

**Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung**
Wortprotokoll
36. Sitzung

Berlin, den 10.05.2011, 13.00 bis 14.30 Uhr
Sitzungsort: Berlin
Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, Berlin
Vorsitz: Thilo Hoppe, MdB

Öffentliche Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Übereinkommens vom 11. Oktober 1985
zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur**

BT-Drucksache 17/5263

Sachverständige:

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath

TU Dresden, Juristische Fakultät

Justus Vitinius

Abteilungsleiter Lateinamerika,
Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
(DEG)

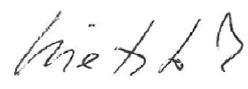
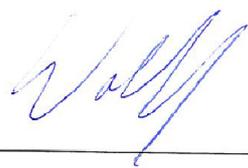
Rainer Wietstock

PricewaterhouseCoopers

Dr. Peter Wolff

Abteilungsleiter V, Weltwirtschaft und
Entwicklungsfinanzierung, *Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik* (DIE)

**Sachverständige zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
"MIGA"
am 10. Mai 2011 im Paul-Löbe-Haus, Raum E.800
13.00 bis 15.00 Uhr**

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath TU Dresden, Juristische Fakultät	
Justus Vitinius Abteilungsleiter Lateinamerika, Deutsche Investitions- und Entwick- lungsgesellschaft (DEG)	
Rainer Wietstock PricewaterhouseCoopers	
Dr. Peter Wolff Abteilungsleiter V, Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
 Dienstag, 10. Mai 2011, 13:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Fischer (Göttingen), Hartwig .....	.....	Flosbach, Klaus-Peter .....	.....
Heiderich, Helmut .....	.....	Götz, Peter .....	.....
Hübinger, Anette	<i>[Handwritten Signature]</i>	Grund, Manfred .....	.....
Klimke, Jürgen	<i>[Handwritten Signature]</i>	Hahn, Florian .....	.....
Pfeiffer, Sibylle	<i>[Handwritten Signature]</i>	Hörster, Joachim .....	.....
Riegert, Klaus	<i>[Handwritten Signature]</i>	Jüttner Dr., Egon .....	.....
Selle, Johannes	<i>[Handwritten Signature]</i>	Klein, Volkmar .....	.....
Weiss (Wesel I), Sabine	<i>[Handwritten Signature]</i>	Lämmel, Andreas G. ....	.....
Wöhrl, Dagmar .....	.....	Ruck Dr., Christian .....	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Hendricks Dr., Barbara .....	.....	Binding (Heidelberg), Lothar .....	.....
Kofler Dr., Bärbel	<i>[Handwritten Signature]</i>	Erler Dr. h.c., Gernot .....	.....
Lischka, Burkhard	<i>[Handwritten Signature]</i>	Schwabe, Frank .....	.....
Raabe Dr., Sascha	<i>[Handwritten Signature]</i>	Tiefensee, Wolfgang .....	.....
Roth (Esslingen), Karin .....	.....	Zöllmer, Manfred .....	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Daub, Helga	<i>[Handwritten Signature]</i>	Koppelin Dr. h.c., Jürgen .....	.....
Günther (Plauen), Joachim .....	.....	Meinhardt, Patrick .....	.....
Leibrecht, Harald .....	.....	Müller-Sönksen, Burkhardt .....	.....
Ratjen-Damerau Dr., Christiane .....	.....	Schuster, Marina .....	.....

Stand: 9. Mai 2011
 Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

Sitzung des Ausschusses Nr. 19 (Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Dienstag, 10. Mai 2011, 13:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Groth, Annette	Bluhm, Heidrun	.....
Hänsel, Heike	Hunko, Andrej	.....
Movassat, Niema	Wawzyniak, Halina	.....
<u>BÜ90/GR</u>		<u>BÜ90/GR</u>	
Hoppe, Thilo	Andreae, Kerstin	.....
Kekeritz, Uwe	Malczak, Agnes	.....
Koczy, Ute	Terpe Dr., Harald	.....

off

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19)

Dienstag, 10. Mai 2011, 13:00 Uhr

Fraktionsvorsitzende:

Vertreter:

CDU/ CSU	.....	.....
SPD	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....

Fraktionsmitarbeiter:

Fraktion:

Unterschrift:

(Name bitte in Druckschrift)

Gisela Stimmern	B90 / Grüne	
U. Myer	CDU/CSU	
Clupeca	FDP	
Kuig	DIE LINKE	
Moller	SPD	Möller
.....
.....

Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Anhörung am Dienstag, dem 10. Mai 2011, 13.00 - 15.00 Uhr

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Übereinkommens vom 11. Oktober 1985

zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)

A. Einführung

In dieser Anhörung soll geklärt werden, wie sich die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen für die Arbeit der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (Multilateral Investment Guarantee Agency - MIGA) voraussichtlich entwicklungspolitisch auswirken werden. Hierbei sollen laut Entwurf zum einen Kompetenzen und Aufgaben der MIGA ausgeweitet werden. Offen bleiben die Kriterien, nach denen die erweiterten Investitions Garantien gegeben werden und wie die beim Ombudsmann (Compliance Advisor/Ombudsman - CAO) der MIGA eingegangenen Klagen und Beschwerden zu werten sind. Zum anderen sollen künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens per Rechtsverordnung, also ohne Beteiligung des Bundestages und Bundesrates, umgesetzt werden.

B. Ablauf

Die Anhörung soll in drei Teile (je 40 Minuten) gegliedert werden. Zu jedem Bereich sollen je zwei Sachverständige benannt werden, die einen Input von fünf Minuten geben. Hieran schließen sich Fragen der Fraktionen an.

I. Die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur – MIGA soll, als Mitglied der Weltbankgruppe, ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern fördern, indem sie Garantien gegen nichtkommerzielle Risiken und Investitionsberatung für Entwicklungsländer anbietet. Der Gouverneursrat der MIGA hat nun mit deutscher Zustimmung das Gründungsübereinkommen geändert, u.a. für die Abdeckung von alleinstehenden Darlehen (stand alone debt), die Ausdehnung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren (investor registration), die Ausdehnung des Anwendungsbereichs zur Risikoabdeckung von bestehenden Investitionen (coverage for

existing assets) und die Abschaffung der gemeinsamen Antragstellung von Investor und Gastland zur Autorisierung der Risiko-Abdeckung.

- Welche positiven oder negativen Auswirkungen können diese Änderungen auf die wirtschaftliche und soziale Situation in den Entwicklungsländern haben?
- Warum war die Ausweitung der Investitions Garantien notwendig, und wie können sie ausländische Investitionen in Entwicklungsländern beeinflussen?
- Wie werden diese Garantieausweitungen Entscheidungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer über ausländische Investitionen und deren Garantieabsicherung beeinflussen?
- Wie werden die Beratungstätigkeiten der MIGA für die Entwicklungsländer angepasst?

Sachverständige:

- Herr Rainer Wietstock, Price Waterhouse Coopers
- Herr Justus Vitinius, Abteilungsleiter Lateinamerika, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)

II. Im Geschäftsjahr 2009 wurden von der MIGA laut BMZ Garantieverträge für 26 Vorhaben mit einem Gesamtumfang von 1,4 Mrd. US\$ abgeschlossen. Aktivitäten zur Investitionsförderung werden auch über das Internet veröffentlicht. Gleichzeitig gibt es die Möglichkeit der Beschwerde über abgesicherte Projekte beim CAO der MIGA. Diese Beschwerden sowie die Untersuchungsergebnisse werden ebenfalls veröffentlicht. Zur bisherigen Wirkung der Arbeit der MIGA beanstanden kritische Stimmen aus der Zivilgesellschaft die Missachtung von Umweltabkommen oder die Verletzung indigener und sozialer Rechte.

- Wie beeinflussen Internetveröffentlichungen und veröffentlichte Ombudsmann-Entscheidungen die ausländischen Investitionen in Entwicklungsländern?
- Wie arbeitet die MIGA vor der Garantiezusage mit Investoren, Regierung und Parlament des Entwicklungslandes und der dortigen Zivilgesellschaft zusammen?
- Sind die auch von der Weltbankgruppe anerkannten, international vereinbarten Umwelt- und Menschenrechtsstandards, Arbeits- und Sozialstandards ein Kriterium für die Absicherung von ausländischen Investitionen? Inwieweit könnten auch Menschenrechtsverletzungen oder Umweltschädigungen durch die jetzt erweiterte Abdeckung von Investitionsrisiken mit abgedeckt werden?
- Welche Möglichkeiten hat die MIGA über ihre Garantiezusagen die ansässige Bevölkerung vor Projekten zu schützen, die z. B. gesundheitsgefährdend sind oder die genannten internationalen Standards verletzen?

Sachverständige

- Herr Dr. Peter Wolff, Abteilungsleiter V, Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- N.N.

III. Künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens nach Art. 59 und Art.60 sollen gemäß Gesetzentwurf per Rechtsverordnung durch den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in deutsches Recht, also ohne Bundestag und Bundesrat, umgesetzt werden können. Begründet wird dies, weil a) die Bestimmung, dass gültige Änderungen des Übereinkommens, die der Gouverneursrat der MIGA beschlossen hätte, auch für überstimmte Mitglieder gelten würden, und weil b) die vorgeschriebene Zeit von 90 Tagen bis zum Inkrafttreten von Änderungen des Übereinkommens nicht ausreiche, um ein Vertragsgesetz durch Bundestag/Bundesrat zu erlassen.

- Welchen Einfluss hat die Entscheidung für eine Rechtsverordnung statt Vertragsgesetz auf die Möglichkeiten des Parlaments, Vorgaben für die Arbeit Deutschlands in der MIGA zu setzen, zum Beispiel Governance-Kriterien und die Einhaltung der Menschenrechte als Voraussetzung für Absicherung von Investitionen?
- Wie wirken sich Rechtsverordnung bzw. Gesetz auf die Umsetzung und Umsetzungskontrolle entwicklungspolitischer Zielsetzungen des Deutschen Bundestages in der Weltbankgruppe aus?
- Zu welchem Zeitpunkt sollte das Parlament mit Änderungen des MIGA-Übereinkommens befasst werden und kann die Bundesregierung wie bei anderen internationalen Gremien, das Parlament vor Abgabe ihrer Voten im Gouverneursrat unterrichten?
- Welche Möglichkeit besteht für die Bundesregierung, die 90-Tage-Frist durch Beschluss des Gouverneursrates zu ändern? Und unter welchen Voraussetzungen kann ein Vertragsgesetz weiterhin den Anforderungen des MIGA-Übereinkommens genügen?

Beginn der Anhörung: 13.00 Uhr

Der **Vorsitzende**: Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste. Ich begrüße Sie recht herzlich zu einer öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Übereinkommens vom 11. Oktober 1985 zur Errichtung der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur, kurz MIGA. Es kommt sehr selten vor, dass unser Entwicklungsausschuss federführend ist für ein Gesetzverfahren. Das ist nach langer Zeit erstmalig wieder der Fall. Deshalb ist diese öffentliche Anhörung einberufen worden. Ich begrüße herzlich Frau Staatssekretärin Kopp. Und ich begrüße recht herzlich die Sachverständigen, die uns ihr Fachwissen heute zur Verfügung stellen. Das ist Herr Professor Fastenrath von der Technischen Universität Dresden. Neben ihm sitzt Herr Vitinius von der DEG, neben ihm sitzt Herr Rainer Wietstock von PricewaterhouseCoopers und last but not least, den kennen wir von einigen anderen Anhörungen, Herr Dr. Peter Wolff vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik.

Der Gesetzentwurf ist Ihnen allen zugegangen. Wir werden ihn morgen dann auch in der regulären Ausschusssitzung beraten. Wir haben einen starken Zeitdruck. Wir haben uns drei Blöcke vorgenommen. Deshalb verzichte ich jetzt auf eine längere Einleitung oder Anmoderation. Ich versuche es zuzuspitzen in einem längeren Satz. Es geht darum, dass die MIGA, diese Investitionsgarantie-Agentur, eine Ausweitung bekommen soll, für ihren Investitionsrahmen, was Verfahren vereinfachen soll. Wir sollten der Frage nachgehen, ob die Einschränkung der Mitbeteiligungsrechte des Bundesrates und des Bundestages für uns problematisch ist oder nicht und ob diese Änderungen der Statuten der MIGA und auch der anderen Herangehensweisen durch die Bundesregierung damit zu negativen oder positiven Auswirkungen für die Entwicklungsländer selbst führen können. Das einmal knapp zusammengefasst, die Frage, um die wir heute ringen und diskutieren.

Wir haben drei Blöcke. In dem ersten Block geht es um die entwicklungspolitischen Folgen dieser Maßnahmen. Dazu werden Herr Wietstock und Herr Vitinius Stellung nehmen, jeweils fünf Minuten. Dann besteht die Möglichkeit für die Fraktionen, jeweils in Drei-Minuten-Blöcken, Fragen zu stellen, die dann beantwortet werden. Wir müssen auf die Redezeit – Sie sehen oben die Stoppuhr im Monitor – sehr genau achtgeben, und wir können nur sehr kleine Abweichungen zulassen. Dann kommt der zweite Teil. Da geht es um die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, auch um die ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Standards im Zusammenhang mit Garantiezusagen durch die MIGA. Dort wird Herr Dr. Wolff als Sachverständiger Stellung nehmen. Auch fünf Minuten, dann

Fragen. Und im letzten Block geht es dann eher um die juristische Einordnung, wie problematisch sind die Einschränkungen der Mitwirkungsrechte der Parlamente, welche Implikationen könnte das haben. Dazu wird dann Herr Professor Fastenrath Stellung nehmen. Soweit zum Prozedere. Gibt es dazu noch Fragen? Dann starten wir, und ich gebe Herrn Rainer Wietstock als ersten Sachverständigen das Wort. Ihnen allen noch mal herzlichen Dank, dass Sie zu uns gekommen sind.

Rainer Wietstock (PricewaterhouseCoopers): Schönen guten Tag, vielen Dank für die Einladung. Vielleicht vorab ein paar kurze Worte zu meiner Person. Ich bin seit über 20 Jahren bei PricewaterhouseCoopers beschäftigt und dort tätig im Bereich der Investitionsabsicherung. Das ist ein Geschäft, was PricewaterhouseCoopers für die Bundesrepublik Deutschland betreut. Wir haben enge Kontakte zur MIGA. Wir treffen uns mit den Kollegen in der Regel dreimal im Jahr. Ich bin mit den Investitions Garantien jetzt seit elf Jahren befasst. In diesen elf Jahren war ich Vice Chair des Investitionskomitees der Berner Union und Chair in den Jahren 2007 bis 2010. Die Berner Union ist ein Zusammenschluss der international tätigen Investitions- und Exportkreditversicherer. Da finden sich zusammen staatlich bestimmte Investitionsversicherer und private Investitionsversicherer.

Ich möchte inhaltlich zu diesen Veränderungen kurz Stellung nehmen. Es geht um vier Punkte, die die MIGA verändern möchte. Das ist die erste substantielle Veränderung seit 1985. Es geht um die Absicherung von alleinstehenden Darlehen, um die Anpassung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren, um die Ausdehnung des Anwendungsbereiches zur Risikoabsicherung von bestehenden Investitionen und die Abschaffung der Voraussetzung einer gemeinsamen Antragsstellung von Investor und Gastland.

Ich komme kurz zum ersten Thema: Absicherung von alleinstehenden Darlehen. Bislang war es so, dass die MIGA nur Darlehen absichern konnte, wenn auch die Beteiligung eines Investors abgesichert wurde. Heute soll es anders sein. Auch isolierte Bankdarlehen sollen versichert werden können. Das ist im Grunde eine Anpassung an die internationale Praxis. Damit passt die MIGA ihre Regularien dem an, was heute „state of the art“ ist. Von daher würde ich das als unterstützenswert betrachten. Das führt dazu, dass Banken leichter und schneller in der Lage sind, Darlehen für interessante Vorhaben in Entwicklungs- und Schwellenländern zu mobilisieren.

Ich komme zum zweiten Punkt: Anpassung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren. Bislang war es so, dass Investitionen über die MIGA nur versichert werden konnten, wenn

ein Antrag auf Absicherung vor Leistungserbringung vorlag. Das ist ein komplexes und schwieriges Verfahren, weil oftmals die Absicherung erst im Zusammenhang mit der Finanzierung diskutiert wird. Die derzeitige Veränderung, die ansteht, stellt eine Vereinfachung dar und macht die MIGA für Investoren, für Banken und für Unternehmen interessanter, weil gewährleistet ist, dass die Entscheidungen schneller stattfinden können.

Ich komme zum dritten Punkt: „Ausdehnung des Anwendungsbereiches zur Risikoabsicherung von bestehenden Investitionen“. Bislang ist es so, dass die MIGA nur neue Investitionen absichern kann und keine bestehenden. Die MIGA passt sich in diesem Zusammenhang auch der internationalen Praxis anderer staatlich bestimmter Versicherer an. Man muss sehen, dass die derzeitigen Regularien substanziell aus 1985 stammen. Da hat sich viel verändert. Aus unserer Sicht ist es sinnvoll, hier zu einer Veränderung zu kommen, insbesondere deshalb, weil der MIGA auch die Möglichkeit eröffnet wird, bestehende Investitionen (Brownfield Investment) zu versichern, abzusichern, insbesondere natürlich dann, wenn mit der Investition Neuerungen und Veränderungen verbunden sind. Aus sich heraus insgesamt betrachtet glaube ich, ist es gut, wenn die MIGA das kann, da dadurch gewährleistet ist, dass in den Gastländern auch Veränderungen an bestehenden Investitionen vorgenommen werden können. Aus meiner Praxis weiß ich, dass die MIGA dies sehr ernstnimmt und auch immer ein Controlling für diese Investitionen vornimmt.

Dann will ich zum vierten Punkt kommen: „Abschaffung der gemeinsamen Antragstellung von Investor und Gastland in besonderen Fällen“. Es ist so, dass die MIGA politische Risiken abdeckt und dass, wenn man über den normalen Risikokatalog hinausgeht, man dann eine Absicherung bekommt, wenn ein entsprechender Antrag des Investors vorliegt sowie ein Antrag des Gastlandes. Das sind extreme Einzelfälle, die hier in Rede stehen, denn ansonsten sind die politischen Risiken deckungsfähig auch ohne besonderen Antrag. Es handelt sich hier wirklich um einen ganz speziellen Bereich, wo bezogen auf jedes einzelne Projekt besondere Themen abgedeckt werden sollen. Ich glaube, auch hier sollte man dieser Erweiterung zustimmen. Es führt zu einer Beschleunigung und mit Sicherheit nicht zu einer unermesslichen Ausweitung des Investitionsschutzes.

Mein Fazit ist, dass man diesen Veränderungen zustimmen sollte. Das Verfahren wird schneller. Die Gastländer sind, auch wenn man diesen Beschleunigungen zustimmt, in die Verfahren weiterhin eingebunden, und zwar müssen Investitionen auch entsprechend den nationalen Verordnungen vorgenommen werden. Darüber hinaus ist es weiterhin so, dass Gastländer in die Genehmigungspraxis mit einbezogen sind. Der Artikel 15 der MIGA-Verordnung ist insofern nicht verändert. Alles in allem würde ich sagen, wenn man diese

Veränderungen vornimmt, sind die MIGA-Regularien „state of the art“, und die Inanspruchnahme der MIGA-Garantien dürfte auch steigen. Als "pwc"-Vertreter würde ich von daher diese Veränderungen begrüßen.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank, Herr Wietstock. Wir kommen jetzt zu Herrn Vitinius von der DEG.

Justus Vitinius (DEG): Guten Tag, mein Name ist Justus Vitinius. Ich leite im Hauptberuf die Lateinamerika-Abteilung der DEG. Ich bin in der DEG auch zuständig als „Key-Account-Manager“ für die Unternehmen der Weltbankgruppe IFC und MIGA, und ich sitze im internationalen Ausschuss als Sachverständiger und arbeitete dort auch eng mit Herrn Wietstock zusammen. Die DEG finanziert private Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern seit über 50 Jahren als spezieller Auftrag innerhalb der KfW-Bankengruppe. Vor diesem Hintergrund ist die MIGA grundsätzlich ein wichtiger Partner für uns. Sie war es in der Vergangenheit, weil sie Eigenkapitalinvestitionen unserer Partner versichert hat, und sie würde mit dieser neuen Gesetzesänderung ein noch interessanterer Partner für uns werden, weil eben auch Darlehen versichert werden können. Wir sind deshalb grundsätzlich der Meinung von Herrn Wietstock. Ich möchte das deshalb nur ergänzen.

Der erste Punkt, die Erweiterung auf reine Darlehensinvestitionen, ist aus unserer Sicht sehr positiv, weil die DEG sich bemüht, in ihren Finanzierungen in stärkerem Maße auch private Banken einzubinden. Wir sehen da eine Weiterentwicklung für die Entwicklungsländer, dass sie auch privates Bankenkapital einwerben können und eben nicht nur von Gebern abhängig sind oder von Entwicklungshilfe-Institutionen wie der DEG oder IFC. Das wird durch eine Abdeckung der MIGA in weitaus größerem Maße gewährleistet. Das Verfahren des Nichterfordernisses der Antragstellung durch die Länder selber halten wir auch für einen Fortschritt, weil es ein bürokratisches Hemmnis beseitigt, was zu einer Verzögerung der Verfahren führt und damit das Verfahren insgesamt für private Antragsteller interessanter wird. Das Gleiche gilt auch für die Versicherung von bestehenden Investitionen. Auch hier ist das Verfahren insgesamt für private Antragsteller entschieden interessanter, wenn sie wissen, dass ihre Investitionen auch weiterführen können, wenn ein Land in eine politisch schwierige Lage kommt. Und es wird auch den Anreiz erhöhen, weiter in einem Land mit vollem Herzen und vollem Kapital dabei zu sein, also nicht eine Deinvestition zu überlegen. Das Antragsverfahren als solches, auch das führt zu einem Abbau von bürokratischen Hindernissen. Und ich muss auch sagen, dass das aus der Sicht der DEG in der Vergangenheit ein Thema war mit der MIGA. Wir haben die MIGA immer als einen von der

Theorie her sehr wichtigen Partner für uns angesehen, um vor allem private Investoren, insbesondere solche, die nicht aus Deutschland kommen und nicht über die sehr gut funktionierende Deckung der Bundesregierung abgesichert werden können, dass die MIGA dieses Angebot machen konnte. Leider haben wir in der Praxis auch erfahren müssen, dass es eine Vielzahl von bürokratischen Hemmnissen gab, die sich aus der Satzung der MIGA ergaben. Aus unserer Sicht ist es ein sehr wertvoller Schritt nach vorne, wenn wir diese Regelungen hier entsprechend ändern, vordergründig vor allen Dingen nur Versicherungen von Darlehen, das ist ein sehr wichtiger Punkt, um privates Bankenkaptal einzuwerben. Aber auch die anderen Punkte sind von großer Relevanz, um die MIGA insgesamt produktiver zu machen. Unternehmen wollen mit der MIGA nur zusammenarbeiten, wenn sie das Gefühl haben, dass die Projekte auch vergleichsweise unbürokratisch zum Abschluss gebracht werden können. Danke!

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank! Vorbildlich für die Einhaltung des Zeitbudgets. Ich möchte kurz noch ergänzen, dass wir im Vorfeld sehr bemüht waren, auch einen NGO-Vertreter mit als Sachverständigen einzuladen, aber wir mussten feststellen, es gibt sehr wenige Vertreter von VENRO oder WEED, die sich mit MIGA auskennen, und die Wenigen, die es gibt, halten sich gerade im Ausland auf und konnten an diesem Termin nicht teilnehmen. Jetzt kommen wir zur Fragerunde.

Abg. Johannes Selle (CDU/CSU): Vielen Dank für die Einführungen und auch für diese positiven Statements. Wenn man nicht jeden Tag mit MIGA-Angelegenheiten zu tun hat, und so oft ist das Übereinkommen nicht geändert worden, dann muss man eine ganze Menge lesen und hat manchmal ein bisschen Verständnisschwierigkeiten. Vielleicht könnten Sie noch mal zu dem Artikel 12 etwas sagen, wo das ausgedehnt wird. Da gibt es unter dem Buchstaben b unter (i) den Einschub, „ ... wenn sie dazu dienen, eine bestimmte Investition oder ein bestimmtes Vorhaben zu finanzieren oder damit anderweitig in Zusammenhang stehen, sofern dabei eine andere Form von Direktinvestition vorliegt, gleichviel ob die Agentur dafür eine Garantie gewährt hat und unabhängig von dem Zeitpunkt, zu dem diese andere Investition erfolgt ist...“. Das klingt nach einer generellen Öffnung. Ich habe verstanden, dass es besser ist, wenn es unbürokratisch läuft, aber hier steht auch der Satz, egal ob die Agentur dafür schon mal eine Garantie gewährt hat oder nicht, kann das noch mal unter die Garantie fallen. Insofern würde ich Sie bitten, das noch einmal zu kommentieren. Ich hätte gerne, dass Sie vielleicht auch bestätigen, dass die Richtlinien von MIGA trotzdem angewendet werden, auch wenn bestehende Investitionen einzubeziehen sind. Die dritte Frage war, wenn ich auch schon berücksichtigungsfähig bin durch mein Deutlichmachen, dass ich mich durch die MIGA absichern lassen will, das ist ja dieses

Vorgehen, ist zum Schluss trotzdem noch ein Antrag notwendig? Und der Antrag kann ja auch abgelehnt werden. Das heißt, ich gehe auch am Anfang schon noch ins Risiko. Auch wenn ich deutlich mache, ich würde mich von der MIGA absichern lassen, fange schon an zu arbeiten, und die MIGA lehnt es ab. Solche Fälle könnten also theoretisch auftreten.

Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auch von meiner Seite ein Dankeschön für die Bereitschaft, hier zu diesem Thema vorzutragen und uns eine Einschätzung zu geben über eine doch ziemlich komplizierte Materie. Ich hätte jetzt die Frage, wie werden denn die Erfordernisse aus Artikel 12e, also die MIGA-Prüfung vor Übernahme einer Investitionsgarantie, definiert. Ich hätte auch gerne gewusst, nach welchen Kriterien die erweiterten Investitions Garantien gegeben werden und ob diese Erfordernisse im Einzelfall auch öffentlich und überprüfbar gemacht werden. Ich kenne einige Banken, da ist auch die Frage, wie wird denn in den Abteilungen selber daran gearbeitet, wie wird man darauf dann eingehen. Welche Kriterien definieren denn auch den Beitrag zur Entwicklung des Gastlandes? Da waren wir auf der Suche und haben nicht viel gefunden. Was wird für das Gastland getan, und wie stellt MIGA sicher, dass die abgesicherten Investitionen zur Armutsminderung im Partnerland beitragen? Gibt es da überhaupt Vorgaben? Wenn nicht, wie denkt man darüber nach? Anschließend an das, was Kollege Selle gefragt hat, die neue Klausel, dass auch „existing assets“ versichert werden können. Das heißt ja, eine nachträgliche Versicherung derer, die keine genuine Weltbankförderung bekommen haben. Da ist natürlich die Frage, bestehen da Risiken? Wonach wird das dann möglich sein? Die nächste Frage: die IFC-Performance Standards der Weltbank bilden ja auch die Basis der MIGA, und die haben auch einen Menschenrechtsbezug. Die Frage ist, ist denn auch daran gedacht oder ist zu erwarten, dass künftig auch MIGA menschenrechtliche Aspekte stärker berücksichtigen wird? Die nächste Frage ist: Ist es bei MIGA üblich, Rahmenverträge anstatt Einzelgarantien abzuschließen, wie es im Fall der deutschen African Development Corporation stattgefunden hat? Das kann ich von der Systematik her schlecht einschätzen. Vielleicht haben Sie da eine Meinung dazu. Dann noch eine Frage, inwieweit die African Legal Support Facility (ALSF) der African Development Bank Group (ADBG) eine Doppelung der Strukturen mit MIGA darstellt oder ob man sagen könnte, diese ALSF der ADBG ist eine wichtige Institution, die gehört da auch hin, die wollen wir mit aufnehmen. Da geht es darum, dass die Rechtsberatung von Partnerländerregierungen stattfindet vor dem Abschluss ausländischer Direktinvestitionen, so dass nicht nur der Investor kommt und sagt, wir haben hier unsere Kapazitäten, sondern dass eben die Regierungen die Möglichkeiten haben, Unterstützung durch Expertise, durch Beratung, zu erhalten. Meine letzte Frage bezieht sich auf eine Auflistung der Firmen und der Unternehmen. Da hätten wir gerne gewusst, inwieweit Rüstungsgüterfirmen in der MIGA aufgeführt und im Verzeichnis vorhanden sind.

Der Vorsitzende: Ich würde vorschlagen, dass die Frage nach den Menschenrechtsstandards in den zweiten Block gezogen wird.

Abg. Helga Daub (FDP): Eine Frage hatte ich auch zu den Menschenrechten, was dann bitte auch in den zweiten Block soll. Insgesamt denke ich mal, zumindest nach den Ausführungen von Herrn Wietstock, dass das wirklich notwendig ist, nach fast zwei Dekaden, dass man da eine Anpassung vornimmt. Das klingt auch sehr positiv, wenn ich da höre, eine gewisse Entbürokratisierung, was ja auch zu einer Beschleunigung beiträgt. Insofern könnte man das durchaus positiv beurteilen. Es wird ja parlamentarisch behandelt, und als Parlamentarier hat man da schon noch einige Nachfragen, etwa wie die MIGA vor der Garantiezusage mit Investoren oder Regierungen oder auch der ansässigen Zivilgesellschaften zusammengearbeitet hat. Die Menschenrechtsverletzungen kommen ja im zweiten Block. Ein weiterer Punkt wie Umweltschädigung beispielsweise, ob da auch darauf geachtet wird und das auch aufgenommen wird, und welche Risiken möglicherweise die MIGA bei der Garantiezusage abdeckt, wenn es beispielsweise um Gesundheitsschädigung geht oder um Umweltschäden. Das wäre auch ein Punkt, der dabei mit zu berücksichtigen ist. Andere Dinge hat ja Frau Koczy schon erwähnt.

Abg. Dr. Sascha Raabe (SPD): Herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen seitens der SPD-Fraktion. Wir sind ja heute hier, weil wir eigentlich letzte Woche im Ausschuss eine Vorlage von der Bundesregierung bekommen haben, die sehr wenig Informationsgehalt hatte und wir auch Informationen nachgefragt haben, die wir so nicht bekommen haben, was ich nicht an der Person der Staatssekretärin festmache, weil sie immer sehr zuvorkommend uns auch informiert. Aber es waren einfach wenig Informationen da. Das vermissen wir. Deswegen haben wir heute die Anhörung und sind auch dankbar. Ich glaube, wenn ich mich erinnere, ist es das erste Mal, dass wir uns über MIGA hier in der Breite unterhalten. Deswegen würde ich auch gerne im ersten Block eine Frage stellen, die sicherlich nicht nur mit der Erweiterung des Gesetzes zu tun hat, sondern die man auch schon hätte stellen können, bevor das Gesetz erweitert wurde. Frau Koczy hat auch schon in die Richtung gefragt. Wenn normalerweise deutsche Firmen Auslandsinvestitionen machen, dann gibt es gewisse Hermesbürgschaften. Das hat ja eigentlich das Ziel der Außenwirtschaftsförderung in erster Linie. Dann hatten wir früher eine Liste gehabt, nach welchen Kriterien wir sie vergeben, wenn gegen Umweltstandards und Nukleartechnologie verstoßen wird. Bei Hermesbürgschaften ist nicht das erste Ziel die Entwicklungsförderung. Die gehen auch in Länder, die gar keine Entwicklungsländer sind. MIGA ist ja nun ein Instrument der Weltbank. Und die Weltbank hat ja eine andere Zielsetzung, nämlich Entwicklungsländer zu fördern. Da

ist jetzt meine generelle Verständnisfrage. Nach welchen Kriterien denn eigentlich überhaupt gesagt wird, dass die Weltbank so eine Risikoabsicherung übernimmt. Da MIGA ja kein Außenwirtschaftsförderungsinstrument ist, macht es ja nur Sinn, wenn MIGA auch konkret nur Projekte fördert, die ganz speziell eine entwicklungsfördernde Maßnahme haben. Sie werden mir zustimmen, dass nicht jede Direktinvestition in Entwicklungsländern automatisch armutsreduzierend und entwicklungsfördernd wirkt, auch wenn sie nicht gegen umweltrechtliche, soziale, indigene und menschenrechtliche Aspekte verstößt. Die Prüfung mag schon sein, das glaube ich. Aber das geht ja um was anderes, ob das an sich entwicklungsfördernd ist oder ob das vielleicht in erster Linie dem Gewinn, aus der Sicht des Unternehmers ein sehr berechtigtes Interesse, zugutekommt. Nur da muss man sich fragen, warum sollen wir über die Weltbank, über eine Steuerbeteiligung Deutschlands an der Weltbank, Gewinninteressen von irgendwelchen Unternehmen absichern, die dann noch nicht einmal deutsche sein müssen.

Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.): Ich kann an einige kritische Worte, die bereits angesprochen worden sind, anknüpfen. In der Tat, es ist ja nicht so, dass jedes schnellere Verfahren automatisch auch besser ist. Entbürokratisierung ist sicherlich auch kein Maßstab für eine Verbesserung einer Maßnahme, sondern bestimmte formale Schritte sind ja auch manchmal notwendig, um zum Beispiel Entwicklungsförderlichkeit einer Maßnahme zu erreichen. Insofern kann ich auch gut an Herrn Raabe anschließen. Man muss aufpassen, wenn man sagt, wie es in dem Papier von Herrn Wietstock stehe, Investition bedeutet Arbeitsplätze, und Arbeitsplätze bedeuten wirtschaftlichen Aufschwung, und das bedeutet soziale Verbesserung. Ich glaube, dieser marktliberale Dreisatz geht so leider nicht auf. Das zeigt die Erfahrung mit vielen Entwicklungsländern. An Herrn Vitinius möchte ich eine Frage stellen. Sie haben ja auch eigene Erfahrungen gesammelt mit MIGA-Projekten, nicht viele, wie Sie schreiben, aber einige zumindest. Da würde mich interessieren, wie sind da Ihre Erfahrungen, was zum Beispiel die Anbindung zivilgesellschaftlicher Institutionen etc. in den Prozess der Überprüfung der Bewertung von Vorhaben, die durch MIGA dann gedeckt werden, angeht. Was sind Ihre Erfahrungen, was die entwicklungsförderliche Wirkung angeht? An Sie, Herr Wietstock: Sie haben in Ihrem Positionspapier, das dem Ausschuss vorliegt für diese Anhörung, stehen, dass Sie die Ausdehnung des Anwendungsbereiches zur Risikoabsicherung von bereits bestehenden Investitionen als durchweg positiv sehen. Zumindest ein Punkt ist mir da aufgestoßen, und zwar die Frage, was ist, wenn eine Investition in der Vergangenheit gegen Umwelt- und Sozialstandards verstoßen hat, jetzt vielleicht das nicht mehr tut, wie auch immer, aber sozusagen, wie ist der Überprüfungsprozess. Wie wird also gesichert, dass sozusagen nicht nachträglich dann eine solche Investition honoriert wird? Das ist eine technische Frage. Deshalb finde ich, gehört sie

in den ersten Teil.

Der Vorsitzende: Eine kurze knappe Zusatzfrage der Kollegin Pfeiffer.

Abg. Sibylle Pfeiffer (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, danke für das Wort. Es wäre auch nicht anders gewesen, wenn ich nicht jetzt doch die Herausforderung des Kollegen Movassat noch gehabt hätte. Auch einen Satz dazu. Sozial ist, was Arbeit schafft, das gilt überall auf der großen weiten Welt. Und wenn es uns gelingt, über welche Instrumente auch immer, den Menschen eine eigene Basis zu geben, dann glaube ich, ist das O.K. Ich habe nur eine Frage, und zwar geht es um die gemeinsame Antragstellung von Investor und Gastland. Ich begrüße alles, was entbürokratisierend sich auswirkt und alles, was die Verfahren beschleunigt. In dem Zusammenhang aber eine Frage. Wir versuchen, überall in der Entwicklungspolitik, was immer wir machen, bei allen Projekten, die Gastländer immer mehr mit einzubeziehen und immer mehr in die Verantwortung hineinzubekommen. Jetzt ist die Frage, wenn wir das hier auf diese Art und Weise auflösen, ob wir da nicht unter Umständen genau das konterkarieren.

Der Vorsitzende: Vielen Dank. Ich würde vorschlagen, wir gehen in umgekehrter Reihenfolge vor. Herr Vitinius beginnt, maximal fünf Minuten, und dann Herr Wietstock.

Justus Vitinius (DEG): Das ist jetzt eine Herausforderung. Vielleicht eine ganz kurze Einführung. Die MIGA und die IFC sind die beiden Unternehmen der Weltbankgruppe, die private Investitionen fördern. Die IFC durch direkte Darlehen oder Eigenkapitalinvestitionen und die MIGA durch die Versicherungen. Diese Institutionen funktionieren vom Grundsatz her genauso wie andere Institutionen, insbesondere auch die DEG auch in Deutschland, dass sie bei privaten Investitionen, die abgesichert oder direkt gemacht werden, sowohl die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit wie die politische Sinnhaftigkeit prüfen. Das ist zunächst einmal der Obersatz, den verschiedene Institutionen dann verschieden leben. Jetzt für den Fall MIGA, den ich persönlich gut beurteilen kann, weil ich das nicht nur aus der Ferne gesehen habe, sondern weil ich selber Projekte mitfinanziert habe, Verträge verhandelt habe bis zum letzten Komma und Punkt, wo die MIGA involviert war, kann ich sagen, dass die MIGA in erster Linie die politischen Risiken prüft, die sie auch versichert. Im Gegensatz zu Hermes oder allen Exportförderinstrumenten werden keine kommerziellen Risiken versichert, sondern rein politische Risiken. Im Wesentlichen sind das Enteignungsrisiken und Transferrisiken oder Vertragsbruchrisiken. Die werden versichert. Die MIGA prüft, wie hoch die Eintrittswahrscheinlichkeit ist für diese Risiken und ob der Investor ein berechtigtes Interesse hat, sich gegen diese Risiken zu versichern. Sie schaut sich, so steht es auch in der

Satzung, die wirtschaftliche Plausibilität dieser Investitionen an, weil sie auch nicht Investitionen unterstützen möchte, die wirtschaftlich nicht sinnvoll sind, betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll sind, um sich da nicht in Misskredit zu bringen, und sie prüft sehr umfangreich, genauso wie alle anderen Mitglieder der Weltbankgruppe, die entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit, die sozialen und die Umweltauswirkungen. In diesem Rahmen werden Projekte auch kategorisiert, was die Umwelt- und Sozialauswirkungen angeht, und je nach Kategorisierung gibt es dann bestimmte weitere Prüfungsschritte. Dazu gehört die Einbindung von externen Gutachtern, die die Umwelt- und Sozialauswirkungen prüfen. Dazu gehört natürlich die Einbindung der Zivilgesellschaft. Also der klassische Fall ist, die MIGA würde ein privates Wasserkraftwerk versichern, dann würde man natürlich dafür sorgen, dass es Gespräche vor Ort gibt mit den betroffenen Menschen, wenn es zum Beispiel Umsiedlungen gibt. Das sind alles typische Prüfungsschritte in einem MIGA-Verfahren. Es geht aber immer um privatwirtschaftliche Investitionen, das heißt, es gibt keine Regierungsberatung, das ist jetzt hier der Bezug zur Rechtsberatung, das ist ein anderer Ansatz. Das ist grundsätzlich wie eine Versicherung, aber mit der entwicklungspolitischen Sinnhaftigkeit. Da gibt es natürlich auch eine Menge anderer Kriterien. Es geht am Ende einer Prüfung um Arbeitsplätze. Das ist ein wichtiger Gesichtspunkt. Am Ende wird aber letztlich immer der Bezug bei jeder Prüfung zu den MDG 1 bis 9 gezogen. Das ist das nächste Kriterium. Also wirtschaftliche Sinnhaftigkeit, soziale und umweltbezogene Sinnhaftigkeit, entwicklungspolitische Sinnhaftigkeit. Zur Gastland-Involvierung. Das ist eigentlich der Aspekt, den man vielleicht kritisch sehen kann, weil man sagen kann, das Gastland sieht das Projekt als solches nicht. Nur, man muss auf der anderen Seite sehen, jedes Projekt, was jetzt finanziert wird und von der MIGA dann versichert wird, bedarf einer Reihe von Einzelfallgenehmigungen, so dass man sagen kann, wenn ich jetzt noch mal einen zusätzlichen Schritt habe in einem sowieso schon sehr komplizierten rechtlichen Umfeld, führe ich ein neues bürokratisches Hemmnis ein, weil das nochmal ein neues Verfahren durchlaufen muss. Auf der anderen Seite die Involvierung der Regierung. Wieder mein Beispiel mit dem Wasserkraftwerk. Es gibt diverse Genehmigungen, die von den lokalen Behörden kommen müssen. In der Regel sind das auch Zentralbehörden. Die Projekte, die von der MIGA versichert sind, sind in der Regel größere Projekte, die also auch bei den zentralen Behörden des Gastlandes genehmigt werden müssen. Und wenn man dann ein Extraverfahren einzieht, führt das zu weiteren Verzögerungen. Wir sprechen hier von Privatinvestitionen, und Privatinvestitionen müssen, um auch für den Investor attraktiv zu sein, schnell durchgezogen werden. Deshalb ist es aus unserer Erfahrung unbedingt wichtig, dass man das, was man als bürokratisch identifiziert, auch wirklich beseitigt, sonst werden Sie keine Privatinvestoren in diese Länder locken können und man wird letztlich die Wirkungen, die man sich verspricht, und die von der MIGA sehr sorgfältig geprüft werden,

nicht erzielen können. Zum Thema „bestehende Risiken“: Das ist sicherlich keine Generalklausel. Wir sprechen hier von bestehenden Investitionen, die aber dann den gleichen Kriterien wie eine Neuinvestition unterzogen werden. Das heißt, es muss die ganze Prüfung auch durchgeführt werden. Und wenn da an der entwicklungspolitischen Seite, an der Umwelt- oder Sozialeseite oder an der wirtschaftlichen Seite Zweifel bei der bestehenden Investition bestehen, und das ist viel leichter zu prüfen als bei einer grünen Wiese, wo Sie nur in die Zukunft schauen, hier haben Sie schon die Realität, das ist einfacher zu prüfen, dann wird die MIGA so etwas auch nicht machen.

Rainer Wietstock (PricewaterhouseCoopers): Ich möchte gerne ergänzen. Aus meiner Erfahrung heraus kann ich sagen, dass die MIGA mit ihrem Prüfungsprozess sehr intensiv und sehr verantwortungsvoll umgeht. Man unterliegt dort den Regularien der Weltbank. Und ich kann nur Herr Vitinius darin bestätigen, dass verschiedene Prüfungsschritte einfach durchlaufen werden. Das betrifft natürlich die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben, weil nur wirtschaftliche Vorhaben gefördert werden sollen, die auch positive Auswirkungen in den Gastländern haben. Das betrifft aber auch die juristische Seite sowie die Seite Soziales und letztlich volkswirtschaftliche Konsequenzen für die Länder. Das macht die MIGA sehr intensiv. Sie können sagen, die Dauer eines Prüfungsverfahrens bei der MIGA ist verhältnismäßig lang in diesem Zusammenhang, weil die Prüfung auch noch in die Tiefe geht. Vielleicht kann Herr Vitinius noch etwas dazu sagen, weil er schon Anträge gestellt hat. Ich glaube, wenn man von Projektfinanzierungen spricht, würde ich von einem Prüfungszeitraum von sechs bis zwölf Monaten ausgehen, Herr Vitinius.

Justus Vitinius (DEG): Minimum!

Rainer Wietstock (PricewaterhouseCoopers): Das zeigt natürlich, dass die MIGA sehr intensiv die Verträge sich ansieht, die Umweltstudien sich ansieht und sich ein Gesamtbild von den Vorhaben macht. Das betrifft natürlich auch Bestandsinvestitionen. Das Thema ist ja gekommen. Zum einen übernimmt die MIGA dadurch erhöhte Risiken? Ich meine nein, weil die MIGA auch mit der Risikofrage intensiv umgeht und sich wirklich die Frage stellt, was nehme ich da in die Bücher. Man deckt ja politische Risiken, und da schaut man schon, wie die Situation vor Ort ist. Man stellt sich dann auch bei Bestandsinvestitionen die Frage, wie sieht dieses Vorhaben vor Ort aus. Hat man mit einem Kraftwerk zu tun, das 20 Jahre schon läuft, dann würde die MIGA die Frage stellen, welche zusätzlichen positiven Wirkungen hätte es, wenn ich jetzt diese Investition abdecke. Und da ist die Erfahrung bei mir so, dass verlangt würde, dass Ergänzungsinvestitionen vorgenommen werden, die es ermöglichen, dass ein altes Kraftwerk rehabilitiert wird und letztlich zu besseren Umweltkonsequenzen

führt. Das ist auch ein Prüfungspunkt, den die MIGA immer ansetzt. Die MIGA fragt wirklich in den Einzelfällen, welche Konsequenzen hat die Übernahme der Deckung und bei Bestandsinvestitionen, was kann man zusätzlich vom Investor erwarten, und was hat die Deckungsübernahme letztlich für das Gastland für eine Konsequenz. Sie sprachen das Thema Öffentlichkeit an, Transparenz. Ich meine, die MIGA geht in der Hinsicht, zumindest aus meiner Erfahrung, sehr weit. Man veröffentlicht aus meiner Kenntnis heraus die Vorhaben, die dort abgedeckt werden. Und man bezieht auch die Gastländer in die Garantien mit ein. Der Artikel 15, ich sagte es vorhin, ist nicht aufgehoben, das heißt, auch die Gastländer bekommen von den Garantien und den Vorhaben Kenntnis und können sich natürlich vorweg in den Entscheidungsprozess der MIGA einbringen, der in der Regel über zwölf Monate dauert. Rüstungsgüter wüsste ich nicht, dass die MIGA so etwas deckt. Ich meine, auch im Rahmen ihrer Prüfung achtet sie auf die Einhaltung der Menschenrechte. Das ist zumindest meine Erwartung, das, was ich von der MIGA so weiß. Dann geht es um die Frage der Entwicklungsförderung. Die MIGA möchte natürlich gerade auf dem afrikanischen Kontinent Investitionen anschieben und die Länder dort entwickeln. Auch in dem Zusammenhang ist zu sagen, dass man sich schon anschaut, ob Arbeitsplätze geschaffen werden, ob die Umwelt geschont wird, ob die Investition das Unternehmen dazu führt, dass es zu Verbesserungen vor Ort kommt. Das ist ja der Auftrag der MIGA. Sie hat einen reinen Entwicklungsauftrag, und von daher ist es natürlich auch eines der Hauptaugenmerke, die die MIGA dort hat. Die gemeinsame Antragstellung möchte ich noch einmal aufgreifen. Bei der MIGA ist es so, dass das Gastland eigentlich immer über die Investitionen Bescheid weiß. Bei ganz speziellen Konstellationen, also wenn es um die Frage geht, welche besonderen Risiken können übernommen werden, braucht man einen gemeinsamen Antrag nicht mehr, aber es ist in der Regel so, dass jedes Gastland über die Investition informiert wird und auch eine entsprechende Befürwortung für diese Deckungsübernahme des Vorhabens abgeben muss. Ich hoffe, damit habe ich alle Fragen beantwortet.

Abg. Heike Hänsel (DIE LINKE.): Herr Wietstock, vielleicht könnten Sie noch einmal kurz sagen, was denn die Rolle von PricewaterhouseCoopers genau ist. Prüfen Sie eigentlich solche Anträge oder was ist genau Ihre Rolle in der Zusammenarbeit mit MIGA?

Rainer Wietstock (PricewaterhouseCoopers): Wie ich eingangs sagte, wir arbeiten für die Bundesregierung. Und zwar geht es um die Investitionsgarantien der Bundesrepublik Deutschland, die von uns verwaltet werden. In dem Zusammenhang nehmen wir ganzheitlich zu Vorhaben Stellung aus volkswirtschaftlicher Sicht, aus betriebswirtschaftlicher Sicht, aus rechtlicher Sicht, wir nehmen aber auch beispielsweise zu Umweltfragen Stellung. Unsere

Gutachten, unsere Vorlagen sind Grundlage für einen interministeriellen Ausschuss, an dem vier verschiedene Ministerien beteiligt sind. Diese Vorlagen, die wir dort erstellen, führen dazu, dass die Bundesregierung Investitionsgarantien übernimmt oder nicht. Die Prüfungsart und –weise ist bei uns, ich möchte sagen weitestgehend deckungsgleich mit dem, was die MIGA macht. Daher bin ich auch in der Lage, das in etwa zu beurteilen, was die MIGA dort tut und wie die Veränderungen sich auswirken werden. Ich habe auch zur MIGA fortlaufend Kontakt.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank, Herr Wietstock. Wir kommen jetzt zur zweiten Runde. Die klang ja schon in einigen Fragen der ersten Runde an. Da ging es um die Menschenrechtsstandards, um ökologische und soziale Standards in Verbindung mit Garantiezusagen durch die MIGA. Und dazu erteile ich Herrn Dr. Wolff vom DIE das Wort.

Dr. Peter Wolff (DIE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Mein Name ist Peter Wolff, ich leite die Abteilung Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Wir beschäftigen uns unter anderem mit der Frage der Entwicklung von multilateralen Regelwerken für internationale Unternehmen. Interessant ist dabei die multilaterale Ebene im Gegensatz beispielsweise zur OECD, wo wir ja gerade für multinationale Unternehmen schon seit langem Standards haben, ein Regelwerk haben, die sogenannten Guidelines for Multinational Enterprises. Jedes OECD-Unternehmen ist gehalten, sich an diese Standards, die sich auf Umweltstandards, Sozialstandards, auch auf Menschenrechte beziehen, nicht nur in der OECD, bei Investitionen in der OECD zu halten, sondern auch bei Investitionen außerhalb der OECD. Insofern ist also, wenn man so will, diese Frage nach Regeln für Unternehmen im Rahmen der OECD wenigstens auf dem Papier geklärt. Aber interessant ist natürlich die multilaterale Ebene, und da sind die Regeln der Weltbankgruppe von ganz großer Bedeutung, weil sie eben für alle Unternehmen gelten, nicht nur für OECD-Unternehmen und weil dort auch Standards gesetzt werden oder, wenn man so will, Benchmarks gesetzt werden für die gesamte Branche. Ich denke, das gilt für die politische Risikoversicherung genauso wie für die IFC als größte Development Finance Institution. Und so hat auch in der Tat die IFC, das muss man sagen, seit den 90er Jahren für die Gesamtindustrie, für den Bereich der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, die also den Privatsektor finanzieren, Standards gesetzt. Und ein Positivbeispiel sind ja die „Equator Principles“, wo es gelungen ist, Standards, die von IFC für IFC-Förderungen, IFC-Kredite und IFC-Beteiligungen entwickelt wurden, in das Bankensystem hineinzubekommen auf freiwilliger Basis, wobei natürlich nicht alle Banken Mitglied dieser „Equator Principles“ sind. Dennoch hat man gesehen, dass tatsächlich auf dieser Ebene Standards gesetzt werden können und dass die Weltbankgruppe, in diesem Fall IFC, durchaus eine Vorreiterrolle

gespielt hat. MIGA orientiert sich sehr stark an den IFC-Standards und das „Sustainability Framework“ von IFC wird weitgehend von MIGA übernommen, weil es sich um die gleiche Klientel handelt, wenn man so will, also um private Unternehmen, die von IFC Kreditbeteiligung bekommen, von MIGA die politische Deckung. Nun zur Frage der Bedeutung. Man muss sich vielleicht noch einmal die Größenordnung vergegenwärtigen. Wir haben in etwa in diesen Jahren Direktinvestitionen in Entwicklungsländern in einem Umfang von 500 Milliarden Dollar, das ist so die Zahl vom letzten Jahr. Davon sind etwa zehn Prozent mit politischer Deckung versehen, also 50 bis 60 Milliarden, die von privaten und von öffentlichen bilateralen, multilateralen Risikoversicherungen gedeckt werden. Davon macht MIGA wiederum ein bis zwei Milliarden pro Jahr aus. Wenn man jetzt von dem Einfluss von MIGA spricht im Gesamtkontext von Investitionen in Entwicklungsländern, dann ist er vernachlässigbar klein im Augenblick, wobei MIGA natürlich einen Schwerpunkt hat bei Investitionen in IDA-Ländern, also den ärmeren Entwicklungsländern, und dort auch einen höheren Anteil hat. Dennoch ist der Einfluss auf die Gesamtinvestitionspolitik oder die Gesamtinvestition in diesen Ländern nicht sonderlich groß. Das ist natürlich auch ein Grund gewesen, warum man in der Weltbankgruppe bei MIGA gesagt hat, wir wollen unser Geschäftsvolumen ausweiten, wir gehen davon aus, das ist eine implizite Annahme, dass politisch gedeckte oder auch von der Weltbankgruppe finanzierte Investitionen bessere Investitionen sind, weil sie an die Standards der Weltbankgruppe gebunden sind und weil durch die Einflussnahme dieser öffentlichen multilateralen Einrichtungen Projekte etwas besser werden als Projekte ohne diese Förderung, ohne diese Einflussnahme. Deshalb will MIGA sein Geschäftsvolumen ausweiten. Sie haben im Augenblick nur etwa fünf Milliarden Dollar Investitionen gedeckt. Das ist ein sehr kleiner Teil wie gesagt, wenn man sich die Gesamtauslandsinvestitionen in Entwicklungsländern anschaut. Von daher ist es nachvollziehbar, dass MIGA sein Geschäftsvolumen ausweiten will. Es ist bereits gesagt worden, ich schließe mich der Meinung an, dass die Änderung des MIGA-Übereinkommens für die Anwendung der Umwelt- und Sozialstandards unschädlich ist. Die Frage allerdings, und das wäre der nächste Punkt der Umwelt- und Sozialstandards generell der Weltbankgruppe und der Weiterentwicklung dieser Standards, ist eine hochrelevante. Hier ist die Entwicklung nicht am Ende. Ich habe die 90er Jahre erwähnt, als IFC Standards eingeführt hat, die auch zu Benchmarks geworden sind. Aber natürlich sind hier die Anforderungen an die multilateralen Institutionen gestiegen. Es findet zurzeit eine Überprüfung der „Sustainability Framework“-Standards des IFC statt. Neu ist, dass die Menschenrechte einbezogen werden. Umstritten ist allerdings, mit welchen genauen Begrifflichkeiten das gemacht wird. Zurzeit im Vorschlag der IFC, es wird in der nächsten im Board diskutiert werden, ist die Formulierung relativ weich. Die Kunden der IFC haben Menschenrechte, sollten Menschenrechte mit berücksichtigen. Und es gibt Vorschläge, die

dann im Board diskutiert werden, dass man es zu einer Verpflichtung macht und das im „Wording“ auch so zum Ausdruck bringt, dass Menschenrechte berücksichtigt werden. Wenn das geschieht, wenn das in diese Neugestaltung der IFC-Richtlinien einfließt, hat IFC wieder eine Vorreiterrolle gegenüber anderen Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen. Man kann aber bezweifeln, dass die Schwellenländer es zulassen werden im Board. Man kann davon ausgehen, dass sie gegen eine stärkere Verpflichtung und einer Verstärkung sind, aus unserer Sicht eine Verbesserung. Denn es hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt im Board von IFC und Weltbank, dass wenigstens einige der großen Schwellenländer versucht haben, das Prinzip der eigenen Systeme der Entwicklungsländer auch in diesem Bereich zum Ausdruck zu bringen, also die Standards, die von der Weltbankgruppe angewendet werden, eher aufzuweichen. Und es wird interessant sein, die Board-Diskussion zu beobachten und zu sehen, ob die Schwellenländer in diesem Fall, gerade was die Menschenrechte angeht, bereit sind, hier eine weitere Verpflichtung und eine Verstärkung der Standards der Weltbankgruppe zuzustimmen. Insofern ist auch in Zukunft aus unserer Sicht vor allem der Dialog mit großen Schwellenländern wichtig, um ein gemeinsames Verständnis für ein multilaterales Regelwerk herzustellen.

Der Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Dr. Wolff. Wir kommen zur Fragerunde.

Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich denke, wir rücken dem Themengebiet Standards und der zentralen Bedeutung der Investitionen auch näher. Es klang ja alles sehr positiv bzw. als ob die MIGA da alles unter Kontrolle hätte. Jetzt gibt es aber natürlich Negativbeispiele, wie zum Beispiel, dass die MIGA im Juli 2010 eine Garantie über 207 Millionen US-Dollar für ein Nickelmine in Indonesien der französischen Gesellschaft Eramet und des japanischen Konzerns Mitsubishi übernommen hat, dann ist eine Nichtregierungsorganisation aktiv geworden, hat dem CAO-Ombudsman nahegelegt bzw. hat drauf hingewiesen, dass Vertreibungen indigener Gruppen, Zerstörung tropischer Wälder, Kontaminierung des Wassers drohen. Und da stellt man halt fest, dass die von MIGA durchgeführten „environmental impact assessments“ eben diese Risiken, diese Probleme nicht wahrgenommen haben. Das ist natürlich jetzt ein Beleg dafür, dass, so schön das Ganze läuft, in der Realität dann die Sachen sich wieder anders darstellen. Die Frage jetzt an die Experten: Wie kann gewährleistet werden, oder wie wird darauf geachtet, dass solche Fälle nicht vorkommen? Wird darauf wirklich Wert gelegt oder wird alles schön dokumentiert so auf der einen Seite, das kennt man ja, dass es dann alles toll sei, und wenn man dann vor Ort ist, stellt man fest, es sieht ganz anders aus? Wie wird also diese, die Auswirkung dieser Investitionsvorhaben im lokalen Kontext tatsächlich gesehen und angemessen berücksichtigt?

Dann gibt es ja den zweiten Teil meiner Frage, eine Ombudsstelle für Beschwerden. Und da ist jetzt auch die Frage, wie genau denn die entwicklungspolitische Wirksamkeit der MIGA-Vorhaben ex ante festgestellt wird. Also IFC-Standards in allen Ehren, aber so toll sind sie auch nicht. Es gibt da viel bessere. Und auch die „Equator Principles“, Entschuldigung, da gibt es auch bessere. Das ist auch alles schon sehr weichgespült. Findet denn eine MIGA Folgekostenabschätzungen statt? Kann man die nachprüfen? Und finden auch ex post-Wirkungsanalysen statt, so dass man nachprüfen kann, dass die Investition tatsächlich auch für die Bevölkerung positive Seiten hat? Oder ist es dann nur für das Unternehmen, das die Investition getätigt hat? Die Menschenrechtsfrage greife ich gerne noch mal auf. Vielleicht noch einmal an die anderen Experten. Wie wird denn verhindert, dass die von MIGA abgesicherten Investitionen eben nicht die Lebensgrundlagen lokaler Bevölkerung zerstören? Wird darauf Rücksicht genommen, und wird dann auch mit dem Gastland verhandelt? Es steht zwar in dem Gesetzentwurf so schön drin, die Übereinstimmung der Investitionen müssen mit den erklärten Entwicklungszielen und Prioritäten des Gastlandes übereinstimmen, aber wir wissen ja, dass die Gastländer selber nicht immer so hinterher sind. Wie findet dann tatsächlich die Kommunikation statt? Und würden Sie denn sagen, dass diese MIGA-Wirksamkeitsstandards und Umweltprüfverfahren im Vorfeld ausreichen, oder sind Sie nicht auch der Meinung, vielleicht tut es tatsächlich Not, hier zu Verschärfungen zu kommen? Selbst wenn jetzt Schwellenländer, das ist ja schon angedeutet worden von Dr. Wolff, scheinbar im Widerspruch dazu stehen, wer sind denn da die Player in dem ganzen Rahmen, die dafür zu sorgen, dass eben in der MIGA die Standards verbessert, und zwar für die Bevölkerung verbessert werden?

Abg. Johannes Selle (CDU/CSU): Mich interessiert, ist denn überhaupt schon mal der Fall eingetreten, dass eine Absicherung abgelehnt wurde, weil Standards nicht einführt worden sind. Mich würde interessieren, ob es überhaupt einen Prozess gibt, wenn jetzt die MIGA sagt, das können wir so nicht unterstützen. Gibt es da eigentlich einen Verhandlungsprozess mit dem Antragsteller zu sagen, wenn du das nachbesserst oder das nachgebessert wird, würde das gehen? Und die dritte Frage: Hat das überhaupt Einfluss auf die Investitionen? Manchmal nimmt man eine solche Absicherung gern entgegen. Aber finden eventuell Investitionen trotzdem statt, auch wenn sie dann eben von der MIGA nicht abgesichert sind? Gibt es darüber irgendeine Erkenntnis?

Abg. Niema Movassat (DIE LINKE.): Es ist ja so, dass immer wieder sozusagen von zivilgesellschaftlicher Seite in der Tat Menschenrechtsverletzungen, Verletzungen von Sozial- und Umweltstandards angeprangert werden sowohl bei nationalen als auch bei multilateralen Garantieagenturen. Meine Frage an Sie wäre erstens, was für diesbezügliche Untersuchungen

gibt es bei MIGA. Was liegt Ihnen da vor? Und was wären sozusagen Lösungswege? Vielleicht noch etwas konkreter, was sozusagen eine Möglichkeit wäre, eine an den OECD-Leitsätzen orientierte Regelung für Garantieagenturen. Das wäre ja zum Beispiel eine Möglichkeit, wo man sozusagen Standards schaffen könnte, die weitergehen. Man müsste die dann natürlich sozusagen tiefer bearbeiten. Was gibt es für Möglichkeiten auf nationalstaatlicher Ebene wie auch auf multilateraler Ebene? Also was für Regelungen müssten getroffen werden, um menschenrechtliche und arbeitsrechtliche, Umwelt- und sozialpolitische Standards verbindlich zu machen und die im besten Fall dafür sorgen, dass Projekte diese Standards sogar fördern?

Abg. Dr. Sascha Raabe (SPD): Bei mir schlagen da auch immer zwei Herzen in einer Brust. Auf der einen Seite finde ich es sicherlich ein richtiges Argument, und das muss man eben dann abwägen, dass es schon ein Vorteil ist, wenn die Weltbank, sei es jetzt über MIGA oder bei anderen Fördermitteln, in so einem Projekt mit dabei ist, damit man, und sei es auch manchmal nur mit einem kleinen Teil, also bei MIGA ist es eine Versicherung, aber bei den, wir haben ja immer die Diskussion bei den Rohstoffsachen gehabt, macht es jetzt Sinn, dass, ob die Weltbank jetzt irgendwelche Ölgeschichten mit fördert oder andere Rohstoffe, und dann ist immer so die Frage, die wir oft im Ausschuss diskutiert hatten, klar, die könnten das Geld auch woanders besorgen, aber wenn sie einen Teil über die Weltbank besorgen, hat man vielleicht dann auch die Mittel, um bei Umwelt- und anderen Verstößen dann irgendwo so, ich sage mal so einen Fuß hereinzubekommen und das dann besser überprüfen zu können. Andererseits ist es natürlich aber auch so, und da geht dann auch die Frage hin, dass bei Investitionen im Rohstoffbereich wir ja schon in der Diskussion ein bisschen weiter sind als jetzt nur diese Basic-Standards einzuhalten, sondern dass wir auch mit der EITI-Initiative ja auch darüber reden, wie die Gewinne auch transparent umverteilt werden. Also nicht nur die Frage Umweltstandards und Sozialstandards, sondern auch die Frage bei einer Investition im Rohstoffsektor. Ist es legitim, wenn ein Investor etwas macht und wir am Ende über MIGA so eine Versicherung übernehmen würden, wo der eventuell auch mit einer, ich sage mal, korrupten oder schlechten Regierung dann einen Vertrag über 20, 30 Jahre abschließt und die Gewinne dann bei der Regierung dort verbleiben, in wenigen Händen bzw. Privatpersonen, also nicht Regierung im Sinne von Stellvertreter für das Volk, sondern in irgendwelche korrupten Sachen fließen und dann letztlich Rohstoffe auch lange ausgebeutet werden. Also ist das auch ein Thema bei MIGA, dass man dort, bevor man so eine Versicherungsgarantie abgibt, auch sagt, also passt mal auf, gerade im Rohstoffbereich, und da sind jetzt wirklich die ganz großen Konflikte, die im Augenblick stattfinden, achten wir drauf? Und die zweite Frage wäre, sichert MIGA auch Kredite für Land, also Investitionen in Land ab? Also das Thema Landgrabbing. Also wenn jetzt eine Firma kommt und sagt, so, ich möchte jetzt gerne Bioenergie anbauen, irgendwelche Ölpalmen oder sonst was, und will da Tausende von Hektar

erwerben und dort was produzieren, wird so etwas auch übernommen? Denn da wäre natürlich dann die Frage besonders scharf zu stellen, inwieweit das dann der Bevölkerung dient oder nicht. Also die Frage EITI und Gewinnverteilung gerade bei Investitionen in Rohstoffen und Land würde mich interessieren.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Ich würde gerne die letzte Frage noch mal unterstreichen, weil vor Kurzem von einer, ich weiß gar nicht mehr, welche Universität das war, in den USA gab es eine Untersuchung, dass ein hoher Prozentsatz von Investitionen in Landerwerb fließen, was mitunter sehr negative Auswirkungen hatte auf verletzte Bevölkerungsgruppen, aber zunächst das nicht gesehen wurde, weil man sagte, Investition in Landwirtschaft ist gut und richtig, aber man hat an die Folgen nicht gedacht. Also würde ich das gerne noch mal unterstreichen. So, jetzt war eigentlich nur Herr Dr. Wolff vorgesehen zur Beantwortung von Fragen in diesem Block, aber einige Fragen sind an alle gerichtet worden. Ich würde zunächst Herrn Dr. Wolff das Wort geben, und wenn wir dann noch ein bisschen Zeit haben, könnten Sie gerne ergänzen.

Dr. Peter Wolff (DIE): Vielen Dank. Zunächst zu den Fragen von Frau Koczy, was die negativen Effekte von Investitionen angeht bzw. das zunächst einmal von mir recht positiv gezeichnete Bild von den Weltbank-IFC-MIGA-Standards. Ich habe erwähnt, es gibt diesen Review der Überprüfung der IFC-Standard-Politik derzeit. Und wenn man sich etwa die Evaluierungen anschaut, auch die eigene Evaluierung der Weltbank, der unabhängigen Evaluierungsstelle der Weltbank, zur Politik der Standards in der Weltbankgruppe insgesamt, dann ergibt sich daraus ein ziemlich kritisches Bild. Es gibt in der Tat große Schwachstellen, und die zentrale Schwachstelle, die vor allem in der Evaluierung, die vom letzten Jahr stammt, herausgestellt wird, ist das Monitoring, also die Überprüfung der Einhaltung der Standards. Also die Standards als solche und auch im Prozess der Verhandlungen, der Aushandlungen von Projekten, ob es um IFC geht oder ob es um die politische Deckung durch MIGA geht, hat sich über die Jahre, so sagt die Evaluierung, deutlich verbessert. Die Standards als solche sind auf dem Papier und werden wie gesagt auch in den Verhandlungen mit den Unternehmen gut zum Tragen gebracht, aber es gibt keine ausreichenden Kapazitäten sowohl bei IFC als auch bei MIGA, die Umsetzung, die Einhaltung zu kontrollieren. So hat etwa MIGA, wie festgestellt wird, nur bei etwa einem Viertel der garantierten Projekte auch tatsächlich Projektuntersuchungen veranlasst, was die Einhaltung der Standards angeht. Das ist schlichtweg auch ein Kapazitätsproblem. Aber es ist ein Problem, das natürlich deutlich adressiert werden muss und wofür es Lösungen geben muss, denn es macht wenig Sinn, das ist auch die Aussage dann der Ombudsstelle, die für IFC und MIGA gilt, diese Standards zu vereinbaren, wenn eben die Umsetzung nicht kontrolliert werden kann. Also das ist die

entscheidende Schwachstelle der Weltbankgruppe, und das gilt eben auch für MIGA, und dafür sind Lösungen notwendig. Ein Element ist natürlich die frühzeitige Kommunikation mit Akteuren vor Ort, mit der Zivilgesellschaft vor Ort. Und auch da ist die IFC aufgefordert, von der Evaluierung wie auch von der Ombudsstelle frühzeitig eben die Kommunikation vor Ort mit der Zivilgesellschaft zu suchen. Und Sie haben dann gefragt nach Akteuren. Also was kann getan werden, um diese Situation zu verbessern? Und da denke ich, sicherlich kann da von der Seite des Kapazitätsausbaus in der Weltbank, bei MIGA usw. etwas getan werden, aber im Wesentlichen ist das auch, wir haben jetzt keinen Vertreter der NGOs hier, auch eine Aufgabe der Zivilgesellschaft, die mittlerweile auch anerkannt wird von der Weltbankgruppe, wo es auch Verbesserungen gegeben hat in den letzten Jahren, hier die Mechanismen zu stärken, dass rechtzeitig gegengesteuert wird und dass das dann auch in die Verhandlungen einbezogen wird mit der Weltbankgruppe. Ansonsten sind eben Möglichkeiten auf der nationalen Ebene, die Verbesserung der nationalen Kapazitäten. Hier ist die Strategie von MIGA für die nächsten Jahre, vor allem auch mit Ländern zusammenzuarbeiten, wo diese lokalen Kapazitäten eben noch nicht da sind, wo sie schwach sind. Aber das bleibt eine bleibende Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, vor Ort die Kapazitäten zur Einhaltung von gesetzlichen Regelungen und Öko- und Sozialstandards zu verbessern. Was Aktionsmöglichkeiten auf multilateraler Ebene betrifft, so denke ich, ist das ein Thema, was auch in der G20 angesprochen ist und wo man sich vorstellen kann, dass tatsächlich der Dialog dort auch gerade mit den in den multilateralen Institutionen so wichtigen Schwellenländern weiter gesucht wird. Also hier ist die G20 ein wichtiger Akteur aus meiner Sicht. Ich denke, weitere Fragen können die Sachverständigen auch besser beantworten als ich, vor allem, wenn es um den Prozess der Investitionsgenehmigungen geht.

Justus Vitinius (DEG): Es ist grundsätzlich so, auch das gilt sicherlich nicht nur für die MIGA, sondern für alle Institutionen, die in diesem Bereich sind, wenn die Umwelt- und Sozialprüfung, von der wir jetzt hier schwerpunktmäßig sprechen, Probleme aufwirft, dass man da Action Plans mit den Kunden bespricht, die diese gegebenenfalls akzeptieren oder auch nicht, um am Ende zu einer Lösung zu kommen, die an den IFC-Performance Standards gemessen wird. Sie haben sicherlich ihre Schwachstellen, aber sie sind im Moment in dieser Community das Maß aller Dinge. Es wird keine Weltbankinstitution, auch keine andere Institution, in dem Großteil der Fälle über das hinausgehen, was die Performance Standards vorsehen. Das führt gegebenenfalls dazu, dass eine Investition verändert vorgenommen wird, weil die MIGA das sonst nicht genehmigt. Das führt gegebenenfalls dazu, dass diese Investition gar nicht vorgenommen wird, weil die MIGA-Deckung nicht kommt. Aber es ist natürlich auch durchaus denkbar, dass ein Unternehmen ohne die MIGA-Genehmigung, also auch ohne Absicherung durch die MIGA eine Investition durchführt. Das ist vermutlich noch

nicht empirisch untersucht worden, aber so lange lokale Genehmigungen vorliegen, die natürlich in vielen Ländern weniger streng sind als die IFC-Performance Standards, gibt es mit Sicherheit eine Reihe von Investitionen ohne die MIGA-Absicherung. Das werden dann aber im Zweifel keine ganz großen Projekte sein, weil dann das Reputationsrisiko für den Investor entsprechend zu groß ist. Es gibt mit Sicherheit auch nach wie vor eine Reihe von Investitionen im Landwirtschaftsbereich, wo dann auch der Landkauf als solcher abgesichert wird. Das ist natürlich der Kern. Sie müssen sehen, dieses Risiko, was die MIGA versichert, ist das Enteignungsrisiko. Und da geht es natürlich auch genau um das Land. Da wird die MIGA in der Regel auch die entsprechenden Prüfungen durchführen. Natürlich ist Palmöl ein ganz kritischer Bereich. Das ist der ganzen Community bekannt, und es gibt viele Palmöl-Projekte auf der Welt, die auch abgelehnt werden von den Entwicklungsbanken und den Entwicklungsversicherern. Aber grundsätzlich, wenn Land nicht versichert würde, dann wäre ein ganz großer Bereich der Versicherungsinteressen der Investoren nicht mehr da. Von daher ist das ein wichtiger Bereich. Zum Thema Transparenz und Gewinne. Grundsätzlich schauen sich alle diese Institutionen, also auch die MIGA, an, wer sind die Gesellschafter oder auch die Profiteure einer Investition. Und wenn es hinsichtlich der Integrität ernsthafte Zweifel gibt, gibt es da auch noch mal Sonderprüfungen. Es gibt dafür auch spezialisierte Agenturen auf der Welt, die sogenannte Integrity Checks machen, die ins Land gehen, dort Untersuchungen durchführen. Also da gibt es eine Reihe von Instrumenten. Ob die Ergebnisse immer zufriedenstellend sind, ob die immer professionell arbeiten, ist im Einzelfall natürlich nicht immer gegeben, aber vom Grundsatz her sind entsprechende Maßnahmen auch vorgesehen in diesem Prozess.

Der Vorsitzende: Möchten Sie noch ergänzen, Herr Wietstock?

Rainer Wietstock (PricewaterhouseCoopers): Ja, ein paar kurze Ausführungen. Herr Vitinius hat es schon angedeutet. Die Frage stand ja oder steht ja im Raum, was passiert eigentlich im Rahmen der Deckung, also der Entscheidung der MIGA? Kann die MIGA noch auf Investoren Einfluss nehmen, was Umwelt- und Sozialstandards angeht? Das tut sie. Es kommt zu entsprechenden Verhandlungen zwischen den Parteien. Es wird so sein, dass die MIGA, wenn ihre Voraussetzungen, die in den Regularien stehen, nicht erfüllt sind, dann eben eine Garantieübernahme auch ablehnt, wenn der Investor diese Voraussetzungen nicht entspricht. Also es gibt die Möglichkeit, und die wird mit Sicherheit auch genutzt, es gibt also die Möglichkeit, im Verhandlungsprozess auch zu anderen Ergebnissen zu kommen. Da wird schon versucht, auf die Investitionsvorhaben Einfluss zu nehmen. Sie hatten die Frage gestellt, welchen Einfluss hat denn die MIGA-Garantie auf die Unternehmensentscheidung, gehe ich ins Land X oder gehe ich ins Land Y. Die MIGA-Garantie ist bei manchen Ländern

wichtig, insbesondere bei Ländern Schwarzafrikas. Das ist ja auch die erste Zielrichtung der MIGA. Da ist es schon ein wichtiger Punkt im Rahmen der Unternehmensentscheidung. In anderen Ländern mag es anders sein. Das ist immer unter Berücksichtigung der Analyse der wirtschaftlichen und politischen Situation im Anlageland, im Gastland zu betrachten. Das kann unterschiedlich sein. Es mag sein, dass man für ein Land Afrikas eben eine Absicherung zur Voraussetzung macht, in anderen Ländern kann es anders sein. Zur Möglichkeiten der Sicherstellung von Standards, von Umwelt- und Sozialstandards. Da gibt es natürlich nationale und multinationale Möglichkeiten. Da würde ich mich den Worten von Herrn Wolff anschließen. Die IFC-Standards sind schon ein erster Schritt. Und national ist es so, dass teilweise, wie wir es manchmal beobachten, die nationalen Regularien sogar weitergehen als das, was der IFC verlangt. Das hängt natürlich immer von den Ländern ab. Und dann wollte ich auch noch auf den Punkt Investitionen im landwirtschaftlichen Bereich eingehen. Auch derartige Investitionen gibt es natürlich, und wir nehmen an, dass die MIGA auch hier total absichert, aber dann auch eben erwartet, dass die entsprechenden Maßnahmen ergriffen werden, um eben sicherzustellen, dass es keine negativen Auswirkungen sowohl auf die Bevölkerung als auch auf den Wasserverbrauch beispielsweise oder Ähnliches hat.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Wir kommen jetzt zu der dritten Runde, mit Herrn Professor Fastenrath. Es geht in dieser dritten Runde darum, der Frage nachzugehen, ob die geplante Ermächtigung für den Entwicklungsminister, dass er Änderungen des Übereinkommens künftig per Rechtsverordnung vornehmen kann, ohne Beteiligung des Bundesrates und des Bundestages, ob das der Sachverständige als problematisch ansieht oder als unproblematisch. Es wurden auch einige weitere Fragen noch gestellt. Herr Professor Fastenrath hat das Wort.

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath (TU Dresden): Mein Name ist Ulrich Fastenrath. Ich lehre an der technischen Universität zu Dresden Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht und beschäftige mich mit Rechtsfragen der auswärtigen Gewalt seit meiner Dissertation, also schon recht lange Zeit. Nichtsdestoweniger habe ich im Zusammenhang mit dieser Anhörung noch einen neuen Vertragstyp kennengelernt, den ich so bisher noch nicht kannte. Deshalb danke ich vielmals für die Einladung. Das hat mir auch noch etwas Neues gebracht. Ich habe Ihnen, oder dem Sekretariat, gestern Abend noch eine schriftliche Stellungnahme übermittelt. Die will ich heute nicht vortragen, sonst würde daraus vielleicht ein akademisches Seminar. Das möchte ich Ihnen ersparen. Es geht, wie der Vorsitzende auch gesagt hat, im Wesentlichen um den Artikel 2 des Vertragsgesetzes und nicht so sehr um den Artikel 1, der dieser Änderung des letzten Jahres zustimmt. Meiner Meinung nach hat dieser Artikel 1 keinerlei Wirkung. Es kommt nicht darauf an, ob er überhaupt beschlossen wird oder wann er beschlossen wird oder

es ganz unterbleibt. Die Sachlage bleibt immer gleich, nämlich völkerrechtlich ist diese Änderung bereits in Kraft getreten, und auf die Zustimmung des deutschen Parlaments kommt es nicht weiter an. Aber sie ist auch unschädlich. Das kann man auch sagen, also insofern kann man auch so weiter prozedieren.

Was den Artikel 2 in der Verordnungsermächtigung angeht, habe ich geschrieben, dass mir diese Verordnungsermächtigung zu weit formuliert zu sein scheint, dass sie sämtliche künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens, die ja nur im Gouverneursrat beschlossen werden und dann 90 Tage später in Kraft treten und nur insofern eingegrenzt sind, als dass diese Änderungen sich im Rahmen der Ziele des Artikels 2 bewegen müssen und dann Änderungen des Artikels 47 ausgenommen seien. Also das scheint mir eine sehr weitreichende Verordnungsermächtigung zu sein. Wenn Sie sich den Artikel 2 einmal anschauen des MIGA-Übereinkommens, dort heißt es, im Buchstaben A ist das noch relativ eng, aber im Buchstaben B heißt es dann, zur Erreichung ihres Zieles wird die Agentur geeignete zusätzliche Tätigkeiten zur Förderungen des Flusses von Investitionen in die in der Entwicklung befindlichen Mitgliedsstaaten und zwischen ihnen durchführen und unter C sonstige Befugnisse ausüben, die sich aus ihrer Tätigkeit ergeben und zur Erreichung ihres Zieles notwendig und wünschenswert sind. Das scheint mir zu weit zu sein, was auf der Grundlage dieses Artikels 2 an Änderungen möglich ist. Deshalb habe ich Zweifel, ob einer Verordnungsermächtigung nach Inhalt und Ausmaß hinreichend bestimmt ist, wenn sie so formuliert ist, wie sie im Gesetzentwurf enthalten ist. Mir scheint, dass man zumindest zwei Eingrenzungen machen müsste. Zum einen müsste ein Finanzvorbehalt enthalten sein, dass hier also Änderungen des MIGA-Übereinkommens ausgenommen sind, die zu finanziellen Verpflichtungen, höheren finanziellen Verpflichtungen Deutschlands führen. Das lässt sich im Übrigen auch nicht mit einer Verordnung erreichen. Dafür braucht man ein Haushaltsgesetz, in dem die entsprechenden Ausgaben enthalten sind bzw. Verpflichtungsermächtigungen für zukünftige Haushalte; das muss gesetzlich geschehen. Zum zweiten scheint mir eine Verordnungsermächtigung, die ja auch gesetzesändernde Regelungen enthalten könnte, in dieser Weise zu weit zu gehen und nicht den Anforderungen zu entsprechen, die das Bundesverfassungsgericht insoweit stellt. Soweit würde ich auch hier für eine Eingrenzung plädieren, dass eine solche Verordnung sich im Rahmen bestehender deutscher Gesetze zu halten habe, wenngleich ich mir konkret jetzt kein Beispiel vorstellen kann, welche Regelung im MIGA-Übereinkommen geändert werden könnte, die deutsche Gesetze berührt. Alles, was deutsche Gesetze berührt, nämlich die Frage von Immunität und Steuern, ist dort schon in weitestmöglichem Umfang geregelt, so dass es allenfalls enger werden könnte. Aber da die Zielsetzung der MIGA ja so sehr weit ist, ist es zumindest nicht auszuschließen, dass sich die Geschäftsfelder der MIGA in einer Weise entwickeln, wo solch eine Grenze sinnvoll sein

könnte. Damit komme ich zu den einzelnen Fragen, die mir gestellt wurden. Es macht meiner Meinung nach keinen Unterschied für die parlamentarische Kontrolle, ob die künftige Zustimmung zu Änderungen des MIGA-Übereinkommens im Wege einer Verordnung oder eines Vertragsgesetzes erfolgen. Die Geschäftspolitik wird von der MIGA selbst betrieben, wird kontrolliert dort vom Gouverneursrat. Und wenn man dort etwas kontrollieren will seitens des Parlamentes, muss das über den deutschen Gouverneur, sprich den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung passieren. Das heißt, den muss man dann entsprechend fragen bzw. ihm Empfehlungen mit auf den Weg geben. Das ist die einzige Möglichkeit, um die Geschäftsführung und Politik der MIGA zu kontrollieren. Was die Möglichkeiten des Parlaments angeht, die Änderungen des MIGA-Übereinkommens zu kontrollieren, so hat das immer einen längeren Vorlauf. Solche Veränderungen fallen ja nicht vom Himmel und werden dann sofort beschlossen, sondern darüber wird vorher länger diskutiert. Das heißt, der Bundesminister könnte dann entsprechend auch vorab schon über solche geplanten Änderungen informieren und damit dem Parlament die Gelegenheit geben, schon vor dem Beschluss dazu Stellung zu nehmen und eine gewünschte politische Richtung mit auf den Weg zu geben. Dann wurde noch gefragt, wie das MIGA-Übereinkommen geändert werden könnte, damit die Änderungen nicht so leicht erfolgen, wie das jetzt der Fall ist. Ich muss gestehen, dass ich einen solchen Vertrag wie diesen bislang noch nie gesehen habe, dass nur durch Organbeschluss eine Änderung zustande kommt und die Mitgliedsstaaten überhaupt nicht mehr gefragt werden. Das kann man natürlich ändern oder versuchen, eine Änderung zu initiieren. Das muss von der Bundesregierung bzw. vom dem deutschen Gouverneur in der MIGA ausgehen. Das Parlament kann allenfalls hier wieder eine Empfehlung aussprechen gegenüber der Bundesregierung, aber nicht selbst eine Änderung verhandeln.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Wir kommen zur Fragerunde.

Abg. Johannes Selle (CDU/CSU): Uns hatte die Stellungnahme von Professor Fastenrath heute auch im Laufe des Tages erst erreicht. Wir haben das gelesen, fanden dann doch relativ plausible Argumente, die zu bedenken sind. Wir haben uns dafür eingesetzt, dass wir es noch einmal von der Tagesordnung nehmen. Insofern würde ich aber trotzdem an ihn eine Frage stellen dahingehend, was halten Sie denn von solchen Übereinkommen, die so was zur Grundlage haben, nämlich dass sich durch Gouverneursrat und Board die Regelungen verändern lassen, ohne dass die Länder befasst sind. Wäre das generell in Zukunft ein Vertragstyp, den Sie so hinterfragen würden?

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Ich bin gebeten worden, darauf hinzuweisen, dass heute

zwei sehr wichtige Fraktionssitzungen bei der FDP und bei den LINKEN stattfinden. Die Kolleginnen und Kollegen haben mich gebeten, darauf hinzuweisen, dass sie großes Interesse an dem Anhörungsthema haben und nicht etwa aus Desinteresse die Anhörung verlassen haben, sondern wegen dieser besonders wichtigen Fraktionssitzungen.

Abg. Dr. Sascha Raabe (SPD): Herr Kollege Selle, ich begrüße das sehr, was Sie gesagt haben. Ich glaube, es ist gut, wenn wir Anhörungen hier durchführen, dass die dann nicht nur einen affirmativen Charakter haben, sondern auch, wenn sie kritische Ergebnisse bringen, die einer Änderung bedürfen, dazu führen, das der Regierung gegenüber deutlich zu machen. Und wenn es natürlich von den Regierungsparteien kommt, dann hat es natürlich noch ein bisschen mehr Wirkung. In dem Sinne begrüßen wir ihren Entschluss, denn, Professor Fastenrath, in der Tat, was Sie geschrieben und gesagt haben, betrifft auch unsere Bedenken, als wir das Gesetz gesehen haben. Ich finde es gut, wenn wir Parlamentarier bei Rechtsverordnungen natürlich hellhörig sind und wenn es dort eben eigentlich Regelungen geben müsste, dass der Bundestag auch dort künftig beteiligt wird, dann, glaube ich, müssten wir das auch entsprechend dann im Gesetz so klarmachen. Meine Frage wäre da, wäre da aus Ihrer Sicht eigentlich dann die Verfassungsmäßigkeit eigentlich nicht so gegeben, wenn das Gesetz jetzt so käme. Und die andere Frage wäre, also wenn wir jetzt nicht ändern würden, verstößt das dann im Prinzip gegen die Verfassung. Und die andere Frage, ich vermute mal, dass Sie das jetzt nicht beantworten können, aber vielleicht kann das ja auch an die Bundesregierung weitergegeben werden, wie ist das eigentlich in anderen europäischen Mitgliedsstaaten, die einen Gouverneur im Board haben? Mich würde mal interessieren, es müssen ja alle Mitgliedsstaaten national umsetzen, wie das woanders mit Parlamentsbeteiligung erfolgt oder wie das geschieht, zumindest bei den Europäern würde es mich mal interessieren. Und ansonsten unterstützen wir es natürlich, wenn es morgen erst einmal von der Tagesordnung genommen wird.

Abg. Ute Koczy (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich kann es kurz machen, weil sich im Wesentlichen die Dinge jetzt verändert darstellen, dadurch, dass wir das von der Tagesordnung herunterbekommen haben bzw. wir nacharbeiten müssen. Denn das war jetzt ja schon eine Stellungnahme, die dazu führt, dass man sagt, oh hoppla, hier wird ja quasi demokratisches Recht etwas eingeschränkt. Und da sollte man doch sehr viel Sorgfalt walten lassen. Habe ich Sie richtig verstanden, wenn Sie sagen, wenn so internationale Abkommen mit so kurzen Fristen arbeiten, dann führe das zwangsläufig zu einem Eigenleben der Institutionen und eben auch zu demokratisch fragwürdigen Ermächtigungen. Wir zucken natürlich bei diesem Wort Ermächtigungen dann schon mal sehr zusammen. Könnten Sie das noch einmal definieren, weil wir auf der Grundlage ja sicherlich auch

Überlegungen anstellen müssen. Das betrifft jetzt wahrscheinlich hauptsächlich die Koalition, aber das macht uns natürlich auch neugierig, in welcher Richtung man das formulieren müsste. Sie haben ja schon ein paar Punkte genannt, aber vielleicht können Sie es noch einmal präzisieren, wie man das so hinbekommt, dass es dann quasi auf demokratischen Grundlagen steht. Unserem Unbehagen mit dem Gesetzentwurf haben Sie natürlich mit Ihrer Stellungnahme noch einmal Basis und Grund gegeben. Jetzt ist ja die Frage, wie man da hinkommt, das in einer Weise einzugrenzen, wo quasi das Parlament weiterhin die Möglichkeit hat, zur Not bzw. zu bestimmten Punkten einzugreifen.

Prof. Dr. Ulrich Fastenrath (TU Dresden): Zur ersten Frage, zur generellen verfassungsrechtlichen Problematik des MIGA-Übereinkommens. Ich sagte ja schon, ein solches Übereinkommen ist mir in dieser Form noch nie untergekommen mit einer solchen leichten Änderungsmöglichkeit. Was dahinter steht oder stand, war wahrscheinlich, dass man das als sehr technische Institution angesehen hat, und praktisch werden die Änderungen, die zu erwarten sind, sicherlich auch eher unbedenklich sein, aber die Klausel ist eben so weit gefasst, dass alles Mögliche darunter fallen könnte. Und das führt einen Theoretiker dazu zu sagen, das ist sowohl verfassungsrechtlich ein Problem wie auch völkerrechtlich, wenn man immer davon ausgeht, dass die Staaten und dort dann natürlich auch die zuständigen Organe, sprich auch das Parlament, einer solchen Änderung zustimmen müssen. Aber beim MIGA-Übereinkommen ist es ja nicht einmal zwingend notwendig, dass der deutsche Gouverneur dort zustimmt. Er kann ja überstimmt werden, und trotzdem tritt eine Regelung in Kraft. Dem kann man dann nur entgegenwirken, indem man sofort kündigt. Diese Kündigung könnte noch in Kraft treten, wirksam werden, bevor die Änderung in Kraft tritt, so dass man da vielleicht das völkerrechtliche wie auch das verfassungsrechtliche Problem lösen kann. Aber das setzt voraus, dass die Regierung dann entsprechend schnell agiert. Insofern, denke ich, ist es ein Grenzfall. Ich will jetzt nicht unbedingt sagen, dass die Regelung, so wie sie dort steht, verfassungswidrig ist, also dieser Vertrag als solcher verfassungswidrig ist, so hätte er gar nicht ratifiziert werden dürfen, aber es ist sicherlich hart an der Grenze, was da möglich ist, aber das steht jetzt auch nicht an, denke ich. Es geht hier um die Änderung dieses Vertrages und nicht um die verfassungsrechtlichen Probleme dieses Vertrags insgesamt. Was die Verordnungsermächtigung angeht, da Sie, Herr Raabe, gefragt haben, so sage ich, ist das meiner Meinung nach zu weit formuliert. Man müsste es eingrenzen, was die Ziele angeht, zumindest insoweit, wie es die Finanzierung angeht, aber auch, so meine ich, was die Vereinbarkeit mit den deutschen Gesetzen betrifft, auch wenn das im Moment kein besonders realer Grund ist, aber immerhin ein denkbarer Punkt. Aber auch bei Zielen, die so sehr weit gefasst sind, könnte man an eine Eingrenzung denken, dass man vielleicht nur die

normale jetzige Geschäftstätigkeit nimmt und nicht noch die sonstigen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Direktinvestitionen, den Fluss von Investitionen zu erleichtern. Wie man eine solche Eingrenzung ausgestaltet, das ist dann letztlich Ihre Sache, aber ich glaube, dass die derzeitige Regelung schlicht und einfach zu weit ist und auch mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, entschuldigen Sie, an eine Verordnungsermächtigung, das ist ein ganz gängiger Name und deshalb auch nicht gleich ein Ermächtigungsgesetz, nicht konform geht. Die scheinen aber so schlicht und einfach zu weit zu sein. Was andere Länder angeht, wie die es machen, das weiß ich nicht, dazu kann ich nichts sagen. Aber ich denke, alle, zumindest demokratische Staaten, werden vor demselben Problem stehen, dass man binnen 90 Tagen kaum ein Gesetz zustande bringen kann und es ja letztlich auch gar nicht darauf ankommt, ob das Parlament zustimmt oder nicht, weil die Regelung trotzdem in Kraft tritt und damit auch eine Bindung des betreffenden Staates zustande kommt. Von daher ist das gleichgültig. Aber das macht natürlich wieder ein verfassungsrechtliches Problem aus, dass Regelungen in Kraft treten können, ohne, unabhängig vom Inhalt dieser Regelung, dass sie dann trotzdem für den Staat wirksam werden können. Was die kurzen Fristen angeht, ich glaube nicht, dass eine Verlängerung der Fristen jetzt sehr viel helfen würde, sondern das Grundproblem ist, ob eine Veränderung, eine Vertragsänderung in Kraft treten kann, ohne dass die verfassungsmäßigen Bestimmungen durchlaufen werden, sprich die parlamentarischen Zustimmungsverfahren, sofern sie denn nötig sind. Darüber kann man dann noch streiten. Das sehe ich etwas enger als die Bundesregierung das sieht. Ich bin großzügiger mit dem, was die Bundesregierung tun dürfte, als sie es selber sieht. Aber das Grundproblem wird also mit verlängerten Fristen überhaupt nicht gelöst.

Der Vorsitzende: Herzlichen Dank. Wenn keine weiteren Fragen vorliegen, dann bedanke ich mich ganz herzlich bei den Sachverständigen, bei den Kolleginnen und Kollegen. Ich denke, dass diese Anhörung uns doch weitergeführt hat, und wir werden die Beratung dann zu gegebener Zeit, wenn wir das in unseren Gruppen intensiv diskutiert haben, wieder aufnehmen. Ich schließe die Sitzung und wünsche uns allen noch einen schönen restlichen Tag.

Ende der Sitzung: 13.30 Uhr



Thilo Hoppe, MdB
Vorsitzender



Dr. Peter Wolff
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Leiter der Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“

Deutscher Bundestag
Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 17(19)202
24.05.2011
Stellungnahme ö.A. am 10.05.2011

Schriftliche Stellungnahme

**für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
des Deutschen Bundestages**

**im Rahmen
der öffentlichen Anhörung am 10.05.2011 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die
Änderung des Übereinkommens vom 11.10.1985
zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)
(BT-Drs. 17/5263)**

Die Fragen des Ausschusses in Teil II der Anhörung beziehen sich auf die Berücksichtigung von Menschenrechtsstandards, Arbeits- und Sozialstandards sowie Umweltstandards bei Garantiezusagen der MIGA. Insbesondere wird nach der Rolle des Ombudsmanns und nach den Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft auf Projekte gefragt, die von der MIGA gegen politische Risiken versichert werden.

1. Von den ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer im Wert von ca. 400 – 500 Mrd. US \$ jährlich in den Jahren 2010/11 werden etwa 10% (40-60 Mrd. US \$) durch öffentliche und private Versicherungsagenturen gegen politische Risiken (Enteignung, Krieg und zivile Unruhen, Vertragsbruch) versichert. Die MIGA deckt davon derzeit etwa 1,5 Mrd. US \$ jährlich. Als multilaterale Garantieagentur hat die MIGA eine komplementäre Funktion gegenüber privaten und bilateralen öffentlichen Risikoversicherungen für ausländische Direktinvestitionen: Sie versichert komplexe Projekte in „schwierigen“ Ländern, in denen andere Agenturen keine Deckung anbieten. So zumindest der Anspruch der MIGA, dem sie durch entsprechende Schwerpunktsetzungen (in IDA-Ländern, in Post-Konflikt-Ländern, in komplexen Infrastruktur-Projekten) nachzukommen versucht (vgl. MIGA, Annual Report 2010).

2. Die Weltbankgruppe hat seit den 1990er Jahren ihre Standards in Bezug auf Projekte, die von ihr finanziert werden, stetig weiterentwickelt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Finanzierung von überwiegend staatlichen Projekten durch IBRD/IDA, für die ein gesondertes Verfahren für die Einhaltung von Standards („safeguards“) gilt, und der Finanzierung privatwirtschaftlicher Projekte durch IFC/MIGA. Für privatwirtschaftliche Projekte gilt seit 2006 das sog. „Sustainability Framework“, welches jüngst einer Revision unterzogen wurde. Das „Sustainability Framework“ stellt relativ hohe Anforderungen an die Prüfung von ökologischen und sozialen Auswirkungen von Projekten. Seit 1999 gibt es einen IFC/MIGA Compliance Advisor/Ombudsmann (CAO), welcher auf die Einhaltung der Standards achtet sowie Beschwerden betroffener Bevölkerungsgruppen entgegennimmt und untersucht. Die Projektberichte werden auf der Website des CAO veröffentlicht (www.cao-ombudsmann.org).

3. Die Verfahren der Einhaltung und Überprüfung von Umwelt- und Sozialstandards im Rahmen von MIGA-Garanziezusagen werden durch die Änderung des MIGA-Übereinkommens nicht unmittelbar berührt. Die Änderung der MIGA-Konvention zielt auf eine Erweiterung der Deckungsmöglichkeiten und eine Vereinfachung von Verfahren. Dies soll der MIGA erlauben, ihr Geschäftsvolumen auszuweiten. Diese Ausweitung des Deckungsvolumens ist grundsätzlich positiv zu werten, wenn dadurch private Investitionen in Entwicklungsländern ermöglicht werden, die positive Entwicklungseffekte nach sich ziehen. Es ist dazu allerdings notwendig, dass die MIGA die Verfahren der Prüfung von ökologischen und sozialen Auswirkungen von Projekten strikt einhält und die entsprechenden personellen Kapazitäten mit der Ausweitung des Geschäftsvolumens Schritt halten.

4. Mit der jüngsten Revision des IFC/MIGA „Sustainability Framework“ werden erstmals auch die Menschenrechte in die Liste der Standards einbezogen, die von privaten Investoren zu berücksichtigen sind. Es gibt allerdings – wie auch bei anderen Elementen des „Frameworks“ – unterschiedliche Ansichten über die Konkretisierung von Standards, über die Verpflichtungen zur Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit („access to information policy“) sowie über die Form des Beschwerdemechanismus. Im Board der Weltbank – der auch für die Revision des IFC/MIGA-„Sustainability Frameworks“ zuständig ist – sprechen sich die Schwellenländer traditionell für eine Abschwächung der Standards aus. Dies ist auch in der gegenwärtigen Diskussion im Weltbank-Board um die IFC/MIGA-Standards der Fall. Mit dem wachsenden Einfluss der Schwellenländer in der Weltbankgruppe kann es vor diesem Hintergrund zu einer Abschwächung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards und damit zu einer Schwächung des Entwicklungsmandats der multilateralen Finanzinstitutionen kommen. Dies kann negative Auswirkungen auf die Qualität von Investitionen haben, wenn nicht gleichzeitig Anstrengungen unternommen werden, die „eigenen Systeme“ der Entwicklungsländer, also deren Kapazitäten zur Prüfung und Kontrolle von Investitionen, zu stärken und wirksame internationale Vereinbarungen über Investitionsstandards für Multinationale Unternehmen zu treffen, wie es sie im OECD-Rahmen bereits gibt.

5. Eine ständige Weiterentwicklung der Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards der Weltbankgruppe und von deren Umsetzung ist notwendig. Dies gilt auch für die Frage nach der Messung von Entwicklungseffekten von IFC/MIGA-geförderten privatwirtschaftlichen Projekten, die zwar methodisch schwierig, aber dennoch notwendig ist, um das Entwicklungsmandat der öffentlichen Banken zu stärken. Unabhängige Evaluierungen haben ein durchaus kritisches Bild der Anwendung der bestehenden Standards gezeichnet.¹ Kritikpunkte sind z.B.:

- Die Sozialstandards sind nicht umfassend genug, z.B. in Bezug auf die Rechte der einheimischen Bevölkerung bei Umsiedlungen sowie bei Arbeits- und Gesundheitsstandards.
- IFC und MIGA verlassen sich zu sehr auf die Selbsteinschätzung der Unternehmen. Es mangelt an unabhängiger Kontrolle dieser Selbsteinschätzung. Insbesondere MIGA hat keine ausreichenden Kapazitäten, um die Einhaltung der Verpflichtungen der Unternehmen zu überprüfen.
- Die Einhaltung von Standards entlang der Wertschöpfungskette, also bei Zulieferern, wird zu wenig in die Prüfung einbezogen. Bei Garantien für Finanzinstitutionen findet keine Prüfung bei den Endkreditnehmern statt.

6. Nach der gegenwärtig stattfindenden Revision der IFC/MIGA-Standards steht eine Vereinheitlichung der Standard-Politiken der Weltbankgruppe an. Die Weltbankgruppe und besonders IFC waren in der Vergangenheit in mancher Hinsicht Vorreiter, was die Anwendung von „safeguards“ und „performance standards“ angeht. So wurden die von IFC in den 1990er Jahren entwickelten Umwelt- und

¹ Independent Evaluation Group (IEG), Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World, An Independent Evaluation of World Bank Group Experience, Washington D.C., 2010

Sozialstandards als „Equator Principles“ von anderen öffentlichen und privaten Banken übernommen. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen verändert und der Anspruch an öffentliche Banken in Bezug auf die Wirkungen der von ihnen finanzierten Projekte zugunsten nachhaltiger Entwicklung geht über einen bloßen „do no harm“- Ansatz hinaus, welcher bisher die Safeguard-Politik der Weltbank prägte. Die Nutznießer von Investitionsprojekten erwarten nicht nur Schadensbegrenzung sondern positive Wirkungen auf ihre Lebensbedingungen. Diese Wirkungen müssen in Zukunft mehr als bisher bei der Finanzierung von privaten Investitionen durch öffentliche Banken nachgewiesen werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine solche zeit- und kostenintensive Prüfung bei nicht öffentlich finanzierten oder garantierten Projekten nicht stattfindet. Vor diesem Hintergrund spricht vieles für die in 4. bereits erwähnten Ansätze für bessere nationale Förder- und Kontrollsysteme sowie wirksame internationale Vereinbarungen, welche für alle Investoren gelten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Übereinkommens vom 11. Oktober 1985 zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur“ (MIGA) (BT-Drs. 17/5263)

Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger für die 36. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 10.05.2011

Zur Person:

Ich leite seit 01.10.2009 in der DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH die Abteilung Lateinamerika. Vom 01.09.2000 bis 30.09.2009 habe ich die Abteilung Infrastruktur geleitet. Ich bin in der DEG auf der operativen Ebene für die Weltbankinstitutionen IFC und MIGA zuständig. Darüber hinaus bin ich seit 01.01. 2009 Sachverständiger im Interministeriellen Ausschuss für Investitionsgarantien des Bundes IMA. In diesen Funktionen habe ich eine Reihe von Projekten strukturiert, die ganz oder teilweise mit einer politischen Risikoversicherung abgesichert wurden.

Zur Sache:

Die DEG finanziert privatwirtschaftliche Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern mit Darlehen und Beteiligungs(-ähnlichem) -Kapital. Die spezielle Funktion der DEG liegt dabei darin, dass sie dieses Kapital zur Verfügung stellt, weil es nicht oder nur eingeschränkt in diesen Märkten zur Verfügung steht. Ein wichtiger Grund für diesen Kapitalmangel sind politische Risiken in den Zielmärkten. Politische Risikoversicherungen wie sie vom Bund durch Investitionsgarantien und durch die MIGA abgedeckt werden, sind eine wichtige Ergänzung für diese Finanzierungen. In der Regel werden hierdurch das Eigenkapital der Partner und andere Finanzierungsbeiträge (Darlehen) gegen politische Risiken versichert. Ohne diese Versicherungen sind die Partner wegen bestehenden Risiken oftmals nicht bereit, Finanzierungsbeiträge zu leisten.

Nahezu alle Projekte der DEG, bei denen eine politische Risikoabdeckung besteht, werden durch die Investitionsgarantien des Bundes abgedeckt. Diese Abdeckung hat sich sehr bewährt, da sie für deutsche Investitionen eine schnelle, unbürokratische Deckung in einem professionellen Verfahren gewährleistet.

Die politische Risikoabdeckung durch den Bund kommt allerdings in den Projekten nicht zum Tragen, bei denen keine deutschen Investitionen getätigt werden. Hier ist eine Abdeckung durch die MIGA aus Sicht der DEG das interessanteste Instrument. Grund hierfür ist in erster Linie, dass durch die Einbindung der Weltbank erreicht wird, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit von politischen Risiken deutlich reduziert wird. Eine frühzeitige Intervention der Weltbank bei den betroffenen Regierungen bewirkt in den meisten Fällen, dass die Projekte ohne wesentliche politische Beeinträchtigung weiterlaufen können. Folgerichtig treten echte Schadensfälle, die die MIGA auch zu einer Ersatzzahlung verpflichten, nur sehr selten auf.

Allerdings hat die DEG in der Vergangenheit nur selten bei Projekten mit der MIGA zusammengearbeitet. Dies korrespondiert mit der insgesamt relativ kleinen Zahl von versicherten Projekten der MIGA insgesamt (26 in 2010). In einer Vielzahl von Fällen scheuen Investoren den Weg zur MIGA, da das Verfahren als langwierig und bürokratisch, ggf. auch teuer empfunden wird. Oftmals wird das Verfahren auch abgebrochen. Dies führt dazu, dass viele Unternehmen, wenn sie keine Deckung durch eine private politische oder eine nationale Risikoversicherung erhalten, von einer Investition Abstand nehmen. Eine Vielzahl von Investitionen mit nachhaltigen

entwicklungspolitischen Wirkungen wird daher mangels Vorliegen einer Deckung nicht realisiert. Die DEG begrüßt daher die Änderungen in vollem Umfang. Im Einzelnen sind folgende Anmerkungen zu machen:

Ausweitung auf Darlehen von Nichtgesellschaftern („stand alone debt“)

Aufgrund des in vielen Ländern bestehenden Liquiditätsmangels stehen lokale langfristige Finanzierungsmittel, die insbesondere für langfristige Anlageinvestitionen benötigt werden nicht oder nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung. Internationale Geschäftsbanken sind aufgrund der politischen Risiken und der internen Risikokontrollsysteme nicht bereit, Finanzierungen ohne Deckung zur Verfügung zu stellen. Nur für Exporte steht die Deckung durch internationale Exportversicherungen (Euler Hermes und andere zur Verfügung). Gerade die lokal getätigten Investitionen (z.B. lokal hergestellte Anlagegüter, Bauleistungen) können nicht finanziert werden. Diese Lücke wird bei privaten Projekten zu einem Teil durch die Finanzierungen von DEG, IFC und anderen aufgefangen. Es ist jedoch entwicklungspolitisch sinnhaft diese Finanzierungen mit privaten Bankenfinanzierungen zu kombinieren, um die Länder und die privaten Banken sich gegenseitig vertrauter zu machen und zusätzliches Kapital zu mobilisieren, das DEG, IFC, etc. nicht zur Verfügung stellen können.

Ausdehnung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren („investor registration“)

Diese Änderung führt zu einer bürokratischen Vereinfachung und adressiert die Partnerbedürfnisse nach einem schnelleren Verfahren.

Ausdehnung des Anwendungsbereichs zur Risikoabdeckung von bestehenden Investitionen („covering for existing assets“)

Die Abdeckung von bestehenden Investitionen trägt dem Interesse der Investoren Rechnung, sich auch zu einem späteren Zeitpunkt bei einer Veränderung der politischen Lage zu einer Versicherung zu entschließen. Die Alternative besteht oftmals darin, zu versuchen, sich von der Investition zu trennen, zumindest aber, sie nur mit begrenztem persönlichem und finanziellem Engagement weiter zu betreiben und auch nicht Erweiterungsinvestitionen in Betracht zu ziehen.

Abschaffung der Voraussetzung einer gemeinsamen Antragstellung von Investor und Gastland

Die Involvierung des Gastlandes in die Antragstellung hat in der Vergangenheit zu massiven Verzögerungen bei der Indeckungnahme geführt und viele Projekte zum Scheitern gebracht. Vordergründig könnte man die Befürchtung haben, dass das Gastland in das Projekt ohne diese Antragstellung zu wenig eingebunden würde und diese deshalb beibehalten werden sollte. Vor dem Hintergrund aber, dass die Projekte als solche in dem Gastland zur Realisierung ohnehin einer Vielzahl von

Genehmigungen bedürfen, die dem Gastland die volle Überprüfung der Förderungswürdigkeit des Vorhaben ermöglichen, ist die Abschaffung der gemeinsamen Antragstellung nur als Beseitigung einer unnötigen Erschwernis zu sehen.

Insgesamt wird die Änderung des Übereinkommens von der DEG uneingeschränkt begrüßt.

Änderung der MIGA-Konvention

A. Vorbemerkung

Zur Anpassung der seit 1985 substantiell unveränderten MIGA-Konvention an aktuelle Marktentwicklungen und um der MIGA die Möglichkeit zu geben, ihr Entwicklungsmandat effizienter zu verfolgen, wurden im Gouverneursrat der MIGA folgende Änderungen empfohlen und im Oktober 2010 umgesetzt:

1. Absicherung von alleinstehenden Darlehen ("stand alone debt")
2. Anpassung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren ("investor registration")
3. Ausdehnung des Anwendungsbereichs zur Risikoabsicherung von bestehenden Investitionen ("coverage for existing assets")
4. Abschaffung der Voraussetzung einer gemeinsamen Antragstellung von Investor und Gastland zur Autorisierung der Absicherung von spezifischen nicht-kommerziellen Risiken

I. Absicherung von alleinstehenden Darlehen

Die MIGA war bisher nur dann in der Lage Darlehen zu versichern, wenn auch eine Beteiligungsdeckung für einen Gesellschafter der entsprechenden Projektgesellschaft übernommen wurde.

In der internationalen Praxis der Investitionsversicherer ist es üblich, auch stand alone debt abzusichern, das dazu dient, ein spezielles förderungswürdiges Vorhaben zu finanzieren. Die MIGA passt sich insoweit der internationalen Praxis an.

Mit dieser Erweiterung wird der MIGA ermöglicht, im Interesse der Entwicklungs- und Schwellenländer auch Bankdarlehen für förderungswürdige Vorhaben zu mobilisieren. Vorhaben werden in aller Regel durch Eigenkapital- **und** Fremdkapital realisiert. Daher dürfte sich diese Veränderung positiv auf Entwicklungs- und Schwellenländer auswir-

ken, denn mit den zusätzlichen Absicherungsmöglichkeiten steigen die Chancen, Banken für die Vergabe von langfristigen Darlehen an Projekte im Ausland zu gewinnen. Da mit Investitionen regelmäßig auch die Schaffung von Arbeitsplätzen einhergeht, wird sich diese Veränderung auch positiv auf die wirtschaftliche und soziale Lage in den entsprechenden Ländern auswirken.

II. Anpassung des Verfahrens zur Registrierung von Investoren

Bei dieser Änderung der Konvention handelt es sich um eine Vereinfachung MIGA-spezifischer formaler Anforderungen. Bislang können Investitionen nur dann versichert werden, wenn der Antrag vorliegt, bevor mit der Investition begonnen wird. Nunmehr besteht die Möglichkeit, Investitionen auch dann abzusichern, wenn andere Schriftstücke (Willenserklärungen) als das bisher vorgeschriebene Antragsformular vorliegen. Das heißt, schriftliche Willenserklärungen jeder Form werden als Antrag auf Übernahme einer Investitionsgarantie akzeptiert und registriert. Dies stellt eine Vereinfachung des Verfahrens dar und dürfte das Antragsverfahren beschleunigen.

III. Ausdehnung des Anwendungsbereichs zur Risikoabsicherung von bestehenden Investitionen

Hinsichtlich der Möglichkeit auch Leistungen eines Investors abzusichern, die vor Antragstellung erbracht wurden, war die MIGA bisher wesentlich eingeschränkter als andere Investitionsversicherer. Nur bei Neuinvestitionen im Zusammenhang mit einem derivativen Erwerb war die Absicherung bestehender Investitionen bisher für die MIGA möglich.

Durch die umfassende Neuregelung hat sich die MIGA nun eine Reihe von Möglichkeiten eröffnet, auch bestehende Investitionen abzusichern.

Generell gilt weiter, dass auch zukünftig der Schwerpunkt der MIGA auf der Absicherung von neuen Investitionen liegen soll. Als feste Ausnahmen von dieser Regel sind in Zukunft folgende Situationen vorgesehen:

1. Bei Erweiterung einer bestehenden Investition kann die ursprüngliche Investition unabhängig von Höhe und Alter in die Garantie einbezogen werden.
2. Die Re-Investition von Erträgen bestehender Investitionen im Gastland kann unabhängig von der Form der Kapitalanlage abgesichert werden.

3. Der derivative Erwerb bestehender Investitionen ist auch ohne die Vornahme weiterer Investitionen absicherungsfähig.
4. Bestehende Investitionen als Teil eines Portfolios neuer und bestehender Investitionen sind absicherungsfähig.
5. Bestehende Investitionen können abgesichert werden, wenn der Investor ein mittel- oder langfristiges Engagement für das Vorhaben beweist und die MIGA davon überzeugt ist, dass das Vorhaben große entwicklungspolitische Wirksamkeit im Gastland hat.

Uns ist bekannt, dass aufgrund der zunehmenden Relevanz des Risikomanagements für Unternehmen zunehmend auch Bedarf für die Absicherung von bestehenden Investitionen gesehen wird. Nach Ansicht unserer Gesprächspartner aus der Wirtschaft reichen die vorhandenen Absicherungsmöglichkeiten durch private Investitionsabsicherer jedoch nicht aus, um diesen Bedarf zu decken. Hier rundet die Erweiterung das Angebot der MIGA ab.

IV. Abschaffung der gemeinsamen Antragstellung von Investor und Gastland

Bei dieser Änderung der Konvention handelt es sich ebenfalls um eine Vereinfachung MIGA-spezifischer Anforderungen.

Die MIGA verlangt generell ein "host country approval", also die Zustimmung des Gastlandes zur Garantieübernahme für ein Projekt. Darüber hinaus war es bisher bei Abweichungen vom Standardkatalog der politischen Risiken, wie z.B. der Übernahme von Terrorrisiken, nötig, dass Investor und Gastland gemeinsam einen Antrag auf Erweiterung der Garantie stellen. Dieses Erfordernis stellte für den Investor eine zusätzliche Hürde auf dem Weg zu einer angemessenen Deckung dar und führt erfahrungsgemäß zu Verzögerungen.

B. Fazit

Im Ergebnis dürften die vorgeschlagenen Veränderungen ("investor registration" und Abschaffung der gemeinsamen Antragstellung) zu einer Vereinfachung und Beschleunigung des Entscheidungsverfahrens führen.

Daneben wird die Ausweitung des Garantieschutzes ("stand alone debt" und "coverage for existing assets") MIGA Garantien für Unternehmen und Banken attraktiver machen und damit verstärkte Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländern zur Folge

haben. Die Veränderungen dürften dabei aller Voraussicht nach eine Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen und der sozialen Situation in den Anlageländern durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze bewirken.

Hamburg, den 5. Mai 2011

RWI

Schriftliche Stellungnahme

**für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
des Deutschen Bundestages**

**im Rahmen
der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die
Änderung des Übereinkommens vom 11.10.1985
zur Errichtung der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA)
(BT-Drs. 17/5263)**

Anlässlich der Entschließung des Gouverneursrats der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) vom 30.7.2010 zur Änderung des MIGA-Übereinkommens, die gemäß Art. 60 dieses Übereinkommens 90 Tage nach deren Notifikation an die Mitgliedstaaten am 14.11.2010 wirksam geworden ist, hat die Bundesregierung den Entwurf eines Vertragsgesetzes eingebracht, nach dessen Art. 1 den beschlossenen Änderungen zugestimmt wird und dessen Art. 2 eine Verordnungsermächtigung enthält, die die Inkraftsetzung künftiger Änderungen des MIGA-Übereinkommens durch Rechtsverordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ermöglichen soll.

In diesem Zusammenhang stellt der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages folgende Fragen:

- Welchen Einfluss hat die Entscheidung für eine Rechtsverordnung statt Vertragsgesetz auf die Möglichkeiten des Parlaments, Vorgaben für die Arbeit Deutschlands in der MIGA zu setzen, zum Beispiel Governance-Kriterien und die Einhaltung der Menschenrechte als Voraussetzung für Absicherung von Investitionen?
- Wie wirken sich Rechtsverordnung bzw. Gesetz auf die Umsetzung und Umsetzungskontrolle entwicklungspolitischer Zielsetzungen des Deutschen Bundestages in der Weltbankgruppe aus?
- Zu welchem Zeitpunkt sollte das Parlament mit Änderungen des MIGA-Übereinkommens befasst werden und kann die Bundesregierung wie bei anderen internationalen Gremien, das Parlament vor Abgabe ihrer Voten im Gouverneursrat unterrichten?
- Welche Möglichkeit besteht für die Bundesregierung, die 90-Tage-Frist durch Beschluss des Gouverneursrates zu ändern? Und unter welchen Voraussetzungen kann ein Vertragsgesetz weiterhin den Anforderungen des MIGA-Übereinkommens genügen?

I. Vorbemerkung

1. Besonderheiten des MIGA-Übereinkommens

Anders als herkömmlich bei völkerrechtlichen Verträgen und auch bei Satzungen internationaler Organisationen üblich, werden Änderungen des MIGA-Übereinkommens nicht auf Staatenkonferenzen vereinbart und anschließend gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen angenommen bzw. ratifiziert. Vielmehr bestimmen Art. 59 und 60 des MIGA-Übereinkommens, dass Änderungen des Übereinkommens und seiner Anlagen im Rat der MIGA in der Regel mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit der Gouverneure, die entsprechend dem gestaffelten Gewicht der Mitgliedstaaten vier Fünftel der Gesamtstimmenzahl repräsentieren, zustande kommen. Änderungen der Bestimmungen über den Austritt aus der MIGA und über die Haftungsbeschränkungen bedürfen der Einstimmigkeit; Änderungen, die zur Erhöhung der Haftung eines Mitgliedstaats führen, bedürfen der Zustimmung des Gouverneurs dieses Mitgliedstaats (Art. 59 a) i) bzw. 59 a) ii) MIGA-Übereinkommen). Alle Änderungen treten 90 Tage nach dem Tag in Kraft, an dem sie den Mitgliedstaaten notifiziert worden sind. Die Änderungen kommen also allein durch einen Beschluss der Organisation und dessen Notifikation an die Mitgliedstaaten zustande; eine Annahme durch die Mitgliedstaaten oder das Durchlaufen verfassungsrechtlich vorgesehener parlamentarischer Zustimmungsverfahren ist nicht vorgesehen.

2. Die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an der auswärtigen Gewalt

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Außenpolitik einschließlich der Vertretung Deutschlands in internationalen Organisationen zum eigenverantwortlich durchzuführenden Aufgabenbereich der Bundesregierung; dies ergebe sich aus der Verfassungstradition wie auch aus der Funktionsgerechtigkeit (BVerfGE 68, 1, 85 ff.; 104, 151, 207). Ein Recht zur Mitwirkung an der auswärtigen Gewalt ergebe sich für die gesetzgebenden Körperschaften allein in den im Grundgesetz vorgesehenen Fällen, u.a. aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, d. h. beim Abschluss bestimmter Verträge. Im Übrigen ist der Bundestag auf die üblichen parlamentarischen Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten verwiesen, um die Regierungspolitik zu beeinflussen (BVerfGE 68, 1, 89; 104, 151, 208).

b) Wenngleich das Bundesverfassungsgericht (E 68, 1, 84 ff.) das Zustimmungserfordernis nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf den förmlichen Vertragsabschluss begrenzt und eine erweiternde Anwendung grundsätzlich ablehnt, so dürfte hier doch ein Ausnahmefall vorliegen. Der Sache nach handelt es sich bei dem Organbeschluss der MIGA zur Änderung der Satzung um eine Vertragsänderung, die – sofern sie die übrigen Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllt – zur entsprechenden Anwendung dieser Bestimmung führen

muss. Hiervon gehen ausdrücklich auch die Richtlinien des BMJ für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (Richtlinien nach § 73 Abs. 3 GGO – RiVeVo) (Fassung 2007) unter Punkt 2.3 aus. Für die analoge Anwendung spricht weiterhin, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Neuen Strategischen Konzept der NATO lediglich eine informelle Weiterentwicklung des Vertrages von einer Zustimmung des Bundestages gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG freigestellt hat (BVerfGE 104, 151, 206 ff.). In seinem Lissabon-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht für Vertragsänderungen im vereinfachten Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV, die ebenfalls auf der Grundlage eines Organbeschlusses, hier des Europäischen Rates, zustande kommen, ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als notwendig angesehen, der insoweit als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG zu betrachten sei (BVerfGE 123, 267, 387).

3. Insbesondere: Mitwirkung des Bundestages bei Vertragsänderungen

a) Es ist jedoch zu beachten, dass bei Vertragsänderungen, die durch Organbeschluss einer internationalen Organisation zustande kommen und deren Wirksamkeit nicht an verfassungsrechtliche Zustimmungsverfahren unter Beteiligung des Parlaments geknüpft ist, die üblicherweise dem Vertragsgesetz zugeschriebenen Funktionen zum Teil oder auch gänzlich leerlaufen. Die traditionellen Funktionen bestehen in der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive vor dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge, der Vollzugssicherung durch die gesetzliche Inkorporation bzw. Transformation des Vertrages in nationales Recht und der Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation des Vertrages (Fastenrath/Groh, Kommentierung zu Art. 59 Rn. 52 ff. in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand Januar 2011). Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Neuen Strategischen Konzept der NATO darüber hinaus eine fortdauernde Verantwortung der Legislative für die unter ihrer Mitwirkung begründeten Vertragsbeziehungen angenommen, die sich freilich nur auf die wesentlichen Strukturentscheidungen bezieht, aus denen die Bundesregierung nicht ohne parlamentarische Zustimmung ausbrechen darf (BVerfGE 104, 151, 210).

Art. 1 des Entwurfs des Vertragsgesetzes zur Änderung des MIGA-Übereinkommens ist danach vollständig funktionslos. Die parlamentarische Zustimmung entfaltet keine politische Kontrolle, da das Vertragsgesetz notwendigerweise dem Organbeschluss nachfolgen muss – vorher ist nicht bekannt, ob Änderungsvorschläge die notwendige Mehrheit im Gouverneursrat erhalten und dort noch verändert werden – und das Inkrafttreten der Änderung nicht von der parlamentarischen Zustimmung abhängig ist. Aus diesem Grund entfällt auch die Ermächtigungsfunktion: Eine Ratifikation (durch den Bundespräsidenten) ist im Vertragsänderungsverfahren des MIGA-Übereinkommens nicht vorgesehen. Weiterhin betreffen die geänderten Bestimmungen des MIGA-Übereinkommens die Geschäftstätigkeit

der MIGA, sind mithin nicht von deutschen Behörden anzuwenden und sie regeln auch nicht Rechte oder Pflichten von Bürgern auf deutschem Boden; eine Regelung innerhalb der deutschen Rechtsordnung kann zur Vollzugssicherung also nichts beitragen. Schließlich enthalten die beschlossenen Änderungen des MIGA-Übereinkommens keine neuen Strukturentscheidungen.

b) Wenn die Bundesregierung laut Gesetzesbegründung mit einer verbreiteten Meinung und in Übereinstimmung mit Punkt 1.1.3(e) RiVeVo von der Notwendigkeit eines Vertragsgesetzes ausgeht, so deshalb, weil die Änderung sich auf einen Vertrag bezieht, zu dem ein Vertragsgesetz ergangen ist, durch das der Vertrag in das deutsche Recht mit dem Rang eines Bundesgesetzes einbezogen wurde. Die Vertragsänderung bezieht sich danach auf einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Diese Auffassung greift indes zu kurz und ist nicht konsistent. So herrscht weitgehend Übereinstimmung und es entspricht der Staatspraxis, dass ein Vertragsgesetz bei einer Kündigung des Vertrages nicht aufgehoben werden muss; es genügt die Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt, dass die Wirksamkeit des Vertrages – zumindest für Deutschland – beendet ist. Es wird also die Wirksamkeit des Vertrages und des Vertragsgesetzes parallelisiert. Übertragen auf Vertragsänderungen bedeutet dies, dass mit dem Inkrafttreten einer Vertragsänderung und entsprechender Bekanntmachung die geänderten Bestimmungen in ihrer ursprünglichen Fassung völkerrechtlich wie innerstaatlich aufhören zu gelten, sodass sich die neuen Bestimmungen auch nicht unabhängig von ihrem konkreten Inhalt ohne weiteres auf die Bundesgesetzgebung beziehen (näher dazu Fastenrath, Inhaltsänderung völkerrechtlicher Verträge ohne Beteiligung des Gesetzgebers – verfassungsrechtliche Zulässigkeit und innerstaatliche Wirkung, in: Geiger [Hrsg.], Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht vor dem Hintergrund zunehmender Verdichtung der internationalen Beziehungen, 2000, S. 93, 96 ff.). Ob die Vertragsänderung der gesetzlichen Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedarf, richtet sich also allein nach dem Inhalt der Vertragsänderung selbst (im Ergebnis ebenso Rauschning, Kommentierung zu Art. 59 (Zweitbearbeitung) in: Bonner Kommentar (2009), die im konkreten Fall der vorliegenden Änderung des MIGA-Übereinkommens keinen Gegenstand der Bundesgesetzgebung betrifft.

Dass im konkreten Fall ein Vertragsgesetz überflüssig ist, zeigt sich in augenfälliger Weise darin, dass die Änderung völkerrechtlich bereits seit dem 14. November 2010 in Kraft ist und dies unabhängig davon bleibt, ob ein deutsches Vertragsgesetz erlassen wird oder nicht. Es gibt demnach auch keinen besonderen Zeitdruck oder die Notwendigkeit zur Entlastung des Gesetzgebers bei künftigen Änderungen des MIGA-Übereinkommens, mit der die Verordnungsermächtigung in Art. 2 des Vertragsgesetzes begründet wird. Es genügt, die Änderungen des Übereinkommens im Bundesgesetzblatt bekanntzumachen.

4. Grenzen der Zulässigkeit von Verordnungsermächtigungen zum Inkraftsetzen von Vertragsänderungen

Die in Art. 2 des Entwurfs des Vertragsgesetzes enthaltene Verordnungsermächtigung für künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist positiv lediglich dadurch eingegrenzt, dass sie nur für Änderungen des MIGA-Übereinkommens im Rahmen der in dessen Art. 2 recht weit formulierten Ziele gilt und negativ dadurch, dass Änderungen des Art. 47 des MIGA-Übereinkommens (steuerliche Freistellung der MIGA und ihrer Geschäfte) von der Ermächtigung ausgenommen sind. Damit ist lediglich der Zweck der Verordnungsermächtigung hinreichend klar bestimmt, nämlich das innerstaatliche Inkraftsetzen von Vertragsänderungen zu erleichtern, Inhalt und Ausmaß der Verordnungsermächtigung bleiben aber offen, da die Änderungsklausel des MIGA-Übereinkommens inhaltlich unbegrenzt ist. Damit liegen schon nach Punkt 2.3 RiVeVo die Voraussetzungen für eine Verordnungsermächtigung nicht vor. Ausgeschlossen ist zudem nicht, dass künftige Änderungen des MIGA-Übereinkommens zu überjährigen oder über die Ansätze des laufenden Haushaltsjahres hinausgehenden Finanzierungs- und Garantieverpflichtungen führen, die nur auf formell-gesetzlicher Grundlage eingegangen werden dürfen. Auch können sonstige Gesetze von künftigen Änderungen des MIGA-Übereinkommens betroffen sein, ohne dass die vom Bundesverfassungsgericht (E 8, 155, 171) gesetzten Grenzen für gesetzesändernde Rechtsverordnungen vorliegen (näher dazu Uhle, Kommentierung zu Art. 80 Rn. 7, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], Grundgesetz, 2009). Wenn die Verordnungsermächtigung beibehalten werden soll, müsste sie weiter begrenzt werden etwa in dem Sinne, dass sie Vertragsänderungen nicht erfasst, durch die finanzielle Verpflichtungen Deutschlands erhöht werden oder in bestehende gesetzliche Rechte und Pflichten Einzelner eingegriffen wird.

II. Zu den einzelnen Fragen

1. Die Vertretung Deutschlands im Gouverneursrat obliegt der Bundesregierung. Sie ist dabei allein an das MIGA-Übereinkommen selbst gebunden. Das Parlament kann versuchen, auf das Verhalten des deutschen Vertreters im Gouverneursrat politischen Einfluss zu nehmen und dabei die üblichen parlamentarischen Kontrollmittel einsetzen. Die Umsetzung solcher politischen Zielvorstellungen ist jedoch unabhängig davon, ob künftige Änderungen durch Rechtsverordnung oder Vertragsgesetz in den deutschen Rechtsraum eingeführt werden. Auch ein Vertragsgesetz kann immer nur zuvor getroffene Entscheidungen im Gouverneursrat bestätigen, die Verweigerung der parlamentarischen Zustimmung zu Vertragsänderungen deren Inkrafttreten aber nicht verhindern. Um sicherzustellen, dass bestimmte politische Zielvorgaben von der MIGA eingehalten werden, bedarf es der Verankerung solcher Zielvorstellungen im MIGA-Übereinkommen, die wiederum vom deutschen Vertreter im

Gouverneursrat und damit durch die Bundesregierung vorzuschlagen wären. Das Parlament kann die Bundesregierung insoweit rechtlich nicht binden.

2. Ob die Inkorporation oder Transformation künftiger Änderungen des MIGA-Übereinkommens in nationales Recht durch Rechtsverordnung oder durch Gesetz erfolgen, hat auf die Umsetzungskontrolle entwicklungspolitischer Zielsetzungen des Deutschen Bundestags keinerlei Auswirkungen. Die Änderungen des MIGA-Übereinkommens treten unabhängig von nationalen Umsetzungsakten in Kraft und können deshalb durch diese auch nicht gesteuert werden. Die Kontrolle der MIGA kann nur über die Kontrolle des zuständigen Bundesministers erfolgen. Wenn der Bundestag seine Kontrollmöglichkeiten verbessern will, muss er regelmäßige Berichte über die Geschäftstätigkeit der MIGA vom Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung anfordern oder auch die regelmäßige Berichterstattung gesetzlich festschreiben.

3. Änderungen des MIGA-Übereinkommens haben stets einen „Vorlauf“, so dass es der Bundesregierung möglich ist, den Bundestag bzw. den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bereits vor dem Beschluss im Gouverneursrat zu unterrichten. Die Bundesregierung kann durch eine entsprechende Bestimmung im Vertragsgesetz zu einer solchen Unterrichtung verpflichtet werden.

4. Die Bundesregierung kann selbst oder über „ihren“ Gouverneur im Rat der MIGA Änderungen des MIGA-Übereinkommens anregen, darunter auch eine Änderung der Bestimmungen über das Verfahren zur Vertragsänderung. Eine solche Änderung müsste sich nicht allein auf die Verlängerung der 90-Tage-Frist beschränken, sondern könnte darüber hinaus ein Ratifikationserfordernis einführen. Ob dies politisch durchsetzbar ist, ist von der Bundesregierung zu beurteilen. Die Änderungsklausel des MIGA-Übereinkommens, die Änderungen ohne parlamentarische Zustimmung und gegen die Stimme des deutschen Gouverneurs ermöglicht, ist nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine Änderung des Übereinkommens gegen den Willen der Bundesregierung kann jedoch mit einem sofortigen Austritt aus der MIGA beantwortet werden, die zeitlich noch vor dem Inkrafttreten der Vertragsänderung wirksam werden kann. Eine solche Kündigung müsste von der Bundesregierung zudem aus Gründen der Organtreue prophylaktisch ausgesprochen werden, wenn die Änderung einen Gegenstand der Bundesgesetzgebung (im oben unter I.3.b beschriebenen Sinne) betrifft oder das Übereinkommen zu einem politischen Vertrag machen würde. Beides erscheint freilich eher theoretischer Natur. Soweit Deutschland durch eine Vertragsänderung höhere finanzielle Belastungen aus dem Übereinkommen aufgebürdet werden, was gemäß Art. 59 a) MIGA-Übereinkommen der Zustimmung des deutschen Gouverneurs bedarf, so darf dieser seine Zustimmung nur geben, wenn entsprechende gesetzliche Verpflichtungsermächtigungen vorliegen oder sonst eine gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist.