist auf einen handfesten Interessenskonflikt hin, denn mehr Klagen bedeuten für kommerzielle SchiedsrichterInnen mehr Einkommen. In einem asymmetrischen Rechtssystem, in dem nur der Investor klagen kann, ist das ein starker Anreiz, das System durch investorenfreundliche Schiedssprüche und Rechtsinterpretationen klägerfreundlich zu halten. Eine empirische Untersuchung auf Grundlage von 140 Investitionsschutz-Klagen hat jüngst gezeigt, dass die Schiedsrichter tatsächlich dazu neigen, bestimmte Klauseln breit und damit zugunsten des Investors auszulegen.<sup>9</sup>

Doch das ist nicht der einzige Interessenskonflikt, der Fragen bezüglich der Unabhängigkeit und Neutralität der SchiedsrichterInnen aufwirft. Einige von ihnen sitzen in Aufsichtsräten, auch von Unternehmen, die Staaten schon auf Basis von Investitionsabkommen verklagt haben. Manche arbeiten für Kanzleien, die auf Investitionsrecht spezialisiert sind und für Klagen gegen Staaten werben. Einige haben sich gegen Reformen des Investitionsrechts ausgesprochen, die mehr Spielraum

»

### **Bilateral Investment Treaties**

## **BITs that BITE**

Die Rechtsgrundlage von Investor-Staat-Klagen sind internationale Investitionsabkommen. Über 3000 dieser Verträge sind derzeit in Kraft, bei einem Großteil handelt es sich um bilaterale Abkommen zwischen zwei Staaten (Bilateral Investment Treaties, BITs). Sie wurden vor allem auf Drängen von kapitalexportierenden Staaten verhandelt, die in der postkolonialen Ära ihre Konzerne im Ausland schützen wollten. In Zeiten veränderter Investitionsströme sitzen jedoch auch die Industrieländer immer häufiger auf der Anklagebank. Mindestens 18 mussten sich bis Ende 2011 gegen Investorenklagen verteidigen, neben 55 Entwicklungs- und 16 Schwellenländern.

Insgesamt ist die Anzahl der Investor-Staat-Klagen seit der Jahrtausendwende geradezu explodiert. Verglichen mit den Klagen, die zwischen den 1970er und Ende der 90er Jahre eingereicht wurden, gab es seit 2000 einen Anstieg um 250 Prozent. Dazu beigetragen haben die ersten Klagen im Kontext des Freihandelsabkommens zwischen Mexiko, Kanada und den USA (North American Free Trade Agreement, NAFTA), die das System ins unternehmerische Bewusstsein rückten. Heute rühren Anwaltskanzleien die Werbetrommel und ermuntern ihre Kunden zu Klagen.



für staatliche Regulierungen bedeutet hätten. Ein Top-Schiedsrichter hat seine eigene Lobbyfirma, mit der er Konzerne darin berät, wie sie Regulierungen umschiffen oder verhindern können. Dennoch wägen diese Leute in Milliardenklagen zwischen privatem Gewinn- und öffentlichem Interesse ab.

**Wenn das Rechtssystem zur Börse wird** ■ Ein weiterer zunehmend wichtiger Akteur in der internationalen Investitions-Schiedsgerichtsbarkeit sind Prozessfinanzierer. Über sie wird das Rechtsfeld immer stärker in die Welt der Finanzspekulation integriert. Firmen wie Juridica (Großbritannien), Burford (USA) und Omni Bridgeway (Niederlande) agieren wie Hedgefonds: Sie (ko-)finanzieren Verfahrenskosten für Investor-Staat-Klagen in Millionenhöhe und kassieren dafür einen Anteil der später zugesprochenen Entschädigung beziehungsweise des Vergleichs. Wird die Klage abgewiesen, gehen sie leer aus.

Begünstigt wurde der Einstieg der Prozessfinanzierer durch die Finanzkrise. „In einer Rezession ist nun einmal viel Geld da draußen, das ein Zuhause sucht“, so ein Insider.<sup>10</sup> Es gibt einige Parallelen zu den sogenannten Geierfonds, Spekulanten, die Staatsschulden in Zeiten von Wirtschaftskrisen zum Schnäppchenkurs aufkaufen, um später einen höheren Wert einzuklagen. Prozessfinanzierer steigen schlicht früher ein – noch bevor ein Staat eine Klage verloren und damit zusätzliche Schulden hat. Regulierungen ihrer „Investitionen“ gibt es übrigens noch nicht.

**Prozessfinanzierer könnten die Investorenklagewelle gegen Staaten weiter anheizen.**



Wie viele JuristInnen braucht es, um Konzernen Millionen aus Steuergeldern zu verschaffen?

15 SchiedsrichterInnen haben

**55%**

aller bekannten Investoren-Klagen gegen Staaten entschieden.

Prozessfinanzierer könnten die Investorenklagewelle gegen Staaten weiter anheizen – weil Geld für Verfahren vorhanden ist, die sonst an der Finanzierungshürde scheitern würden. Auch frivole Verfahren auf eher haltloser Rechtsbasis könnten zunehmen, wenn Fonds wie im Derivatehandel ganze Prozesspakete an Dritte verkaufen, in denen „risikoarme“ Klagen und solche mit geringen Erfolgsaussichten kombiniert werden.

Die Burford Group, einer der größten Prozessfinanzierer weltweit, hat das im Jahresbericht von 2010 unterstrichen: „Wenn wir das Risiko scheuen, so wie es andere Prozessfinanzierer tun, werden wir das Potenzial unserer Wertpapiere nicht maximieren.“<sup>11</sup> Das Rechtssystem wird so zur Börse. Auch von weniger „passiven Geschäftsmodellen“ ist die Rede. Omni Bridgeway gibt schon jetzt nicht nur Geld für Prozesskosten, sondern berät seine Kunden auch bei

der Auswahl von juristischen Sachverständigen. Maya Steinitz von der Universität Iowa erwartet, dass Prozessfinanzierer langfristig in „rule change“ investieren werden, also in Fälle, die vor allem interessant sind, weil sie bestimmte Rechtsinterpretationen vorantreiben werden, welche den Wert ihrer Portfolios steigern und die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit langfristig zu einer lukrativen Anlagemöglichkeit machen.<sup>12</sup>

**Kapitalfraktion und organischer Intellektueller** ■ Kanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierer spielen also verschiedene Rollen im internationalen Investitionsrecht. Als Teil von Kapitalfraktionen verdienen sie an der Klagewelle gegen Staaten und haben ein entsprechendes Eigeninteresse am Erhalt und der Ausweitung dieses Geschäfts. Gleichzeitig sind sie wesentlich an der Schaffung, Weiterentwicklung und Legitimierung des Rechtsfelds beteiligt: als »



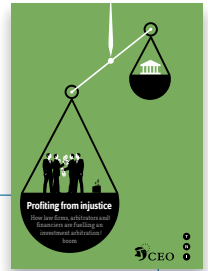
SchiedsrichterInnen, die Investitionsabkommen interpretieren; durch die Beratung von Staaten, die diese Verträge aushandeln und in wissenschaftlichen Debatten. Prominente SchiedsrichterInnen und AnwaltInnen verfassen einen Großteil der akademischen Publikationen zum internationalen Investitionsrecht und besetzen im Durchschnitt 74% der Redaktionen bzw. Beiräte der wichtigsten Fachzeitschriften.<sup>13</sup> An Universitäten bilden sie die nächste Generation auf Investitionsrecht spezialisierter JuristInnen aus.

Außerdem haben Kanzleien und SchiedsrichterInnen immer wieder aktiv gegen Reformen des internationalen Investitionsrechts lobbyiert, so z. B. in den USA und der EU. Regierungen wurden durch sie ermuntert, Abkommen mit eher schwammigen Investoren-Rechten abzuschließen, was letztendlich die Zahl der Klagen erhöhen kann. Auf der anderen Seite werden Länder, die sich vom Investitionsregime abwenden, öffentlich an den Pranger gestellt, z. B. als die

sozialdemokratische Regierung Australiens 2011 verkündete, dass sie keine Freihandelsabkommen mehr verhandeln werde, die Konzernen direkte Klagen vor internationalen Schiedsgerichten ermöglichen.

Im Ergebnis ist die Schiedsgerichtsbarkeit-Branche mitverantwortlich für ein internationales Investitionsregime, das als Instrument zur Durchsetzung transnationaler Kapitalinteressen fungiert. Sie ist Teil des neuen Konstitutionalismus, also politisch-rechtlicher Strukturen, die den Neoliberalismus durch die Einschränkung staatlicher Interventions- und demokratischer Kontrollmöglichkeiten quasi konstitutionell absichern.

Wer diese antidemokratische neoliberale Zwangsjacke bekämpft, wird sich also nicht nur mit kapitalexportierenden Staaten wie Deutschland herumschlagen müssen, die weiterhin wie am Fließband Investitionsabkommen unterzeichnen, sowie mit Konzernen und Industrieverbänden,



Zum Weiterlesen

**Profiting from Injustice**

Die Studie „Profiting from Injustice“ beschreibt ausführlich die Machenschaften von Kanzleien, SchiedsrichterInnen und Prozessfinanzierern im internationalen Investitionsrecht. Sie wurde im November 2012 von Corporate Europe Observatory und dem Transnational Institute herausgegeben und kann auf englisch und spanisch heruntergeladen werden unter: [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org)

welche die entsprechenden Klagenrechte nutzen, sondern auch mit einer Rechtsbranche, die sie mit Zähnen und Klauen verteidigen wird.

**Pia Eberhardt** ■ Corporate Europe Observatory  
pia@corporateeurope.org

1) Happ, Richard/ Bischoff, Jan Asmus (2011): Rechtsschutz bei Staatsbankrott?, Luther News, 16. August.  
 2) Annacker, Claudia/ Maydell, Niklas (2011): Libyen. Entschädigung für Investoren im Kriegsgebiet, Die Presse, 8. August.  
 3) Schreuer, C. H. (2011): The Protection of Investments in Armed Conflicts, advance publication, Transnational Dispute Management, Juni.  
 4) Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (2011): „Hilfe, ich werde enteignet!“. Abkommen schützen Auslandsinvestitionen, S. 5.  
 5) Greider William (2001): The Right and US Trade Law. Invalidating the 20th Century, The Nation, 15. Oktober. Übersetzung durch die Autorin.  
 6) Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing

mbH (2011): "Hilfe, ich werde enteignet!". Abkommen schützen Auslandsinvestitionen, S. 13.  
 7) Nolan, Michal/ Baldwin, Teddy (2012): Minimising Risk in the Face of Government Action, Project Finance International, 16. Mai, S. 47-49. Übersetzung durch die Autorin.  
 8) Juan Fernández-Armesto, zitiert in: Perry, Sebasitan (2012): Stockholm. Arbitrator and counsel. The double-hat syndrome, in: Global Arbitration Review 7:2, 15. März. Übersetzung durch die Autorin.  
 9) Van Harten, Gus (2012): Arbitrator Behaviour in Asymmetrical Adjudication: An Empirical Study of Investment Treaty Arbitration, Osgoode CLPE Research Paper No. 41/2012.  
 10) Jones, Ashby (2010): The Next National Investment Craze: Lawsuits! Wall Street Journal Law Blog, 4. Juni. Übersetzung

durch die Autorin.  
 11) Burford (2011): Annual Report 2011, S. 5. Übersetzung durch die Autorin.  
 12) Steinitz, Maya (2011): Whose claim is it anyway? Third-party litigation funding, Transnational Dispute Management 8:4, S. 1278.  
 13) Corporate Europe Observatory/ Transnational Institute (2012): Profiting from Injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom, S. 65.  
 14) Heneghan, Patrick/ Perkams, Markus (2012): The clawback – can arbitration help Greek bondholders against redress?, LegalWeek.com, 11. Mai. Übersetzung durch die Autorin.