

**Friederike Diaby-Pentzlin**

## Diskussionspapier: Auslandsinvestitionsrecht und Entwicklungspolitik –

Derzeitiges bloßes internationales Investitionsschutzrecht vertieft Armut

### Tückische Widersprüche, falsche Grundannahmen – Beispiele Investitionen in Land, Landmanagementreform in Ghana

**Prof. Dr. Friederike Diaby-Pentzlin** lehrt seit 2000 Gesellschafts- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Hochschule Wismar. Sie war von 2007-2010 im Auftrag der deutschen internationalen Zusammenarbeit integrierte Expertin für Landmanagementreform am *National House of Chiefs* in Ghana, von 1993 – 2000 Seniorfachplanerin für Rechtsreform, Menschenrechte, Good Governance und Demokratie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und von 1980 - 1985 wissenschaftliche Mitarbeiterin für Investitionsrecht und Technologietransfer in Entwicklungsländer am Münchener Max-Planck-Institut für (heute:) Innovation und Wettbewerb; [friederike.diaby-pentzlin@hs-wismar.de](mailto:friederike.diaby-pentzlin@hs-wismar.de).

Teile dieser Arbeit sind bereits unter dem Titel veröffentlicht: CSR im Auslandsinvestitionsrecht - Platzhalter für fehlende globale rechtliche Steuerung und Überforderung bereitwilliger Unternehmen, in: Walden/Depping, CSR und Recht. Juristische Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung erkennen und verstehen, Management-Reihe Corporate Social Responsibility, Springer Gabler 2015, 279 – 307.

## Zusammenfassung

Heute verengt internationales Investitionsrecht ein ursprünglich weites Feld ausschließlich auf *Schutz* ausländischer Eigentumspositionen in einem investitionsaufnehmenden Gaststaat. Diese einseitige Lesart vernachlässigt solchem Schutz entgegenstehende öffentliche Interessen und führt aus Sicht Milliarden armer Menschen zu untragbaren Ergebnissen. Wenige sprechen noch, wie Sornarajah in seinem Lehrbuch<sup>1</sup>, von multinationalen Unternehmen und deren *Pflichten* gegenüber Gaststaaten und seinen Menschen. Aus der Perspektive von verletzbaren Bevölkerungsgruppen hält die derzeitige Investitionsrechts-Architektur im Zusammenspiel ihrer verschiedenen Ebenen tückische Widersprüche bereit, und sie beruht auf der falschen Grundannahme: Recht und Rechtsdurchsetzung in Kapital aufnehmenden Gastgeberländern erfüllten die ihnen auf unterster Ebene zugeordnete Aufgabe, Investitionen sozial einzuhegen. Die Arbeit argumentiert aus entwicklungspraktischer Sicht. Sie zeigt am komplexen Beispiel eines Projekts zur Stärkung von *Land Governance* in Ghana, dass in Gaststaaten Recht und Rechtsdurchsetzung Investitionen eben nicht einhegen und so die globalen Investitionsregeln arme Menschen im Stich lassen. In Kenntnis der inneren Widersprüche globalen Wirtschaftsrechts sollte Entwicklungspolitik die Anliegen ihrer Zielgruppen gerade auch in wirtschafts- und investitionsrechtlichen Kreisen deutlicher vertreten und die Investitionsrechts-Gemeinschaft ihr Fachwissen und juristische Kreativität für gerechte Lösungen zum Einsatz bringen.

## Gliederung

### 1 Auslandsinvestitionsrecht ist Rahmenbedingung der Entwicklungspraxis

1.1 Entwicklungspolitik ist gefordert

1.2 Ohnmacht gegen Macht: Entwicklungspraxis trifft auf selbstbezogene Gemeinschaft des Investitionsrechts

### 2 Schiefe Schlachtordnung des Auslandsinvestitionsrecht: Schutz ja, Verpflichtung nein

2.1 Pingpong des Schlagabtauschs zur Schieflage

2.2 Sanfte CSR rahmt Investitionen nicht zu Gunsten der Armen und kann im Agrarsektor zweifelhafte Investitionen und fragwürdige Entwicklungsmodelle fördern

### 3 Gefährliche Illusion für Menschen in Agrarstaaten: Recht in Gastgeberstaaten hegt Investitionen nicht ein – Beispiel Landmanagementreform in Ghana

3.1 Diffizile Ausgangslage für Förderung von Rechtsstaatlichkeit: Rechtspluralismus, die Crux des schriftlichen Rechts und lediglich von Geldgebern veranlasste Reformen

3.2 Beispiel aus Ghana: „*Es ginge schon...*“: innovative institutionelle Weiterentwicklung von *customary land secretariats*

3.3 *...aber es geht nicht*“ (Karl Valentin)

### 4 Auslandsinvestitionsrecht für menschenfreundliche Transformationen

4.1 Zumindest: Ausnahmeregelungen für Landwirtschaft und generell Abbau von Investitionsschutz

4.2 Unternehmensverpflichtung jenseits von CSR: Vernachlässigte Ebene der extraterritorialen Anwendung des Rechts der Heimatstaaten gegen Doppelmoral für verbindliche Verpflichtung von Unternehmen

## Ausblick: Neue Erzählung

## Literatur

---

<sup>1</sup> Sornarajah, The International Law on Foreign Investment, 3<sup>rd</sup> edition 2010, Abschnitte 4 und 6.

Zunehmend rücken Entwicklungsstrategien nicht nur in Deutschland den Privatsektor in Entwicklungsländern in den Vordergrund. Für die Zeit von 2015 bis 2030 gelten die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) der Vereinten Nationen. Zur Verwirklichung dieser Ziele signalisiert die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) in ihrem Weltinvestitionsbericht 2014 große Investitionslücken. Für Investitionen in die Bereiche von Infrastruktur, Klimawandel, Wasser und Bildung benötigten Entwicklungsländer jährliche Investitionen von \$ 3,9 Billionen statt der aktuell nur \$1,4 Billionen. Öffentliche Beiträge seien weiterhin unverzichtbar, in zentraler Rolle würden dazu jedoch private Investitionen nötig. In wirtschaftlich schwachen Staaten (LDC) müsste sich laut UNCTAD die Wachstumsrate von privater Investitionen bis 2030 verdoppeln.<sup>2</sup> In Unterstützung der 2012 von der G8 initiierten „Neuen Allianz für Ernährungssicherheit“ setzt der derzeitige Minister des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) - und ehemalige Staatssekretär im Agrarministerium - namentlich für den Agrarbereich vermehrt auf Kooperation mit der Privatwirtschaft, z.B. auf Reformen zur Förderung von privatwirtschaftlichen Investitionen im Bereich landwirtschaftlicher Inputs wie Saatgut, Düngemittel und Pestizide.<sup>3</sup>

Zur Überwindung politischer Dilemmata bei der Verwirklichung nachhaltiger Entwicklungsziele von Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Gesundheit, Erziehung oder Klimaschutz betont der UNCTAD Weltinvestitionsbericht 2014 auch die Bedeutung internationaler wie nationaler rechtlicher Rahmenbedingungen für verantwortliche Investitionen<sup>4</sup>. Die Außenwirtschaftspolitik des Exportstaates Deutschlands setzt dagegen für private ausländische Direktinvestitionen (ADI) bisher einseitig nur auf Liberalisierung und Investitionsschutz. Mit Einführung sog. Investor-Staat Streitbeilegungsmechanismen hat sich darüber hinaus in den letzten zwei Jahrzehnten eine selbstbezogene Gemeinschaft von Expertinnen und Experten für Investitionsrecht herausgebildet, die den rechtlich verbindlichen, harten Schutz von Investitionen noch weiter vorwärts treibt. Nach herrschender Meinung dieser Rechtsgemeinschaft sind Auslandsinvestitionen allein auf nationaler Ebene der kapitalaufnehmenden Gastgeberstaaten rechtlich verbindlich zu rahmen; auf internationaler Ebene könne es allenfalls rechtlich unverbindliche, sanfte Instrumente für *Corporate Social Responsibility* (CSR) geben<sup>5</sup>. Das deutsche BMZ schließt sich der derzeitigen Auffassung eines einseitigen unternehmensschutzzentrierten Auslandsinvestitionsrechts an, wenn es auf internationaler Ebene sanfte CSR Instrumente fördert (z.B. den *Global Compact* der Vereinten Nationen)<sup>6</sup>, und auf nationaler Ebene der Partnerstaaten Programme zur Förderung Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* unterstützt.

---

<sup>2</sup> UNCTAD, World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: An Action Plan, S. xff. Nach Schließung des *UN-Centre for Transnational Corporations* bündelt die UNCTAD seit 1993 in ihrer *Division on Investment, Technology and Enterprise Development* das Fachwissen zu Fragen von transnationalen Unternehmen und ausländischen Investitionen.

<sup>3</sup> Zur Kritik: „Fortschritt“ in der Neuen Allianz? Nicht für Afrikas Kleinbauern!, Stellungnahme der Zivilgesellschaft aus den G7/G8-Staaten zu der Neuen Allianz für Ernährungssicherheit, 19.09.2014, [http://www.fian.de/fileadmin/user\\_upload/news\\_bilder/DE\\_Fortschritt\\_in\\_der\\_Neuen\\_Allianz\\_Nicht\\_fuer\\_Afrikas\\_Kleinbauern.pdf](http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/news_bilder/DE_Fortschritt_in_der_Neuen_Allianz_Nicht_fuer_Afrikas_Kleinbauern.pdf) (abgerufen am 08.09.15).

<sup>4</sup> „Establish effective regulatory framework and standards“ heißt es im Kapitel „Ensuring sustainable development impact of investments in SDGs“ im UNCTAD, World Investment Reports 2014, S. 176.

<sup>5</sup> Für einen Überblick zur Auseinandersetzung mit der traditionellen Dogmatik mit zahlreichen Hinweisen statt aller Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Pflichten und Rechten transnationaler Unternehmen, Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2012.

<sup>6</sup> Seit 2004 stellt die bundeseigene Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des BMZ die Geschäftsstelle des deutschen Netzwerks für den *Global Compact* der Vereinten Nationen, [http://www.giz.de/de/ueber\\_die\\_giz/287.html](http://www.giz.de/de/ueber_die_giz/287.html) (abgerufen am 23.05.15).

Nach Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) haben 1 800 Millionen Menschen nicht genug zu essen, 800 Millionen von ihnen sind chronisch unterernährt<sup>7</sup>. 77,8% der 1,2 Milliarden extrem Armen - Menschen, die weniger als \$1,25 pro Tag zur Verfügung haben - leben in ländlichen Gebieten<sup>8</sup>. So kreist das Interesse der Ärmsten um Land. Seit 2008 gelangen mit steigenden Agrarpreisen private ausländische Investitionen von bis dato unbekanntem Dimensionen auch in abgelegenste ländliche Gebiete Afrikas<sup>9</sup>. Recht und *Governance* kapitalaufnehmender Gaststaaten soll die wichtigste Ebene für die Regelung von Auslandsinvestitionen sein. Schützen Recht und seine Durchsetzung in Entwicklungsländern allerdings wirklich die Interessen ihrer armen Bevölkerungen gegenüber den ausländischen Investoren? Die Tatsache, dass Auslandsinvestitionen in Land bis in die Massenmedien hinein auch gern zu den Stichworten von „Landraffen“ oder „land grab“<sup>10</sup> diskutiert werden, verrät eher, dass Gaststaaten Geister rufen, denen sie kaum gewachsen sind.

Justitia hält eine Waage. Eine Investitionsrechtsarchitektur, die zur Wahrung der Interessen von Menschen und Umwelt nur auf gute Regierungsführung unwilliger oder schwacher Staaten baut (sowie deren Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit) und dazu auf Ebene des internationalen Wirtschaftsrechts nur auf freiwillige Unternehmensverantwortung setzt, ist unausgewogen. Gerechtes Verhalten gewährt jedoch jedem gleichermaßen sein Recht. Diese Arbeit argumentiert, dass die Architektur des derzeitigen Investitionsrechts für Entwicklungsländer tückische Widersprüche bereit hält, auf falschen Grundannahmen beruht und damit als ungerecht, wenn nicht gar menschenfeindlich zu qualifizieren ist. Sie ist aus der Perspektive von entwicklungspolitischer Projektpraxis geschrieben. Voluntaristische Utopie inspiriert von je her entwicklungspolitisches Handeln. Zu wissen wohin die Reise geht, ist eine unverzichtbare Voraussetzung für engagiertes Handeln. Auch menschengerechtes Investitionsrecht hieße für 2,6 Milliarden Arme nicht nur in Afrika vor allem: faire Regeln für Investitionen in Land. Wer nur den Schutz globaler Unternehmen im Blickfeld hat, deren Verpflichtung jedoch ausblendet und Interdependenzen der verschiedenen Regulierungs-Ebenen vernachlässigt, vertritt einseitig Interessen. Gelungene Regelung von Auslandsinvestitionen in Land ist die Nagelprobe für ein ausgleichend *unternehmens-* und *menschengerechtes* Auslandsinvestitionsrecht überhaupt.

Die Arbeit appelliert zum einen an die Entwicklungspolitik, nicht blind (im Vertrauen auf zähmendes Gaststaaten-Recht und seiner Förderung) auf vorgeblich positive Wirkungen von Kapitalzufuhr durch Auslandsinvestitionen zu setzen; oder - wenn doch - dann zumindest dem derzeit einseitig Investor freundlichen internationalen Investitionsrecht zugunsten ihrer armen Zielgruppen (und im Sinne der Hinweise der UNCTAD) etwas entgegen zu setzen. Von der eingeschworenen Investitionsrechts-Gemeinschaft wäre zu wünschen, dass sie sich auf die Perspektive der Millionen von Kleinbäuerinnen und Landarbeitern ohne Lobby einlässt und ihr Fachwissen und juristische Kreativität für Lösungen zum Einsatz zu bringen, die mehr als nur Investitionsschutz im Blickfeld haben.

---

<sup>7</sup> 1 270 Millionen „Haves“ (Menschen mit hohem Einkommen in den 34 Mitgliedsstaaten der OECD) stehen in unserer heutigen geteilten Welt 2 600 Millionen „Have nots“ gegenüber (Menschen, die weniger als \$2,15 pro Tag zur Verfügung haben).

<sup>8</sup> World Bank, Economic Premise October 2013, The State of the Poor, Where Are The Poor, Where Is Extreme Poverty Harder to End, and What Is the Current Profile of the World's Poor? <http://sitere-sources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP125.pdf> (abgerufen 29.12.14).

<sup>9</sup> Statistiken zu Landkauf- und Landpachtverträgen müssen mühselig aus vielen Einzelmeldungen zusammen getragen werden. Verdient gemacht hat sich die Initiative „Land Matrix“, die inzwischen von einem Konsortium verschiedener Forschungs- und Entwicklungsinstitutionen getragen wird, <http://africa.landmatrix.org/en/> und Anseeuw/Boche/Breu/Giger/Lay/Messerli/Nolte, Land Matrix Partnership (CDE, CIRAD, GIGA, GIZ, ILC), Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report based on the Land Matrix Database No 1, 2012.

<sup>10</sup> *Land grab* liegt nach allgemeinem Verständnis vor, wenn über Köpfe Betroffener hinweg Land vergeben wird: Bisherige Landnutzer wurden etwa nicht ausreichend über ihre Rechte und über die Folgen der Verkäufe informiert, den Verkäufen gingen keine angemessenen Beteiligung Betroffener voraus oder versprochene Entschädigungen blieben aus.

**Abschnitt 1** legt dar, dass Entwicklungspraxis bei Tätigkeiten in ländlichen Gebieten heute gezwungen ist, sich mit der Thematik von ausländischer Direktinvestitionen auseinander zu setzen, allein schon aufgrund der schieren Menge und Reichweite von Agrarinvestitionen (1.1) Bisher haben vor allem die Gemeinschaften von Menschen- und Umweltrecht im Hinblick auf Sanktionen für transnationaler Unternehmen bei groben Rechtsverletzungen gewissen Erfolg. Im Interesse von über einem Drittel der Menschen auf dieser Welt ist es wünschenswert, dass Entwicklungspolitik sich im Sinne ihrer armen Zielgruppen entschiedener und konfliktbereiter im Expertenkreis des internationalen Investitionsrechts Gehör verschafft und über bloße Schadensabwehr hinaus für positive Beiträge von Auslandsinvestitionen zur Armutsüberwindung und Wohlfahrtsmehrung für alle Menschen eintritt (1.2).

Respekt vor den juristischen Argumenten selbstsicherer Experten ist nicht immer berechtigt. **Abschnitt 2** schildert die Entwicklung bis zur derzeitig einseitigen Ausrichtung des internationalen Investitionsrechts als eines bloßen *Schutzrechtes* für Unternehmen – nur aus Sicht der Starken eine unglaubliche Erfolgsgeschichte und gewiss kein Ergebnis kluger juristischer Argumentationen, sondern eher stringenter Interessenvertretung (2.1). Gefährlich für die Armen dieser Welt wird es, wenn unverbindliche CSR und Aufforderungen an die Gaststaaten (wie etwa in den 2014 vom UN-Welternährungskomitee verabschiedeten „Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungssysteme“<sup>11</sup>) als ausreichende Maßnahmen zur Einhegung von Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern angesehen werden (2.2).

Nur an Hand spezifischer lokaler Fakten lässt sich konkret nachvollziehen, dass der Verweis auf das Recht des Gaststaates zur sozialen Einrahmung von Investitionen wenig trägt. Das Beispiel der besonders armutsrelevanten Investitionen in Land zeigt, dass viele einheimische Einrichtungen der Bodenverwaltung gänzlich überfordert sind, Auslandsinvestitionen zum Vorteil verletzbarer, armer Bevölkerungen in den Griff zu bekommen. Dafür unerlässliche Institutionsentwicklung und gesellschaftliche Verinnerlichungsprozesse brauchen weit längeren Atem, als die dramatische Zunahme von Auslandsinvestitionen ihn gewährt<sup>12</sup>. **Abschnitt 3** will vor allem der investitionsrechtlich geschulten Leserschaft die komplexen, von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterstützten Reformbemühungen in einer komplexen Bodenrechtssituation vor Ort nahe bringen. Einheimische Bodenverwaltung ist in den unendlichen Variationen des Lebens in ihren organisatorischen Funktionsweisen immer anders, in der strukturellen Grundproblematik jedoch nicht so sehr. In Ghana erhielt die Autorin durch ihre Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit gewisse Einblicke, daher das Beispiel des 2003 begonnenen ghanaischen *Land Management Projects (LAP)*<sup>13</sup>.

Über Jahrzehnte errichteten strikte Orientierung auf freie Marktwirtschaft und Deregulierung die heutige liberale Wirtschaftsordnung mit dem investitionsrechtlichen Dreigestirn von Freiheit, Absicherung und Schutz. In den letzten Jahren verdichtet sich Kritik von verschiedenen Seiten. Agrarinvestitionen

---

<sup>11</sup> *Principles on Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, 2014. Das *Committee on World Food Security (CFS)* hat sein Sekretariat bei der *United Nations Food and Agriculture Organisation (FAO)* und wird darüber hinaus vom UN-Welternährungsprogramm (WFP) und der UN Sonderorganisation „Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung“ (IFAD) mitgetragen; seit 2009 ist das CFS als sogenanntes „Multi-Stakeholder“ Forum organisiert.

<sup>12</sup> In der Oxfam Briefing note: *Our land – our lives. Time out on the global land rush*, 2012, S. 3 ([https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en\\_1.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en_1.pdf), abgerufen am 16.07.15) fordert die Hilfsorganisation die Weltbank auf, für sechs Monate jegliche Unterstützung großflächiger Landnahmen einzufrieren; dies um Zeit für Entwicklung von Landpolitiken zu geben und institutionellen Schutz sicher zu stellen. Sinnvoll ist der Aufruf zu einer sechs monatigen Pause als Signal an die Weltbank, den ungesteuerten globalen Ansturm auf Land zu beenden. Bodenbesitzrechte zu inventarisieren und eine verantwortungsvolle Landverwaltung aufzubauen, ist allerdings eine Aufgabe von Jahrzehnten (siehe das Beispiel Ghana).

<sup>13</sup> Zur ghanaischen *Land Governance* und LAP siehe LANDac (*Netherlands Academy on Land Governance for Equitable and Sustainable Development*), Ghana Factsheet, 2012, <http://www.landgovernance.org/assets/2014/09/Ghana-Factsheet-20121.pdf> (abgerufen am 01.09.15).

und Ausrichtung von Landwirtschaft sind besonders umstritten. Noch fehlt ein Konsens zu neuen globalen Leitkonzepten für ein gutes Leben für alle oder auch nur für gute Landwirtschaft, bei denen etwa öffentliche Institutionen langfristig und strategisch global die Durchsetzung gewisser Gemeinwohlinteressen sicherstellen. Mit megaregionalen Abkommen wie dem *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) und deren ideologischem Rückfall in den Neoliberalismus der frühen 90er Jahre rücken ausgewogenere Ansätze auch gerade wieder fern. Der Umbau zu einem wertorientierten, gerechten internationalen Wirtschaftsrecht mit einer sozial- und umweltverträglichen Investitionsrechtsarchitektur würde in jedem Fall Zeit und das Drehen an vielen Stellschrauben erfordern. Für Investitionen im besonders sensiblen Sektor Land ist an ein besonderes Regime zu denken; zumindest könnten Schutz, Freiheit und Förderung entwicklungsgefährdender Investitionen eingeschränkt werden (4.1). Vereinzelt versuchen auch Rechtsprechung und internationale Rechtssetzung über extraterritoriale Anwendung des Rechts der Heimatstaaten leidigen Doppelstandards zumindest für extreme Sachverhalte zu begegnen (4.2). Systematische Rechtssetzung und globale Ordnungspolitik für rechtsverbindliche Verantwortung global agierender Unternehmen erfordern allerdings mehr.

## 1 Auslandsinvestitionsrecht ist Rahmenbedingung der Entwicklungspraxis

### 1.1 Entwicklungspolitik ist gefordert

In Afrika leben über 70 % der Menschen von unter 2,15 US-Dollar Tagesverdienst und sind damit nach Definition der Weltbank arm.<sup>14</sup> Es sind fast ausschließlich Kleinbäuerinnen und Landarbeiter oder von ihrem Land vertriebene städtische Arme. Land ernährt, gibt Wohnraum, sichert jeglichen Lebensunterhalt, hat spirituellen Wert. In Agrargesellschaften ist Bodenordnung ein Schlüsselfaktor für menschliche Entwicklung und Umweltschutz. In Ghana, einem Entwicklungsland mit mittlerem Einkommen, trägt Landwirtschaft zu 36% des Bruttosozialprodukts bei, 70% der Bevölkerung lebt in ländlichen Gebieten<sup>15</sup>. Bei knapp 50% aller an staatlichen Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten in Ghana geht es um Zugang zum Land<sup>16</sup>. Parallel zum staatlichen Recht gestalten in afrikanischen Ländern tief verwurzelte Rechtsordnungen (z.B. traditionelles Gewohnheitsrecht, modernes Slumrecht oder neo-traditionelles Recht, d. h. eine hybride Mischung aus kolonialen, traditionellen und Aspekten von deren Weiterentwicklung) die Lebensverhältnisse der Bevölkerung mit jeweils eigenen Normen, Werten und Institutionen der Rechtsdurchsetzung. Diese lokalen Ordnungen regeln Beziehungen und Bodennutzungen. Sie differenzieren bei Nutzungszuweisungen für den Lebensunterhalt oft nach Status und stehen damit den europäischen Kategorien von „Arbeit und Abfindung“ eigentlich näher als von „Eigentum und Landmärkten“<sup>17</sup>. Die mündlichen Ordnungen reagieren flexibel auf neue Gegebenheiten. Das Konzept von „Rechtspluralismus“ weist darauf hin, dass es in einem Staat koexistierende Rechtsmechanismen geben kann<sup>18</sup>.

Sind Transformationen zu schnell oder zu grundlegend, geraten lokale Ordnungen unter Stress<sup>19</sup>. Kleinbauern bebauen heute nicht mehr nur Land für den eigenen Lebensunterhalt (Subsistenzwirtschaft), sondern auch zum Gelderwerb für regionale Märkte oder mit *cash crops* („Bargeld-Pflanzen“) für den

---

<sup>14</sup> World Bank 2013 (Fn. 8).

<sup>15</sup> Bugri, Final Report on Agricultural Investments in Ghana: Evidence From Two Case Studies, University of Kumasi, IIED, FAO 2012, S.1, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/tci/pdf/InternationalInvestment/IIED/Ghana\\_report\\_-\\_Rev\\_-\\_May\\_2012\\_IIED.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/tci/pdf/InternationalInvestment/IIED/Ghana_report_-_Rev_-_May_2012_IIED.pdf) (abgerufen am 29.08.15).

<sup>16</sup> Crooks, The Law, Legal Institutions and Protection of Land Rights in Ghana and Cote d'Ivoire, IDS Research Report 58, 2007, S. 14.

<sup>17</sup> Arbeitsrecht bemisst etwa Kündigungsschutz und Abfindung auch am Status der Betroffenen.

<sup>18</sup> Benda-Beckmann, F., Rechtspluralismus: Analytische Begriffsbildung oder politisch-ideologisches Programm?, Zeitschrift für Ethnologie 1994, 1-16.

<sup>19</sup> Wily, The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure, The Land Coalition 2011.

Export. Solche Transformationen und Kommerzialisierung von Landwirtschaft verknappen Land, bringen Gewinner und Verlierer hervor und schüren Konflikte. Verlierer sind nicht nur in Ghana in erster Linie Migranten (aus anderen Regionen zugewanderte Kleinbauern), Frauen und Angehörige der nächsten Generation. Eingewanderte Bauern, die auf dem Land Eingesessener *cash crops* anbauen, sehen sich mit neuen Teilpacht-Bedingungen (*sharecropping*) konfrontiert: Statt ein Drittel der Ernteerträge abgeben zu sollen (in Ghana sogenannte: *Abusa*), wird jetzt die Hälfte gefordert (sog. *Abunu*). Das Recht einheimischer Frauen zur Landbebauung wird zunehmend als freiwillige Vorteils gewährung interpretiert, die vor allem für Witwen und Geschiedene auch ganz unterbleiben kann; lieber wird Landnutzung zahlenden Zuwanderern gewährt. Älteste teilen der jungen Generation auch Land zum Eigenanbau nur noch gegen Abgaben zu, die zu entrichten oft schwer fällt. Brache zur Erholung des Landes wird unterlassen, Erosion führt zu weiterem Landmangel. Grenzkonflikte zwischen Nachbarn nehmen zu, ebenso Konflikte zwischen Gemeinschaften verschiedener Zuständigkeitsgebiete<sup>20</sup>. Die Gewinne hingegen gehen an wenige<sup>21</sup>.

Entwicklungsprojekte der Bereiche Forst- oder Ressourcenschutz, ländlicher Regionalentwicklung und Ernährungssicherung im ländlichen Raum arbeiten nah an kleinbäuerlichen Zielgruppen. Werteten Projektmaßnahmen Ressourcen auf, stießen solche Projekte bereits vor der Durchdringung ländlicher Gebiete mit Auslandsinvestitionen schnell an heikle Konflikt- und sensible Rechtsfragen und mussten mit dem Thema umgehen. Da auf lokaler Ebene die handlungsleitende Macht informeller oder anderer Werte und Regeln als übermächtig erkannt wurde, arbeiteten zielgruppennahe Projekte an institutionellen Lösungen zum Konfliktmanagement lange Zeit selten über langwierige Unterstützung zum Staats-, Verwaltungs- und Rechtsaufbau mit fraglicher Wirkung für ein Projektgebiet. Pragmatische Zusammenarbeit mit lokalen und auch „traditionellen“ Strukturen und lokal begrenzte Lösungen ausschließlich für die „Intensivstation“ Projekt lagen lange Zeit näher<sup>22</sup>.

Der zunehmende Konkurrenzkampf um Land und natürliche Ressourcen und die Sorge um besonders verletzte Zielgruppen wie Frauen, junge Menschen und von außen in die Dörfer kommende Migranten führte dazu, dass EZ im Kontext von Ernährungssicherheit immer öfter auch auf der Makroebene eines gesamten Staates ansetzte, um die Entwicklung und Umsetzung nationaler Boden- und Landpolitik und entsprechende Gesetze zu unterstützen. Landrechte gerade armer Bauern und Bäuerinnen sind äußerst selten registriert. Förmliches staatliches Recht ist in vielen Ländern weit davon entfernt, einen verlässlichen und berechenbaren Rahmen für Alltagshandeln vor Ort bereit zu stellen. Hochgradig politisierte und klientelistische Strukturen steuern z. T. staatliche Rechtsprechung und öffentlichen Dienst, bürokratische und politische Korruption beherrscht Verwaltung und Management der Ressourcen<sup>23</sup>. Für das Gros der Bevölkerung (jenseits der urbanen Mittelschichten) stellt das formale Recht oft nur einen bedrohlichen Fremdkörper dar, zu dem es schwer Zugang findet. Die EZ hat durch Erfahrung gelernt, dass einfacher Transfer von Rechtsformen und Institutionen oder juristische Innovationen oft nicht funktionierten.

---

<sup>20</sup> Wily/Hammond, Land Security and the Poor in Ghana – Is there a Way Forward? Department for International Development – DFID (ed.), Land Sector Scoping Study commissioned by Ghana’s Rural Livelihood Program, 2001; Alhassan, Land Access and Security of Tenure in Ghana: Some Considerations of Improvement, Beitrag für “International Conference on Agrarian Reform and Rural Development” (ICARRD), 2006. Siehe auch Cotula (ed.), Changes in “customary” land tenure systems in Africa, IIED/FAO 2007.

<sup>21</sup> Ubing/Amanor (ed.), Contesting Land and Custom in Ghana: State, Chief and the Citizen, 2009.

<sup>22</sup> Diaby-Pentzlin/Zimmermann, Landreform und Rechtssicherheit - Einige Kommentare aus entwicklungspraktischer Sicht, in Alber/Eckert (Hrsg.), Settling of Land Conflicts by Mediation. Schlichtung von Landkonflikten, GTZ 1999, 25-30.

<sup>23</sup> GIZ, Abteilung für Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft, Themeninfo zur Sicherung von Landrechten, 2012 beschreibt unsichere Rechtslagen in Gaststaaten und im Landsektor oft weit verbreitete Korruption, <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-de-themeninfo-sicherung-von-landrechten.pdf> (abgerufen am 24.05.15). Die Gesellschaft für Internationale Entwicklung – GIZ (bis 2011 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ) unterstützt als Bundesunternehmen die Bundesregierung dabei, ihre Ziele in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Je höher die Erwartungen an Rechtsprojekte und klassische Rechtsreformen, desto schmerzhafter die Auswertungen zur Wirksamkeit der Maßnahmen. Besinnung auf klassische entwicklungspolitische Qualitätsstandards wie Zielgruppenrelevanz, Nachhaltigkeit und Partizipation sowie Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse zum gesellschaftlichen Eingebettetsein politischer und rechtlicher Institutionen führten zu angepassten Konzepten. Ab dem Jahr 2000 bündelten sich international geführte Diskussionen zu angepassten Bodenordnungsreformen mit diversen Vorarbeiten zu den freiwilligen „Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen“<sup>24</sup>. Maßnahmen, denen es vorrangig um Wirkung bei ärmeren, ländlichen, kaum alphabetisierten Zielgruppen geht, setzen auf Strategien, die in Kongruenz zu den innergesellschaftlichen Werten und dem Glauben der Bevölkerung angelegt sind. Rechtswandel ist als Kulturwandel zu verstehen und Kulturwandel wiederum als ein Aushandlungsprozess, bei dem die Werte der ohnmächtigen Mehrheit der armen Bevölkerung als Ausgangspunkt in einem interkulturellen Dialog ernst zu nehmen sind.<sup>25</sup> Es braucht allerdings Zeit, die für die Steuerungskraft von Recht so unerlässlichen Sozialisationsprozesse zu leben<sup>26</sup>.

Diese Zeit ist nicht mehr gegeben. Denn der Druck zur globalen Landnahme ist groß. Die Weltbevölkerung wächst sehr viel schneller als die Weltanbauflächen. Staaten wie Südkorea oder Saudi-Arabien lagern ihre Nahrungsmittelproduktion in afrikanische Staaten aus. In den bevölkerungsreichsten Schwellenländern China und Indien steigt der Verzehr von Fleisch und Milchprodukten, Futtermittel fordern Anbauflächen. Pflanzen für Agrartreibstoffe brauchen Böden, die für Nahrungsmittelanbau dann nicht mehr zur Verfügung stehen. Herbizide und Stickstoffdünger für die Monokulturen solcher Agrotreibstoffe beeinträchtigen Grundwasser und Bodenqualität. Der Klimawandel fordert seinen Tribut. Der Einstieg von Pensionsfonds und anderer Finanzinvestoren in die kommerzielle Landwirtschaft lässt Landkauf und Pacht noch rasanter ansteigen. Ziegler (von 2000 bis 2008 UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung) berichtet, dass allein im Jahr 2010 41 Millionen ha Ackerboden gekauft, gepachtet oder ohne Gegenleistung übernommen wurden<sup>27</sup>. Das ist mehr als die Fläche der Staaten Ghana, Togo und Benin zusammen. Unbewohnt ist solches Land nie. Zu Zeiten galoppierender Landmärkte und Übernahmen seitens industrialisierter Landwirtschaft sehen sich auch die pragmatischsten Technokraten der EZ Herausforderungen gegenüber, die weder mittels lokal angepasster Feinarbeiten auf der „Intensivstation“ Projekt noch mit absehbarem Zeithorizont mittels Staatsaufbau in einem Partnerland angegangen werden können.

Neue Akteure ohne entwicklungspolitische Anliegen durchdringen die ländlichen Welten Afrikas. So veranstaltete die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) ohne Teilnahme des Entwicklungsministeriums oder von Vertretern der EZ im Juni 2014 gemeinsam mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL) und dem Auswärtigen Amt den 6. Außenwirtschaftstag der Agrar- und Ernährungswirtschaft, für 400 Entscheider aus der Wirtschaft und Repräsentanten der Politik. Agro-Investoren werden gefördert, und sie schützt „das effizien-

---

<sup>24</sup> UN-Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, die 2012 in der UN-Welternährungsorganisation (FAO) verhandelt und einstimmig angenommen wurden. Zu verschiedenen Instrumenten im Vorlauf und konkurrierenden Sichtweisen auf die Thematik von *land grab* und ausführlich zu den UN-Leitlinien siehe von Bernsdorff, „Land Grabbing“ und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung, 2012.

<sup>25</sup> An-na'im, Human Rights in Cross-cultural Perspectives, 1990.

<sup>26</sup> Czada/Weilenmann, Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier, GTZ 2004; Diaby-Pentzlin, Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf? NORD-SÜD aktuell, 1998, 91-104, S. 93ff.

<sup>27</sup> Ziegler, Wir lassen sie verhungern. Die Massenvernichtung in der Dritten Welt, 2011, S. 281.

enteste Schutzregime für private Rechtssubjekte, welches das Völkerrecht historisch bislang hervorgebracht hat<sup>28</sup>. In dieser neuen Weltagrarordnung weichen über Generationen auf ihrem Land tätige afrikanische Bäuerinnen und Bauern Agrar-Unternehmen aus den USA, Europa, Korea, China, Indien und den Golfstaaten.

Die Tragik ist: Es sind zu einer Zeit, in der afrikanische Staaten (oft in konfliktreichem Umfeld) überhaupt erst angepasste und effektive Institutionen des Land(markt)managements aufbauen und testen, nun mit dem Anschwellen von Agrarinvestitionen seit 2008 gleich neue Konzepte noch dringlicher, die auf den wachsenden Einfluss ausländischer Immobilien- und Agrarkonzerne reagieren, die als juristische Personen zwar Rechte haben, jedoch nur in Ausnahmen für das Handeln ihrer Tochterunternehmen zur Rechenschaft gezogen werden können<sup>29</sup>.

Für ausländische Investitionen in Land gelten genau dieselben Regeln von Eigentumsschutz und Freiheit wie auch für alle anderen Investitionen. Es sollen allein die oft kaum existente einheimische staatliche Verwaltung sowie freiwillige unternehmerische Selbstbeschränkung die Menschen vor Ort vor den Risiken solcher Investitionen bewahren. Denn es gibt für die von negativen Auswirkungen Betroffenen kein völkerrechtliches Schutzregime *gegen* die privaten Rechtssubjekte transnationale Unternehmen. Instrumente internationaler Organisationen, wie die „UN-Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten“ von 2012<sup>30</sup> oder „CFS-Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme“ von 2014<sup>31</sup> sind regelmäßig rechtlich unverbindlich. Diese Instrumente geben Gaststaaten Hinweise zum Umgang mit Agrarinvestitionen und fordern Investoren auf, verantwortungsvoll zu handeln; Sanktionen für Unternehmen bei Fehlverhalten fehlen jedoch. Natürlich wäre es mit den Argumenten von Souveränität und eigenständiger Entwicklung begrüßenswert, wenn ländliche Bevölkerung selbst Maßnahmen ihrer Regierungen in Richtung Armutsüberwindung beeinflusst und EZ ihre Repräsentationsorgane dabei unterstützt. Bis solche Maßnahmen jedoch greifen werden die rapiden Umwälzungen bereits erfolgt sein, beschleunigt vom derzeitig für jegliche Investitionen geltendem ultra-liberalen internationalen Investitionsrecht.

Eine Landwirtschaft, in der Millionen von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen noch für den Eigenbedarf und regionale Märkte produzieren, überwiegt etwa in West-, Zentral- und Ostafrika. Entwicklungspolitisch arbeitende Agrarökonomen begrüßten in der Regel Privatinvestitionen in diese oft auch chronisch unterfinanzierten Landwirtschaften Sub-Sahara Afrikas. Heute zeigen empirische Fallstudien, dass große agro-industrielle Investitionen allein schon aufgrund ihrer schieren Größe und Dynamik für Kleinbauern mehr Schaden als Nutzen bieten können. In Entwicklungsländern ist Agrarproduktion keine Güterproduktion, die nur in bestimmten Gebieten und Sonderwirtschaftszonen konzentriert anfällt. Viel mehr als Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche, die in der Regel in einem mehr oder weniger einheitlich standardisierten gesamtwirtschaftlichen und auch städtischen Umfeld arbeiten, sind Agrarunternehmen tief eingebettet und verkettet sich mit den immer einzigartigen Bedingungen ländlichen Dorflebens. Die Verankerung globaler Agrarunternehmen sowohl in den alten, herkömmlichen ländlichen Lebenswelten mit ihren besonderen Wirtschaftsformen als auch in den genormten Märkten globaler Wertschöpfungsketten macht sie gefährlicher als viele andere Investoren. Gewinnerzielungsabsicht von Agrarunternehmen kann mit der Gefährdung der Sicherung der ländlichen Lebensgrundlagen von hundert tausenden Kleinbauern und Landarbeiterinnen in diesem besonders sensiblen Wirtschaftssektor auch zu politischer Instabilität und offenen Konflikten führen<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Von Bernsdorff 2012 (Fn. 24), S. 13.

<sup>29</sup> *Abimbola*, Präsident der *International Society for African Philosophy and Studies* bei Eröffnung der 16. ISAPS Jahreskonferenz *Culture and Justice in the Contemporary World*, Accra, April 2008.

<sup>30</sup> Vgl. oben Fn. 24.

<sup>31</sup> Vgl. oben Fn. 11.

<sup>32</sup> So etwa Brüntrop/Swetman/Michalscheck/Asante, *Factors of Success and Failure of Large Agro-Enterprises (Production, Processing, Marketing). A Pilot Study in Ghana. Results of Case Studies in the Fruit, Maize, and Palm Oil Sub-Sectors*, *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development (AJFAND)* 2013, Heft 5,

Es ist daher hochgradig umstritten, ob das Modell agro-industrieller Produktion über Großunternehmen und Auslandsinvestitionen mit einem Kranz kleiner Vertragsbauern wirtschaftliche Entwicklung bringt. Die Einsätze sind hoch in Bezug auf mögliche negative Auswirkungen, vor allem dann, wenn die für den sensiblen Landsektor besonders wichtige staatliche Aufsicht und Regelsetzung nicht in die ländlichen Räume reichen. In den letzten Jahren weisen die Dimensionen ausländischer Agrarinvestitionen<sup>33</sup> jedenfalls nicht mehr für Armutsüberwindung und Anschluss hin, sondern auf Hunger, Verdrängung und Menschenrechtsverletzung<sup>34</sup>. In reichen OECD-Staaten widmet sich Agrarpolitik selbstverständlich auch den Notwendigkeiten der Menschen, die auf dem Land leben; dort ist Hauptwert nicht nur „effiziente Produktion“. Selten bestimmen dagegen in Entwicklungsländern die Menschen, die auf dem Land leben, Landpolitik nach ihren Bedürfnissen. Ist in Entwicklungsländern Land nicht mehr für die Menschen da, die dort wohnen, sondern nur noch ein Faktor für effiziente Produktion zur Eingliederung einiger in globale Wertschöpfungsketten? Weltweit fallen nur 10% der industriellen agrarischen Wertschöpfung auf die eigentlichen landwirtschaftlichen Betriebe (*on farm*). Große Gewinne machen diesem Wirtschaftsmodell der Eingliederung in standardisierte globale Wertschöpfungsketten andere<sup>35</sup>.

Entwicklungspolitische Arbeit zielt auf Autonomie, Selbstbestimmung, Übertragung von Verantwortung. Gegebenenfalls gilt es, Gefühle von Macht- und Einflusslosigkeit zu überwinden (*empowerment*). Menschen sollen sich mit Vorhaben identifizieren (*ownership*). Maßnahmen sollen an den „lokalen Genius“ anknüpfen (Kriterium der sozio-kulturellen Angepasstheit) und sich zielgruppenrelevant um angepasste und nachhaltige Lösungen bemühen<sup>36</sup>. Kleinbauern kultivieren heute mit 800 Millionen ha weltweit immer noch exakt so viel Land wie großflächige industrielle Landwirtschaft. In der Kleinbauernwirtschaft arbeiten über 2,5 Milliarden Menschen, in der industriellen sind es mit 25 Millionen bloße 1 % davon<sup>37</sup>. So wie angepasste Technologie entwickelt und angepasste Rechts- und Governance-Institutionen „entdeckt“ werden<sup>38</sup>, gibt es den Weltagrarbericht, der Bekämpfung von Hunger, Mittellosigkeit, Armut und Sicherung der Ernährung oben auf die Agenda setzt. Der Bericht betont die

---

S. 4 und 7, <https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/factors-of-success-and-failure-of-large-agro-enterprises-production-processing-and-marketing-a-pilot-study-results-of-case-studies-in-the-fruit-maize-and-palm-oil-sectors/> (abgerufen am 29.12.14).

<sup>33</sup> Die Website der Landmatrix (Fn. 9) informiert über großflächige Landerwerbe, <http://landmatrix.org/en/> (abgerufen am 02.09.14).

<sup>34</sup> Dass der „Raub des Bodens“ Lebensmittelkrisen drastisch verschärft, beklagt der UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung von 2000 bis 2008, Ziegler 2011 (Fn. 27), S. 281 ff. Cotula, *The Great African Land Grab?: Agricultural Investments and the Global Food System*, 2013 gründet sein Fazit, dass (nicht nur ausländische) Investitionen für die lokale Bevölkerung in Subsahara Afrika meist schlechte Nachrichten bedeuten, auf langjährige Forschungen für die FAO und das *International Institute for Environment and Development* (IIED). Erwähnenswert sind noch die Bücher zweier investigativer Journalisten: Liberti, *Landraub. Reisen ins Reich des neuen Kolonialismus*, 2012 und Pearce, *The Land Grabbers. The New Fight over who Owns the Earth. How Wall Street, Chinese billionaires, oil sheikhs, and agribusiness are buying up huge tracts of land in a hungry, crowded world*, 2012.

<sup>35</sup> So fallen nach Amanor, Deputy Director, Institute of African Studies, University of Ghana 90% der Wertschöpfung weltweit *off-farm* auf vorgelagerte Inputs (Maschinen, chemische Produkte) und nachgelagerte Nahrungsmittelindustrie, Amanor in seinem Vortrag „Land markets and the reinvention of customary land administration in Ghana“, Zentrum für Entwicklungsländerforschung, Bonn, 18.12.14; Abstract <http://www3.uni-bonn.de/veranstaltungen/public-1418646524.56> (abgerufen am 02.07.15).

<sup>36</sup> „Professioneller Ethos“ und „handwerkliche Solidität“ kennzeichnen gute EZ, Rauch, *Entwicklungspolitik: Theorien, Strategien, Instrumente*, 2009, S. 8.

<sup>37</sup> UNCTAD Trade and Environment Review 2013. *Wake Up Before it is too Late. Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate*, Tabelle 3, S. 229, [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf) (abgerufen am 03.09.14).

<sup>38</sup> Siehe hierzu verschiedene Studien des für die Jahre 2007-2011 von der britischen und irischen Entwicklungszusammenarbeit unterstützten Forschungskonsortiums „Africa power & politics programme - Discovering institutions that work for poor people“, <http://www.institutions-africa.org/> (abgerufen 02.09.14).

Bedeutung des nicht wissenschaftlich kanonisierten Wissens. Die zentrale Herausforderung für agrokulturelles Wissen, inklusive Wissenschaften und Technologien, bestehe in einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität auf ökologisch und sozial nachhaltige Weise. Kleinbäuerliche Betriebe und kontext-bezogene Technologien sind für den Bericht zentral. Die heute übliche industrielle Landwirtschaft brauche hohen Einsatz von Energie, Dünger und Pestiziden und sei nicht mehr zeitgemäß. Vielmehr seien kleinbäuerliche und ökologische Anbaumethoden nötig<sup>39</sup>.

Entwicklungsprojekte im Agrarsektor folgen kaum den Empfehlungen des Weltagrарberichts<sup>40</sup>, wenn Kleinbauern über entwicklungspolitische Vorhaben in moderne agro-industriell genormte, kommerzielle Wertschöpfungsketten integriert werden sollen. Während die Menschenrechtbewegung unermüdlich immer wieder Verstöße in Richtung auf verbindliche Sozialverpflichtung von Unternehmen versucht<sup>41</sup>, verhält sich Entwicklungspolitik eher passiv. Schon vor 25 Jahren war nach dem endgültigen Scheitern der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ der kaum vorhandene Einfluss entwicklungspolitischer Vorstellungen auf das Auslandsinvestitionsrecht festzustellen<sup>42</sup>. Damals hatte dies für die konkrete Projektarbeit in ländlichen Räumen jedoch nur geringe Auswirkungen. Heute dagegen gefährden Freiheit und Schutz für ausländische Direktinvestitionen bei fehlender Rahmung bäuerliche Existenzgrundlagen auch in abgeschiedenen Projektgebieten. Entwicklungspraxis weiß durchaus um diese Gefährdung und benennt die Risiken<sup>43</sup>. Dennoch thematisieren bisher nicht einmal die 2014 nur zum Thema „Investitionen“ ausgehandelten „Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme“<sup>44</sup> das internationale Investitionsrecht; es fehlen Hinweise auf notwendige Änderungen zum Investitionsschutz und dazu, wie bei einem weiter aufgefassten Auslandsinvestitionsrecht öffentliche Entwicklungs- und Umweltinteressen gewahrt werden könnten<sup>45</sup>. In Deutschland ist die Unterstützung solcher Instrumente vorrangig mit der starken Stellung des Wirtschaftsministeriums zu begründen und dessen Interesse am Schutz deutscher Exporteure gegenüber den politisch weniger einflussreichen Entwicklungs- und Agrarministerien; in der EZ gibt es jedoch auch eine gewisse Hochachtung vor dem angeblichen „juristischen Argument“. Investitionsrechtsexperten wehren Sozialsprüche gern als sachfremd ab: Investitionsrecht sei Schutzrecht, anderes habe keinen Platz<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> Der Weltagrарbericht wurde 2002 von Weltbank und den Vereinten Nationen initiiert. Über 400 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aller Kontinente und verschiedener Fachrichtungen haben sein Erscheinen 2008 möglich gemacht: IAASTD (*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*), Weltagrарbericht – Landwirtschaft am Scheideweg (auf englisch *Global Report - Agriculture at a Crossroads*), <http://www.weltagrарbericht.de/> (abgerufen am 02.09.14) mit erläuternder Broschüre der Zukunftsstiftung Landwirtschaft, Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse und Folgen des Weltagrарberichts: Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen, Dezember 2013, [http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/Neuaufgabe/WegeausderHungerkrise\\_klein.pdf](http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/Neuaufgabe/WegeausderHungerkrise_klein.pdf) (abgerufen am 16.07.15).

<sup>40</sup> 58 Staaten haben den Agrарbericht bisher unterzeichnet. Im Juni 2014 scheiterte ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen an den Deutschen Bundestag, die Bundesregierung zur Unterzeichnung des Weltagrарberichts aufzufordern. Gegner argumentierten, dass die Bundesregierung auch ohne die Unterzeichnung im Lichte der Erkenntnisse und Empfehlungen des Weltagrарberichts handeln könne, <http://www.weltagrарbericht.de/aktuelles/nachrichten/news/de/29261.html> (abgerufen am 03.09.14).

<sup>41</sup> Zuletzt hat der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 dafür gestimmt, eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Entwicklung verbindlicher Regeln für transnationale Unternehmen einzusetzen.

<sup>42</sup> Pentzlin, Kontrolle transnationaler Konzerne als Testfall für die Durchsetzbarkeit entwicklungspolitischer Vorstellungen – Von den Versuchen sozialer Einbindung in den 70er Jahren über die Neoliberalisierung der 80er zur „ökologischen Selbstkontrolle“ in den 90ern, NORD-SÜD aktuell 1992, 633-645.

<sup>43</sup> GIZ 2012 (Fn. 23)

<sup>44</sup> S.o. Fn. 11.

<sup>45</sup> Dazu unten Abschnitt 2.2.

<sup>46</sup> So Tietje, Leiter des in Deutschland für die Ausweitung des Investitionsschutzes einflussreichen *Transnational Economic Law Research Center* der Universität Halle, in einem mündlichen Beitrag zum Experten Forum: UNCTAD Weltinvestitionsbericht 2012, Eine neue Generation von Investitionspolitiken. Ausländische Investitionen und nachhaltige Entwicklung, Berlin 21.09.12.

Menschen- und Umweltrecht zielt darauf, Schäden zu vermeiden (*do no harm*) und versucht in diesem Sinn, auch Investitionsrecht zu beeinflussen<sup>47</sup>. Entwicklungspolitik zielt weiter, nämlich auf positive Beiträge zur Armutüberwindung (*do good*). Auseinandersetzungen dazu, wie Investitionsrecht in der Architektur seiner verschiedenen Ebenen Auslandsinvestitionen in diesem Sinn tatsächlich auch steuern kann, finden in der EZ jedoch kaum statt. Wenn reiche Staaten ihren Lebensstil durch die eigene Landwirtschaft nicht mehr decken können, soll landwirtschaftliche Produktion dann zu genau denselben Bedingungen wie industrielle Produktion oder Dienstleistungen ins Ausland verlegt werden können? Afrikanische Regierungen rollen ausländischen Agrarinvestitionen den Teppich aus, unkontrolliert von Parlament oder organisierter Zivilgesellschaft. Korruption, Regierungsführung, Bürgerrechte und Justiz sind Herausforderungen. Welche Rolle kann internationales Investitionsrecht spielen, wenn Regierungskräfte in afrikanischen Ländern, deren Landwirtschaft die eigene Bevölkerung nicht ernähren kann, ausländischen Investoren zum einen etwa lokal bitter notwendiges Ackerland für agro-industrielle Produktion von Agro-treibstoffen für den Export verpachten (Problem „Landraffen“)? Oder wenn zum anderen diese Regierungskräfte es ermöglichen, dass ganze Landstriche mit einigen Kleinbauern, die dann zu den wenigen Gewinnern von Kommerzialisierungsprozessen gehören, über *out-grower*-Systeme in die Wertschöpfungsketten globaler Unternehmen eingliedert werden?<sup>48</sup>

Die Entwicklungsgemeinschaft zeigt sich in hohem Grad inkonsequent. Einerseits benennt etwa die Themeninfo zur Sicherung von Landrechten der GIZ-Abteilung für Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft unsichere Rechtslagen und im Landsektor oft weit verbreitete Korruption; die Themeninformation weist auf das Risiko von Nichtachtung traditioneller Nutzungsrechte und negative Effekte hin, die Vertragsverhandlungen zwischen Agrarinvestoren und Regierungen auf arme Bevölkerungsgruppen haben können<sup>49</sup>. Auch der *UNCTAD Trade and Environment Review 2013. Wake Up Before it is too Late* alarmiert und fordert einen Paradigmenwechsel in der Landwirtschaft im Sinne des Weltagrarsekretariats. Andererseits macht sich der *UNCTAD World Investment Report 2014. Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan* stark für einen großen Schub privater Auslandsinvestitionen, um anstehende Weltprobleme kapitalkräftig überwinden zu können. Zwar wird die Notwendigkeit einbettender Rechtsregeln für „sensible“ Sektoren noch einmal besonders herausgestellt<sup>50</sup>; das Problem, dass das Fehlen oder die Nichtumsetzung solcher Regeln bei (im Verhältnissen zu allen Investitionen nur numerisch unbedeutenden) Agrarinvestitionen verheerende Auswirkungen auf Abermillionen kleinbäuerlicher Existenzen haben kann, ist dem Weltinvestitionsbericht 2014 jedoch keinen Abschnitt wert.

### *1.2 Ohnmacht gegen Macht: Entwicklungspraxis trifft auf selbstbezogene Gemeinschaft des Investitionsrechts*

Regelmäßig tritt EZ mit ihrer Professionalität von Handlungs- und Zielgruppenorientierung zur Überwindung von Armut neuen Systemen näher. Das „Soziale“ von Entwicklungspolitik und „Ökologie“ von Umweltpolitik sind heute (nach langem Weg seit der Rio-Deklaration der „Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung“ von 1992) zum Ziel von nachhaltiger Entwicklung (*sustainable*

---

<sup>47</sup> Ausführlich dazu unten Abschnitt 4.2.

<sup>48</sup> Es wird z. B. fast der gesamte Kakao Westafrikas mit lokalen pachtähnlichen *share cropping* Verträgen angebaut, dazu *Ruf*, „You Weed and We’ll Share“. Land Dividing Contracts and Cocoa Booms in Ghana, Côte d’Ivoire and Indonesia. Report CIRAD/GTZ 2010. Amanor legte in seinem Vortrag (Fn 29) dar, dass sich in der Cote d’Ivoire (seit Jahrzehnten weltgrößter Kakao-Exporteur) seit kurzem wenige globale Unternehmen den ivoirischen Kakao-Markt teilen: 3 globale Unternehmen produzieren laut Amanor nach Aufkäufen ivoirischer Kakaovermahlungen mit ihren *out-grower* Vertragssystemen heute 50% des weltweiten Kakaos.

<sup>49</sup> GIZ 2012 (Fn. 23).

<sup>50</sup> UNCTAD 2014 (Fn. 2), S. 175f, 179f, 181.

development) vollständig verzahnt<sup>51</sup>, wenn auch für den Agenda setzenden Norden die Ökologie im Vordergrund steht. Die Zusammenführung mit der dritten Säule<sup>52</sup> von Nachhaltigkeit, der „Ökonomie“, ist schwieriger. Hier steht jetzt privates Gewinnstreben gegen gemeinwohlorientierte Armutsüberwindung und Umweltschutz. Menschen aus ganz unterschiedlichen Milieus mit anderen Erfahrungswelten, Arbeitsweisen, Stilen und Diskussionszusammenhängen treffen aufeinander, wenn versierte Investitionsjuristen und Unternehmensvertreterinnen auf nah an ländlichen Lebenswelten zur Überwindung von Armut<sup>53</sup> arbeitende Entwicklungspraktiker treffen. Auf Seite der wirtschaftlichen Macht gibt es noch wenig Anlass, den Vertretern und Vertreterinnen von sozialen und Umweltanliegen zuzuhören. Die Ausgangsbedingungen in diesem rechtspolitischen Kampf sind äußerst ungleich<sup>54</sup>.

Während es zur entwicklungspolitischen Professionalität gehört, Legitimation und Zulässigkeit eigener Interventionen immer wieder zu prüfen und zu hinterfragen<sup>55</sup>, begegnen Angehörige global handelnder Anwaltsfabriken<sup>56</sup> Kritik an ihren Interventionen<sup>57</sup> mit Gründung neuer Lobbyinstitutionen<sup>58</sup>. Solche Abwehr verhindert verantwortungsvolles Handeln in immer komplexeren globalen Bezügen. Eindrücklich beschreiben etwa Beisel/Schneider<sup>59</sup> die große Geschichte des Nord-Südverhältnis an Hand der kleinen Geschichte des Wandels eines deutschen Ambulanzwagens, der als Abfallschrott nach Ghana entsorgt wurde und dort dann zum Transportbus Dr. JESUS transformierte. Das birgt gleichzeitig Chancen und Risiken. Beisel/Schneider formulieren eine Verantwortungsethik: Der Abfall des reichen Europas verschwindet nicht einfach, in einer globalen Welt sollten wir zumindest die Folgen unserer

---

<sup>51</sup> Gerade wurden die 2015 auslaufenden „Millennium-Entwicklungsziele“ der Vereinten Nationen von 2001 zu „nachhaltigen Entwicklungszielen“ fortgeschrieben, Homepage der Vereinten Nationen <http://www.un.org/millenniumgoals/> (abgerufen am 09.09.15).

<sup>52</sup> Drei-Säulen-Modell der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Schutz des Menschen und der Umwelt, Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bundestagsdrucksache Drucksache 12/8260,1994, 33-37.

<sup>53</sup> Bei aller (berechtigten) Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit, hat diese doch immer noch den Auftrag, zu Veränderungen im Sinn von mehr Teilhabe und Wohlstandsmehrung von sozial Schwachen beizutragen.

<sup>54</sup> Fischer-Lescano/Möller, Der Kampf um globale soziale Rechte, 2012, S. 25.

<sup>55</sup> Zum „problematischen Politikfeld“ und seiner Kritik Rauch (Fn. 36) S. 17, 27ff, 86ff. Seit Brigitte Eler 1985 ihr Buch: Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe (2011 in 15. Auflage) schrieb, kann sich Entwicklungspraxis immer weniger auf theoretisch abgeleitete Gewissheiten berufen. Schon 1992 schrieb Menzel sein Buch: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie. Dass EZ nach 60 Jahren tatsächlich auch nicht mehr als ein attraktives Geschäftsfeld (mit weltweit über 120 Mrd. \$ Jahresumsatz) für junge Erwachsene sei, persiflieren schon Studierende selbst, etwa die der *School of International and Public Affairs* (SIPA) der *Columbia University* mit ihrem 2013 auf YouTube eingestellten Musikvideo „Development Boy“, <http://www.youtube.com/watch?v=eA-ALiizsm8> (abgerufen am 25.05.15).

<sup>56</sup> Ausdruck von Fischer-Lescano/Möller 2012 (Fn. 54), S. 25.

<sup>57</sup> Zum Beispiel: Kritik an der Parallel-Justiz von sogenannten Investor-Staat-Schiedsverfahren („Investor-State Dispute Settlement“), die in der Öffentlichkeit zunimmt; zum Thema siehe etwa *Corporate Europe Observatory/Transnational Institute* (eds.), *Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fueling an investment arbitration boom*, 2012.

<sup>58</sup> Am 01.07.14 wurde in Brüssel die *European Federation for Investment Law and Arbitration* mit dem Ziel gegründet, eine Plattform für eine "ausgewogene" Diskussion der Investor-Staat-Schiedsverfahren und Korrektiv zur jüngsten Kritik des Mechanismus in den Mainstream-Medien zu schaffen. Gründungs-Kanzleien sind White & Case, Shearman & Sterling, Linklaters, Luther in Deutschland und Mannheimer Swartling in Schweden, *Global Arbitration Review* vom 7 July 2014, <http://globalarbitrationreview.com/news/article/32780/supporters-investment-arbitration-launch-eu-think-tank/> (abgerufen am 25.05.15).

<sup>59</sup> Beisel/Schneider, From 7/83-2 to Dr. JESUS: The transformation of a German ambulance car to a Ghanaian bus. *Environment and Planning D: Society and Space* 2012, 639-654.

Handlungen kennen<sup>60</sup>. Wen es aus der Entwicklungszusammenarbeit auf Tagungen zum internationalen Investitionsrecht<sup>61</sup> verschlägt, ist leicht befremdet. Aus EZ-Perspektive wird absurder Weise allein Recht und Rechtsdurchsetzung in den Gaststaaten als Ort für soziales Einhegen von Auslandsinvestitionen gesehen. Die Widersprüche rechtspluralistischer Ausgangssituationen in den Dörfern der Gaststaaten werden nicht thematisiert, sind unbekannt oder lassen die abgeschlossene, auf sich selbst bezogene Welt von Investitionsschutzrecht gleichgültig. Globale Wirtschaftsinteressen, gewaltige, jedoch abstrakte Zahlen zum *inflow* und *outflow* von Investitionen und mega-regionale Abkommen<sup>62</sup> interessieren, nicht die konkreten Lebensbedingungen von 2,6 Milliarden einzelner Menschen und Kleinbäuerinnen vor Ort<sup>63</sup>.

Der Interessengegensatz von Gemeinwohl und Eigennutz wird von Seiten der Privatwirtschaft auch verschleiert. Zum wirtschaftlichen Nutzen von Auslandsinvestitionen ist die Aussage des deutschen Investitionsrechtsexperten Griebel typisch: „Investitionen haben zumeist einen positiven Effekt besonders auf die entwicklungspolitisch zentralen Bereiche der Infrastruktur und Bildung ... (Auslandsinvestitionen) dienen natürlich auch der Erlangung wirtschaftlicher Vorteile durch den Investor ... Der entwicklungspolitische Faktor von Auslandsinvestitionen wird allerdings seitens der Industrienationen bei ihrer Entwicklungshilfepolitik noch viel zu sehr vernachlässigt“<sup>64</sup>. Auf zielgruppennah arbeitende Entwicklungspraxis können solche Aussagen zynisch wirken. Es ist entwicklungspolitische Standarderfahrung, dass Investitionen schwachen Bevölkerungsgruppen erst dann nutzen können, wenn sie entsprechend eingerahmt werden. Genau deshalb fordern UNCTAD und freiwillige Investitionsregeln immer wieder gute Regierungsführung und Verwaltung, die die negativen Auswirkungen von Investitionen auf lokale Gemeinschaften vermindern<sup>65</sup> - realistischen Erfolg solcher Forderungen einmal dahingestellt. Internationale Organisationen sollen mittels technischer Zusammenarbeit die Fähigkeiten von Menschen und Institutionen stärken, damit Gaststaaten dann zuverlässig der ihnen zugeschriebenen Rolle nachkommen können, globales Investorverhalten zum Nutzen von Mensch und Umwelt zu steuern<sup>66</sup>.

Recht ist nichts mehr als zur Struktur geronnene Politik. Die derzeitige Ausprägung der Investitionsrechtsarchitektur ist weniger das Ergebnis kluger juristischer Argumentationen, sondern mehr von Machtverhältnissen und massiven Einflussnahmen<sup>67</sup>. Auslandsinvestitionsrecht ist kein eingeführtes

---

<sup>60</sup> *“Dr. JESUS pushes us to hold the big story of global relations in tension with a small story about specific cars, their owners and journeys; and in so doing, makes their ambivalences tangible”*, Beisel/Schneider 2012 (Fn. 59), S. 650.

<sup>61</sup> Z. B. auf Tagungen wie: „International Investment Law and Development: Friends or Foes? – Frankfurt Investment Law Workshop 2013“ der Goethe-Universität Frankfurt am Main, 22.-23.03.13.

<sup>62</sup> *“Mega-Regionals and the Future of International Trade and Investment Law”*, so der Name einer Konferenz in Dresden im Oktober 2014.

<sup>63</sup> Dass Investitionswelten sich tatsächlich von Menschen und ihre Lebensbedingungen komplett abkoppeln, berichtet der in Deutschland ehemals führender Investmentbanker Rainer Voss plastisch im Film von M. Bauer, *Master of the Universe*, 2013, 40. Minute.

<sup>64</sup> Griebel, *Internationales Investitionsrecht*, 2008, S. 4.

<sup>65</sup> Der UNCTAD World Investment Report 2014 (Fn. 2) propagiert für die über 190 Mitgliedstaaten einen großen Schub privater Investitionen auch für Sektoren, die für nachhaltige Entwicklung besonders sensibel sind, wozu UNCTAD auch Landwirtschaft und Ernährung zählt. Der Bericht betont dann allerdings auf S. 175f, 179f, 181, dass sich Privatinvestitionen in sensiblen Sektoren nur in einem effektiven, risiko-eindämmenden regulativen Umfeld positiv auswirken können.

<sup>66</sup> Im Abschnitt *Roles and Responsibilities of Stakeholders* formulieren die CFS-Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft von 2014 (Fn. 11) diese Aufgabenzuweisungen an Staaten in den Klauseln 32ff und an internationale Organisationen in den Klauseln 44f.

<sup>67</sup> Martens, *Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations*, Miserior/GFP/Brot für die Welt working paper, June 2014; Pingeot, *Corporate Influence in the Post-2015 process*, Miserior/GFP/Brot für die Welt working paper, January 2014. Die Brüsseler NRO Corporate Europe Observatory hat in einer Serie forschungsbasierter Darstellungen die Interventionen zu TTIP von Lobbyisten bei Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission untersucht. Von 560 Interventionen in der Zeit von 2012

Rechtsgebiet, sondern eine Sammelbezeichnung für verschiedene Sachgebiete, ein Konglomerat von Vorschriften auf verschiedenen Regulierungsebenen. Welchen Aspekten in den verschiedenen rechtlichen Arenen dabei Bedeutung zugemessen wird, hängt vom Standpunkt der Betrachtung ab. Regierungen und Menschen in Entwicklungsländern erhoffen sich Kapital, Technologietransfer, Anschluss, Wohlstand und wollen keinen Schaden an Mensch und Umwelt. Investoren dagegen fordern Investitionsfreiheit, Eigentumsschutz und maximale Absicherung von Gewinnerwartungen. Der folgende Abschnitt zeigt auch, dass die heutige Reduktion des internationalen Schutzrechts auf ein bloßes Schutzrecht auch nicht mehr ist als nur eine von vielen möglichen Sichtweisen.

## 2 Schiefe Schlachtordnung des Auslandsinvestitionsrecht: Schutz ja, Verpflichtung nein

Aus Sicht wertorientierter Juristen stehen wir heute vor dem ungelösten Regulationsproblem, globale Unternehmen einzuhegen. Von Anbeginn des Markt- und Industriekapitalismus um 1750 bis in die 1970er Jahre wurden Gegensätze, wie z.B. zwischen Kapital und Arbeit, im nationalstaatlichen Rahmen ausgetragen. Globale Firmengebilde sind weiterhin (auf subtile und weniger subtile Weise) auf staatliche Macht und Leistungen<sup>68</sup> wie Infrastruktur, Rechtssicherheit oder auch Aushandlung und Durchsetzung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen<sup>69</sup> angewiesen. Seit den 1970er Jahren können globalisierte Unternehmen jedoch wählen, in welchen Staaten zu welchen Rahmenbedingungen sie tätig werden. Wer sich ihrer Logik und ihrem Druck widersetzt, verliert seine ausländischen Investoren oder kann erst gar keine Investoren anziehen<sup>70</sup>. „Die Fähigkeit von Unternehmern, sich einzelne Staaten auf der ganzen Welt zunutze zu machen und damit von den Ansprüchen aller frei zu bleiben, ist neu“<sup>71</sup>, resümiert der Wirtschaftshistoriker Beckert in seiner Geschichte des globalen Kapitalismus.

Die armen Staaten produzieren wenig, spielen von den Handelszahlen her im Welthandel kaum ein Rolle, und auch Auslandsinvestitionen<sup>72</sup> sind kaum nennenswert. Der Anteil Afrikas am weltweiten Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt bei unter 3%, der am Welthandel sank von 7% in den Siebzigern auf

---

bis Anfang 2013 waren 520 (92%) von Lobbyisten für Geschäftsinteressen und nur 26 (4%) von öffentlichen Interessengruppen. Mit 113 Interventionen liegen agro-industrielle Unternehmen mit großem Abstand zum nächsten Geschäftsfeld ganz vorn (Automobil: 29 Interventionen), <http://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip> (abgerufen 07.09.14).

Zur Rolle großer Kanzleien und ihrem Interesse an der Entwicklung des Geschäftsfeldes Investitionsrecht: CEO/TNI 2012 (Fn. 57).

<sup>68</sup> Beckert, King Cotton – Eine Geschichte des globalen Kapitalismus, 2014, S.394f. Beckert führt das Beispiel von US-staatlichen Subventionen für den Baumwollsektor an: 2001 zahlten die USA als Subvention an ihre Baumwollerzeuger eine Rekordsumme von 4 Milliarden US-Dollar– 30% mehr als der Marktwert der Ernte. Diese Subventionen waren dreimal so hoch wie die gesamte US-Entwicklungshilfe dieses Jahres für Afrika.

<sup>69</sup> „Völker“recht bindet Staaten. Auch in der globalen Welt werden internationale Regeln immer noch zwischenstaatlich verhandelt und letztlich innerstaatlich durchgesetzt.

<sup>70</sup> Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung 2011, S. 30.

<sup>71</sup> Beckert 2014 (Fn. 68), S.394.

<sup>72</sup> Unter die Definition ausländischer Direktinvestitionen (ADI) fallen üblicherweise Investitionen, die mehr als reine Finanzanlagen sind; wenn also Kapitalexperte in ein anderes Land mit dem Ziel erfolgen, dort Betriebsstätten oder Tochterunternehmen zu errichten, ausländische Unternehmen zu erwerben oder sich an ihnen mit einem Anteil zu beteiligen, der einen entscheidenden Einfluss auf die Unternehmenspolitik gewährleistet (üblicherweise ab einer Beteiligung mit 10% Eigenkapital). Auch bloßer Immobilien/Landerwerb ist nach Richtlinien zu Direktinvestitionen im IWF- *Balance of Payment Manual* ist eine Auslandsinvestition. Diese Richtlinien sind allerdings nicht bindend, und so kommt es weltweit zu Unterschieden bei Definitionen und statistischen Erfassungen. Dies wird deutlich, wenn die Direktinvestitionen „aus allen Ländern der Welt“ mit denen „in alle Länder der Welt“ verglichen werden. Wären die Erfassungskriterien der Empfänger- und Geberländer identisch, müssten sich die Daten entsprechen, <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/direktinvestitionen/direktinvestitionen.htm>.

rund 2,3% im Jahr 2013. Der Weltanteil am akkumulierten Bestand aller ausländischen Direktinvestitionen liegt unter 3%. Auch wenn Entwicklungsländer in absoluten Zahlen wenig (oft in Monokulturen Agrarrohstoffe, Bergbauerzeugnisse oder einfache Konsumwaren) produzieren und exportieren, so sind ihre kleinen Volkswirtschaften mit ihren großen Bevölkerungen jedoch anteilmäßig schon immer mehr in die Weltwirtschaft integriert als Industrieländer. Der Anteil der Importe und Exporte an ihrer nationalen Wirtschaftsleistung lag 2009 für die Länder Subsahara Afrikas im Durchschnitt bei 64 %, für alle Entwicklungsländer bei 63% (ohne China!); für die Export- und Auslandsinvestitionsstarke EU dagegen lag der Anteil nur bei 24%, für die USA noch einmal darunter<sup>73</sup>. Geltendes Weltwirtschaftsrecht wahrt vor allem die Interessen handels- und investitionsstarker Industrie- und Schwellenländer und deren globalen Unternehmen; die Ausprägung dieses Rechts gestaltet allerdings die Lebensumstände von Milliarden mehr Menschen in Entwicklungsländern.

Der von Massenproduktion geprägte Kapitalismus war von Beginn an, seitdem Europa in 1750er Jahren seine Textilindustrie schuf, globalisiert<sup>74</sup>. Und nicht etwa Handels- und Investitionsfreiheit begründeten seinen Erfolg, sondern robuster staatlicher Protektionismus begleitet von nicht-wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen<sup>75</sup>. Zuerst regten freie indische Importe im 18. Jahrhundert die europäische Herstellung neuer Stoffe an, produziert auch mit neuer, abgeschauter Technologie und angeeigneten Produktionsmethoden. Sehr bald kam es dann zum Schutz der jungen europäischen verarbeitenden Textilindustrie vor weiteren indischen Stoffimporten. Importverbote, die europäische Industriestaaten über bedruckte Textilien verhängten, um ihre eigenen nationale Produktion zu stärken, gaben so europäischen Herstellern, die mit den indischen Webern noch nicht frei konkurrieren konnten, den nötigen Schutz zum Aufbau ihrer Konkurrenzfähigkeit<sup>76</sup>.

Im 19. Jahrhundert schützte sich Kontinentaleuropa gegen den nunmehrigen Vorreiter England, der jetzt auf Liberalisierung und starken Patent- und Technologieschutz pochte. Der deutsche Ökonom Friedrich List entwarf die passende Entwicklungstheorie von „Erziehungszöllen“, einem laufend abgestimmten Mix von Schutz und Marktöffnung. Die Anwendung dieser Lehre stellte wiederum im 20. Jahrhundert die Leiter, auf der ostasiatische Staaten ihre nächsten Entwicklungsstufen erklimmen: Robuste staatliche Orchestrierung von gestaffeltem Zollschatz für unerwünschte Importe, abgesenkten Zöllen für benötigte Güter, Strafzöllen für Exporte unverarbeiteter Produkte, schwachem Patentschutz für ausländische Technologien, Investitionsverboten für Schlüsselindustrien, Investitionsauflagen etwa zu Joint-Ventures sowie verschiedenen Maßnahmen zur Exportförderung einheimischer Produkte (günstige staatliche Exportkredite für bestimmte Produkte, Forschungsförderung). Das alles führte junge Industriezweige (*infant industries*) schrittweise an den internationalen Wettbewerb heran und begründete auch den Erfolg von Süd-Korea und China. Seitdem internationales Recht Freiheit und Nicht-Diskriminierung für Handel und Investitionen festschreibt, ist den Ländern, die sich heute auf den unteren Stufen von Industrialisierung befinden, dieser Weg zur Anhebung ihres industriellen Entwicklungsniveaus verwehrt. „Kicking away the ladder - Development Strategy in Historical Perspective“ nannte der Südkoreaner Ha-Joon Chang sein Erfolgsbuch im Jahr 2002.

---

<sup>73</sup> Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung 2009, S. 58.

<sup>74</sup> Beckert 2014 (Fn. 68), S.12: „Die Bewegung von Kapital, Menschen, Gütern und Rohmaterialien um den Globus und die Verbindungen zwischen verschiedenen Gebieten der Welt bilden den Kern der großen Transformation, die der Kapitalismus darstellte.“

<sup>75</sup> Der ideologisch unverdächtige Harvard Professor für Wirtschaftsgeschichte Beckert (Fn. 68) S. 51f: „In Asien und Afrika siedelten die Europäer in Küstenenklaven und dominierten den Überseehandel, ohne sich zunächst groß im Anbau und in der Verarbeitung der Rohstoffe zu engagieren. In anderen Teilen der Erde, vor allem in den Amerikas, wurde die einheimische Bevölkerung enteignet und oft umgesiedelt oder getötet, und die Europäer erschufen eine neue Welt, indem sie riesige Plantagen errichteten. Einmal in den Produktionsprozess involviert, festigten die Europäer ihren wirtschaftlichen Erfolg mit der Sklaverei. Diese drei Schritte – imperiale Expansion, Enteignung, Sklaverei – wurden zu Grundsteinen einer neuen Organisation wirtschaftlicher Abläufe.“

<sup>76</sup> 1774 wurde z. B. jeglicher Verkauf indischer Baumwolle in England für strafbar erklärt, Becker 2014 (Fn. 68) S. 60f.

Zu den Ländern, deren Wirtschaft immer noch vom kolonialen Fußabdruck gezeichnet ist, gehören fast alle Staaten Subsahara Afrikas. Es sind die ärmsten Staaten der Welt, deren Entkolonialisierung erst gut fünfzig Jahre und kürzer zurück liegt. In der Kolonialzeit wurde die Geldwirtschaft eingeführt und „moderne Sektoren“ geschaffen, die mit ihren Infrastrukturen alle nur auf Rohstoffexporte (Agrar- und Bergbauprodukte) in die Länder der *colonial masters* (so der Ausdruck in Ghana) ausgerichtet wurden. Ghanas charismatischer erster Präsident Nkrumah glaubte 1957 zur Zeit der Erreichung der Unabhängigkeit noch, das damalige Japan in zwanzig Jahren aufholen zu können. Die Hoffnungen solcher Staaten nach der Unabhängigkeit auf einen Entwicklungsweg von (nachholender) Industrialisierung und die Integration in Weltmärkte zu kommen, waren groß, entsprechend auch die Erwartungen an ausländische Direktinvestitionen.

Für Staaten mit kleiner (formeller) Volkswirtschaft stellt sich mit dem Hineinpflanzen großer Wirtschaftseinheiten, wie etwa den Tochtergesellschaften transnationaler Konzerne, darüber hinaus oft auch erst dann die Aufgabe, eine entsprechende rechtliche Infrastruktur zu schaffen; zweihundert Jahre Zeit für einen organischen Einbau in das Rechtsgefüge des Landes oder für ein Wachsen lassen pluralistisch ausgeformter Gegenmachtstrukturen waren dort nicht vorhanden. Das Ergebnis ist, dass viel Macht für Unternehmen und wenig Kontrolle durch staatliche Verwaltung und zivile Gesellschaft den Machtmissbrauch erleichtern. Die Probleme, die auch im Norden durch Unternehmenstätigkeit in Bezug auf Gefährdung von Umwelt, menschlicher Gesundheit und anderem entstehen, sind damit im Süden weittragender und gefährlicher.

Gern kommen manche Unternehmen in eine Region, um billiges Land oder Löhne, niedrige Umweltstandards, Förderprogramme oder auch Absatzmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen. Kaum verwoben mit der Region sind globale Unternehmen darüber hinaus auch schnell in der Lage, Investitionen abzuziehen, wenn der Standort nicht die erwarteten Vorteile bietet. Nationaler Wirtschaftspolitik fehlen meist die Instrumentarien dem entgegenzusteuern. Großunternehmen können mit Landnutzungs- umwälzungen, Arbeitsplatzabbau, Kapitalabzug und Bezugsquellenänderung Regionen sozial und wirtschaftlich schnell destabilisieren.

Aus Sicht armer Staaten steht das öffentliche Interesse an sozialer Einbindung von Auslandsinvestitionen im Vordergrund. Ausländische Direktinvestitionen sollen als Motor der Entwicklung strukturelle Schwächen und volkswirtschaftliche Abhängigkeiten überwinden und sie sollen keinen Schaden anrichten<sup>77</sup>.

### *2.1 Pingpong des Schlagabtauschs zur Schiefelage*

Der Interessengegensatz von Gemeinwohl in den Gaststaaten und Eigennutz der Investoren ist alt. Neu ist die Selbstverständlichkeit, mit der das Völkerrecht heute akzeptiert, dass ein Netz völkerrechtlich verbindlicher „harter“ bi-nationaler, regionaler oder sektoraler Abkommen mit durchschlagender Wirkung ausländisches Eigentum schützt, während unzählige lediglich rechtlich unverbindliche, „weiche“ internationale Empfehlungen mit fraglicher Wirkung in den ärmsten Staaten öffentliche Interessen an *quality investments* sicher stellen sollen. Auf das Entwicklungsgefälle hat Auslandsinvestitionsrecht in der Architektur seiner interdependenten Regulationsebenen im Verlauf der Zeit unterschiedlich rea-

---

<sup>77</sup> Zu den entwicklungspolitisch umstrittenen Wirkungen von Auslandsinvestitionen auf die Volkswirtschaften von Entwicklungsländern auf der einen Seite VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen), 2015 im Gespräch Nr. 11, Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung im Süden? 2007; auf der anderen Klein/Aaron/Hadjimichael, Foreign Direct Investment and Poverty Reduction, The World Bank 2001; sowie Nunnenkamp. To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals? Kiel Institute for World Economics Working Paper No. 1128, 2002.

giert. Die Entwicklung des Auslandsinvestitionsrechts bis hin zu seiner heutigen asymmetrischen Ausprägung lässt sich gut als ein Austausch von Schlag und Gegenschlag darstellen: Vier Schläge der Gewinner und drei Gegenschläge der Verlierer.

Den ersten Schlag führen die Gewinner: In der **ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts** konnten multinationale Agrar-, Bergbau- und Erdölunternehmen der Industriestaaten in den Kolonien und Einflussgebieten ihrer Heimatstaaten lange Zeit hohe Gewinne ohne Einschränkungen einfahren.

Im Gegenschlag der heutigen Verlierer kam es ab den **1950er Jahren** im Zusammenhang mit politischen und wirtschaftlichen Dekolonisationsprozessen zum Teil zu spektakulären Enteignungen.

Zweiter Schlag: Die Eigentumsschutz-Regeln des allgemeinen gewohnheitsrechtlichen Völkerrechts („Fremdenrecht“) boten aus Sicht der Investoren dagegen keinen ausreichenden Schutz<sup>78</sup>. Daher wurde zum einen versucht, Konzessionsverträge zwischen Investor und Gastgeberstaat aus der Sphäre des nationalen Wirtschaftsrechts auf die Ebene des Völkerrechts zu ziehen. Sogenannte „Stabilitätsklauseln“ sollten das Recht des Gastgeberstaates zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses einfrieren, um spätere Enteignungen unmöglich zu machen. „Internationalisierungsklauseln“ sollten den direkten Weg zur internationalen Schiedsgerichtsbarkeit und dort auch die Anwendung von völkerrechtlichem Enteignungsschutz sicherstellen.

Außerdem entwarfen **1959** der Direktor von Shell Petroleum, Rechtsanwalt Shawcross, und der Vorstand der Deutschen Bank, Abs, die sog. *Abs-Shawcross Draft Convention on Investment Abroad* mit hohen Schutzstandards<sup>79</sup>. Sie formulierten „gerechte und billige Behandlung“ (*fair and equitable treatment* - FET) von Investitionen und bereiteten damit dem Konzept von sog. indirekten Enteignungen den Boden. Ein Diskriminierungsverbot und damit das Gebot der Gleichbehandlung mit nationalen Unternehmen beabsichtigte, die Förderung und Bevorzugung junger lokaler Industrien der Gaststaaten zu illegalisieren; eine Abschirmklausel (*umbrella clause*) flankierte die Konzessions- und Investitionsverträge zwischen Staaten und Unternehmen und schrieb nun auf völkerrechtlicher Ebene alle Rahmenbedingungen (Steuern, Umweltauflagen etc.) von Verträgen mit Privatpersonen fest und stellten damit den von den Investoren angestrebten Verzicht der Gaststaaten auf ihre Souveränität auf völkerrechtlicher Ebene unstrittig und dauerhaft sicher. Ein Annex enthielt Formulierungen zur Einrichtung einer Investor-Staat Schiedsgerichtsbarkeit<sup>80</sup>. Als Konvention scheiterte dieser Entwurf der wichtigsten damaligen Wirtschaftskapitäne Englands und Deutschlands. Die einseitigen Regeln zum Schutz ausländischen Eigentums hielten jedoch noch im selben Jahr Einzug in das erste bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen Deutschland und Pakistan. Noch bis heute orientieren sich über 3000 bilaterale Investitionsschutzabkommen in weiten Teilen an dieser Wunschliste von Shell und Deutscher Bank.

---

<sup>78</sup> Zum einen missfielen den Investoren die zu tief angesetzten *materiell*-rechtlichen Schutzstandards; fremdenrechtlicher Eigentumsschutz anerkennt z. B. nicht rechtssicher „indirekte Enteignung“ durch Einschränkung von Gewinnerwartungen, Oscar Chinn Fall, Britain v. Belgium, Urteil des „Permanent Court of International Justice“ 1934, [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1934.12.12\\_oscar\\_chinn.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1934.12.12_oscar_chinn.htm) Zum anderen konnten die Investoren das Fremdenrecht *verfahrens*-rechtlich schwer durchsetzen. Denn „Völker“recht gilt nur zwischen den Staaten. International agierende Unternehmen waren und sind nach herrschender Meinung bis heute selbst keine Völkerrechtssubjekte und können daher nach *allgemeinem* Völkerrecht auf internationaler Ebene nicht direkt selbst gegen Gastländer klagen.

<sup>79</sup> Newcombe/Paradell, Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment, 2009.

<sup>80</sup> Verletzt ein Gastgeberstaat eine nur durch Fremdenrecht gewährte Eigentumsschutzposition, ist nur der Heimatstaat des Investors direkt in eigenen Rechten verletzt. Der Heimatstaat kann, muss aber weder nach allgemeinem Völkerrecht noch in der Regel nach nationalem Recht seinen verletzten Staatsangehörigen diplomatischen Schutz gewähren (nach deutschem Recht besteht nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung, siehe Griebel 2008 (Fn. 64), S. 20); ebenso kann der Heimatstaat, muss jedoch nicht, eine ggfs. vom Gastgeberstaat erstrittene Entschädigung an den Investor durchreichen, siehe auch Artikel 19 (a) und (c) der *ILC Draft articles on Diplomatic Protection* von 2006.

Die Idee der Investor-Staat Schiedsgerichtsbarkeit wurde sechs Jahre später, **1965** von der Weltbank mit Einrichtung des *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) umgesetzt.

Mit starkem Gegenschlag verzögerte die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (NWWO) in den **1960er und 1970er Jahren** diese Entwicklungen. Ziel der Entwicklungsländer war nach der politischen jetzt die wirtschaftliche Unabhängigkeit. Lateinamerikanische u. a. Gaststaaten mit einem gewissen Industrialisierungsgrad erließen Technologietransfer- und Investitionsgesetze. Der Norden sieht Investitionen und Technologietransfer als privatrechtliche Austauschbeziehungen. Dem Süden ging es bei der Regulation transnationaler Konzerne vor allem darum, den spezifischen Entwicklungsbeitrag sicher zu stellen, den Auslandsinvestitionen beim Entwicklungsweg der nachholenden Industrialisierung auch nach neoliberaler Auffassung den Ökonomien des Südens bringen soll. Einerseits waren Technologie, Know-how und Kapital erwünscht, andererseits war abzusichern, dass die in den ausländischen Unternehmenszentralen beschlossenen Strategien sich nicht zum Nachteil der Entwicklungsziele der Gastländer auswirkten. „Performance-Auflagen“ sollten die angestrebten Wachstums- und Ausstrahlungseffekte sicherstellen; Vorschriften zur Mindestbeteiligung nationaler Partnerunternehmen sollten zu größerer wirtschaftlicher Unabhängigkeit führen, bzw. Eingliederung der Auslandsinvestitionen in die nationale Wirtschaft zur allgemeinen Wohlstandssteigerung beitragen. Diesen Zielen dienten auch Auflagen zur Anstellung lokaler Führungskräfte und Verwendung lokaler Vorprodukte (*local content*). Der Beeinträchtigung von Zahlungsbilanzen durch Zahlungen für Patente, Lizenzen, Transferpreiszahlungen und von offenen Gewinnauszahlungen an die ausländischen Mütter wurde mit vorgeschriebenen Höchstsätzen für Lizenzgebühren und Gewinntransferbeschränkungen entgegen getreten.<sup>81</sup>

Investitionsverträge enthielten neuartige Klauseln. Vor allem im Erdölsektor entwickelten sich neue Vertragsformen mit Vorbildcharakter. Der Weg ging von den Konzessionen über Joint-Venture-Verträge mit verschiedenen Ausgestaltungen von *profit sharing* bis hin zu reinen Dienstleistungsverträgen ohne jegliche Kapitalbeteiligung seitens der ausländischen Unternehmen. Durch Ausschluss ausländischer Kapitalbeteiligung stieg so im Erdölsektor der Staatsanteil der OPEC<sup>82</sup>-Staaten an der Erdölproduktion von 2,3% im Jahr 1970 auf 75% bis Mitte der siebziger Jahre.

Um die Verhandlungsmacht gegenüber den transnationalen Konzernen zu stärken, wurden auch Kontrollen auf internationaler Ebene angestrebt. UN-Resolutionen der 1970er Jahre richteten sich erstmalig nicht nur an Heimat- und Gaststaaten, sondern an die Unternehmen selbst, um diese auf bestimmte Verhaltensweisen zu verpflichten. Die materiellen Kodex-Vorschriften, die den transnationalen Konzernen Pflichten auferlegten, wurden aus der Zusammenstellung von Vorschriften verschiedener nationaler Investitions- und Technologietransfergesetze gewonnen. Das *Centre for Transnational Corporations* (heute Kern der UNCTAD *Division Investment and Enterprise*) erarbeitete den *UNCTC Draft International Code on Transnational Corporations*. Die UNCTAD legte den Entwurf des *International Code of Conduct on Transfer of Technology* und 1980 noch den *Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*<sup>83</sup> vor. Die Entwürfe waren von den Entwicklungsländern als zwingende Vorschrift (*hard law*) angedacht und strebten sanktionsbewehrte Umsetzung auf internationaler Ebene an. Der Entwurf des Technologietransfer-Kodex etwa entwarf in seinem 8. Kapitel z. B. eine Gemeinschaftseinrichtung (*international institutional machinery*), die die Einhaltung des Kodex überwachen und seine Durchsetzung gewährleisten sollte. Nach Vorstellung der in

---

<sup>81</sup> Cabanellas, Antitrust and Direct Regulation of International Transfer of Technology Transactions, *Studies in Industrial Property and Copyright Law*, published by the Max Planck Institute for Foreign and International Patent, Copyright and Competition Law (IIC-studies vol.7), 1984, 51-156.

<sup>82</sup> Das Kartell *Organization of the Petroleum Exporting Countries* wurde 1960 gegründet.

<sup>83</sup> Fikentscher/Straub, Der RBP-Kodex der Vereinten Nationen - Weltkartellrichtlinien, GRUR Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht 1982, S. 637-646

der Gruppe 77 zusammen geschlossenen Entwicklungsländer sollte diese Einrichtung durchaus auch gerichtliche Funktionen wahrnehmen<sup>84</sup>.

Der dritte Schlag vernichtet die Ansätze der NWWO und verbannt harte rechtliche Regelungen zur Einhegung von Unternehmen endgültig in die Sphäre sanfter CSR. In Erkenntnis dieses neuen Trends verabschiedeten nun auch eher den Industriestaaten nahestehende Organisationen wie die Internationale Handelskammer in Paris (ICC) Richtlinien, deren Inhalt sich jedoch vorrangig an Investitionsschutz und Sicherung von Patent- und Warenzeichenrechten orientierte. Die OECD beschloss **1976** die *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*<sup>85</sup>. Diese unverbindlichen Richtlinien enthielten nichts: „was nicht ohnehin in der Regel als gute, rationale Geschäftspraxis angesehen wird. Unternehmen stärken mit dieser Bereitschaft diejenigen politischen Kräfte, die sich gegen die staatliche Reglementierung möglichst vieler Bereiche unternehmerischer Kräfte stemmen“, hieß in einem Investitionsführer von **1986**<sup>86</sup>. OECD, ICC<sup>87</sup> und auch die nach Prinzip der dreigliedrigen Vertretung (Staaten, Arbeitnehmer, Arbeitgeber) arbeitende Internationale Arbeitsorganisation<sup>88</sup> wiesen die Richtung für kommende unverbindliche internationale Empfehlungen.

Seit den **1980er Jahren** dominieren neo-liberale Theorien und Marktfundamentalismus wirtschaftliche Verhaltensregeln. In den Vereinten Nationen wurde das Thema völkerrechtlich verbindlicher Regeln für transnationale Unternehmen bis heute erfolgreich mit Tabu belegt. Der Ort für gemeinnützige Interessen von Armutsbekämpfung oder Umweltschutz wird stattdessen bei den unverbindlichen internationalen Richtlinien und Verhaltenskodizes gesehen, die von internationalen Organisationen als *soft law* oder auch privat, etwa von NRO oder Unternehmensverbänden erlassen werden. Diese weltweite Welle unverbindlicher Kodizes verschiedenster Provenienz bestellt seitdem das Feld für gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Neben den Kodizes von internationalen Organisationen (*soft law*) gibt es inzwischen Hunderte, oft auf bestimmte Wirtschaftssektoren bezogene Standards, die von Unternehmen und Unternehmensverbänden selbst, von Nicht-Regierungsorganisationen und Gewerkschaften oder aber gemeinschaftlich als sog. Multi-Stakeholder Initiativen herausgegeben werden. Für Agrarinvestitionen etwa hielt die FAO – neben zahlreichen allgemeinen Instrumenten - stolze 16 Sektor spezifische Initiativen für wichtig<sup>89</sup>. 2014 misslang es, diese in ein einheitliches Instrument für verantwortliche Agrarinvestitionen zu überführen.

All diese Instrumente, wie auch die Vereinten Nationen seit **1999** mit ihrem *Global Compact*, setzen auf Partnerschaft mit der Wirtschaft: Statt Pflichten nur noch Hinweise auf CSR und Veröffentlichung von *best practices*. Im Kern enthalten die allgemeinen Standards oft nichts mehr, als was in wichtigen internationalen Konventionen den Staaten zur Um- und Durchsetzung im nationalen Rechts auferlegt wurde. Dass Unternehmen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation von Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen, Verbot von Zwangsarbeit, keine Diskriminierung bei Beschäftigung und Beruf, Verbot der Kinderarbeit einhalten, dass sie Menschenrechte nicht verletzen, sollte im Grunde überhaupt nicht in Richtlinien festzuschreiben sein. Im Umfeld der z. T. eher nichtssagenden Grundstandards werden allerdings mit viel Aufwand und auch mit Mitteln der

---

<sup>84</sup> Fikentscher/Kunz-Hallstein/Kleiner/Pentzlin/Straub, *The Draft International Code of Conduct on the International Transfer of Technology - A Study in Third World Development*, 1980, Kapitel 12.

<sup>85</sup> Nach Reformen 1979, 1984, 1991, 2000 und 2011 sind dies heute die *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.

<sup>86</sup> Zitiert in Pentzlin 1992 (Fn. 42), S. 644.

<sup>87</sup> Die Internationale Handelskammer in Paris gab bereits 1972 Leitsätze für Auslandsinvestitionen heraus.

<sup>88</sup> *ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy* von 1977.

<sup>89</sup> CFS Open Ended Working Group on principles for responsible agricultural investments which enhance food security and nutrition, Consultancy output 1, Summary of international initiatives that provide guidance on responsible investment: key characteristics, 29.01.2013, [www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_RAI\\_Sum\\_Int\\_Init\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_RAI_Sum_Int_Init_EN.pdf) (abgerufen am 29.12.14).

Entwicklungszusammenarbeit Instrumente erarbeitet, die willigen Unternehmen Unterstützung bieten können<sup>90</sup>. In Unternehmen sind die Standards selbst oft nicht bekannt, wird die Zuständigkeit für Unternehmensrichtlinien doch auch meist in den nach außen orientierten PR-Abteilungen als in den nach innen gewandten Controlling- oder Compliance Abteilungen angesiedelt<sup>91</sup>.

Schwache Gegenschläge: Nur einmal noch gelang **2003** einer von der Wirtschaft nicht beachteten Untergruppe der damaligen Menschenrechtskommission unerwartet ein Entwurf für *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*. Erstmals seit den 1970er Jahren sah dieser Entwurf wieder international-rechtlich verbindliche Pflichten für Unternehmen vor. Nachdem die Kommission 2006 durch den Menschenrechtsrat ersetzt wurde, ereilte den Entwurf das Schicksal aller bisherigen ähnlichen Versuche: Er geriet in eine diplomatische Sackgasse und verschwand ohne weitere Abstimmung in der Schublade. Dafür wurde 2005 das neue Mandat eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte geschaffen. 2011 wurden seine Vorschläge als „UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet<sup>92</sup>. Das Konzept von *Protect, Respect and Remedy* bündelt heute die kritischen Stimmen und bestimmt tonangebend den Inhalt von CSR. Interessanter Weise fokussieren diese Leitprinzipien nicht auf materielle Standards, sondern auf nach innen gerichtete *Due Diligence* und Zugang zu Rechtsmitteln die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen. Statt immer mehr neue materielle Standards zu schaffen, wird künftig eher darauf zu achten sein, dass neue Kodizes diesen, am ehesten noch durchschlagende Wirkung versprechenden Ansatz nicht wieder verwässern.

Andere freiwillige Instrumente, wie auch die bereits erwähnten freiwilligen UN-Leitlinien zum verantwortungsvollen Umgang mit Boden- und Landnutzungsrechten von 2012 und die CFS-Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen von 2014 beziehen sich auf diese neuen Standards<sup>93</sup>. Wenn auch die Staatengemeinschaft direkte Verpflichtung untersagt hat, so wird mit diesem Drei-Säulen-Modell freiwillige Verpflichtung doch pragmatisch geschickt so nah wie nur möglich an Verbindlichkeit heran geführt<sup>94</sup>.

Der vierte Schlag schreibt endgültig die heutige Schiefelage im Investitionsrecht fest. Deregulierung und Investitionsschutz sind das unanfechtbare Leitbild **seit den 1990er Jahren**. Zwar kam es zu keiner umfassenden globalen Investitionskonvention<sup>95</sup>, von 1959 bis heute gelang jedoch ein ungeheurer Siegeszug bilateraler Abkommen (*bilateral investment treaties* – BITs). Deutschland ist mit über 130 seit 1959 abgeschlossenen Schutzabkommen führend. Eine *erste Generation* von BITs orientierte sich am Vorbild des Abs-Showcross Entwurfs, fügte nur das Prinzip der Meistbegünstigung hinzu: alle Vorteile, die ein Vertragspartner erhält, müssen nach diesem Prinzip auch allen anderen Vertragspartnern gewährt werden. Nach dem Mauerfall kam es mit einer *zweiten Generation* von BITs nochmals zu einer deutlichen Erhöhung des Investitionsschutzes, insbesondere durch Klauseln für freien Markteintritt

---

<sup>90</sup> Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellt die GIZ etwa die Geschäftsstelle des deutschen Netzwerks für den *Global Compact* der Vereinten Nationen, nach GIZ der weltweit größten freiwilligen Initiative zur Förderung unternehmerischer Verantwortung für Nachhaltigkeit.

<sup>91</sup> Dazu s. auch u. Abschnitt 2.2.

<sup>92</sup> *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, UN doc. A/HRC/17/31, 2011.

<sup>93</sup> Die UN-Leitlinien zur Landnutzung von 2012 (Fn. 24) weisen im letzten Absatz des Vorworts (*Preface*) allgemein auf Menschenrechte hin und fordern Beachtung einschlägiger Schutzinstrumente. Die späteren CFS-Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen von 2014 (Fn. 11) verweisen im Kapitel *Conceptual Framework* im Kapitel *Conceptual Framework* dann in Klausel 19 A) v bereits namentlich auf die 2011 verabschiedeten UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

<sup>94</sup> Zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte mehr s. u. Abschnitt 4.2.

<sup>95</sup> Über erste Regelungen der WTO *Trade Related Investment Measures* von 1995 hinaus scheiterte 1999 der Versuch der OECD für ein multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI), mehr aufgrund interner Differenzen und des Ausstieges Frankreichs, aber auch aufgrund heftiger Proteste der Zivilgesellschaft.

vor allem in US-amerikanischen BITs und durch Einbeziehung vorbehaltloser Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismen.

Materiell-rechtlich wird der Begriff von Investition in (bilateralen, regionalen oder sektoralen<sup>96</sup>) internationalen Investitionsabkommen (IIA) der zweiten Generation sehr weit ausgelegt. Gemeint sind alle transnationalen Wirtschaftstätigkeiten von Errichtung von Fabriken, Aufnahme von Dienstleistungen, Fusionen und Übernahmen über Erwerb von Aktienanteilen, Rechte des geistigen Eigentums und öffentlich-rechtliche Konzessionen bis zu allen Ansprüchen auf Geld, das verwendet wurde, einen wirtschaftlichen Wert zu schaffen. Regulierungen werden den Gaststaaten verboten, etwa die Verpflichtung, einen bestimmten Anteil von einheimischen Arbeitskräften zu berücksichtigen, einen bestimmten Anteil des Gewinnes aus der Investition zu reinvestieren oder einen bestimmten Prozentsatz der Warenproduktion zu exportieren - alles „Performance“-Auflagen, die in den 1960er und 1970er Jahren zur In-Wert-Setzung der Auslandsinvestitionen im Recht der Gastgeberstaaten entworfen wurden und z. B. sehr wichtig für den Erfolg der südostasiatischen Staaten waren. Freier Kapitalverkehr wird umfassend bis zum völlig unbeschränkten Rücktransfer von Gewinnen in ein anderes Land vorgeschrieben. Unter dem Radar der Öffentlichkeit bekamen zuerst vor allem die Entwicklungsländer die negativen Auswirkungen von BITs und den zügig ansteigenden Investor-Staat Schiedsverfahren zu spüren.

1994 schlossen die USA, Kanada und Mexiko das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA), das in seinem Kapitel 11 auch weitgehenden Investitionsschutz, Investitionsliberalisierung und Bestimmungen zur Investor-Staat-Streitbeilegung enthält. NAFTA begründete den Trend zu kombinierten Handels- und Investitionsabkommen in sogenannten mega-regionalen Abkommen (*mega regionals*). Seit den Industrieländern in der Welthandelsorganisation WTO die einseitige Durchsetzung ihrer Interessen schwerer fällt<sup>97</sup>, seit globale Verhandlungen ihnen mehr Kompromisse abfordern als sie einzugehen bereit sind<sup>98</sup>, werden WTO-Verhandlungen umgangen. Statt dessen werden Handels- und Investitionserleichterungen in Instrumente verlagert, wie sie heute etwa mit dem Transatlantischen Freihandels- und Investitionsabkommen (TTIP)<sup>99</sup> und dem kanadischen Freihandelsabkommen (CETA)<sup>100</sup> in einer breiten Öffentlichkeit zur Diskussion stehen<sup>101</sup>.

Zur Durchsetzung von Investitionsschutz dient kaum noch das Staat-Staat-Verfahren, sondern fast nur noch das sog. Investor-Staat-Verfahren. Unternehmen können aufgrund der Verletzung von Bestimmungen gegen ausländische Staaten auf Schadenersatz klagen. Umgekehrt gibt es kein Klagerecht für einen Staat gegen einen Investor, denn es fehlen ja die internationalen Pflichten für Investoren. Internationale Schiedssprüche des *International Centre for Settlement of Investment Disputes* werden gemäß der ICSID Konvention in den Mitgliedsstaaten (ohne *ordre public* Ausnahme!) anerkannt und für sofort vollstreckbar erklärt<sup>102</sup>. Schiedsverfahren sind grundsätzlich nicht-öffentlich, und es gibt auch

---

<sup>96</sup> Energiecharta von 1994.

<sup>97</sup> 2001 trat China der WTO bei, Russlands 2012. Einzig Eritrea hält sich noch fern. Ansonsten sind nur Kleinststaaten (z.B. Kiribati), *failing states* (Südsudan, Somalia), umstrittene Staaten (West-Sahara) oder *rogue states* (Nord-Korea) weder Mitglied noch Beobachter noch in Beitritts-Verhandlungen. Damit ist die WTO ähnlich global aufgestellt wie die Vereinten Nationen.

<sup>98</sup> Die globalen Verhandlungen stocken seit die Entwicklungsländer auf der 4. WTO-Ministerkonferenz von 2001 in Doha die Aushandlung einer *Doha Development Agenda* durch setzten.

<sup>99</sup> *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (USA – EU Handelsabkommen).

<sup>100</sup> *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Kanada – EU Handelsabkommen).

<sup>101</sup> Mit Entwicklungsländern aus Afrika, der Karibik und des Pazifik versucht die EU Investitionsschutz in den europäischen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) festzuschreiben; Abkommen, deren erstes Ziel die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung in Entwicklungsländern sein soll, vgl. Schmiege, *EU Economic Partnership Agreements in Sub-Saharan Africa*, SWP 2014.

<sup>102</sup> Für Entscheidungen anderer Schiedsinstanzen, wie z.B. des nächstwichtigen Schiedsgerichts der Stockholmer Handelskammer, gelten mit dem „New Yorker Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche“ von 1958 ebenfalls die privatrechtlichen Vollstreckungsregeln von sofortiger

keine obligatorischen Klageregister, die Transparenz herstellen. Verfahrensdokumente werden nur teilweise veröffentlicht<sup>103</sup>. Die Richter sind weder Beamte internationaler Organisationen, noch auch nur Angestellte von Schiedsinstanzen. In der Praxis handelt es sich um einen kleinen Zirkel von Wirtschaftsanwälten international operierender Großkanzleien oder Akademiker vom selben Fach. Öffentliche Beteiligung an den Prozessen gibt es nicht, möglich sind nur sog. *amicus curie* - Eingaben, eine Art Sachverständigeneinwendung, die im amerikanischen Justizsystem üblich ist. Schiedsentscheidungen können sich durchaus auch widersprechen. Weder gibt es verbindliche *leading cases* wie im angelsächsischen System, noch eine systematisierende zweite Instanz, denn überprüfende Berufungsverfahren sind nicht vorgesehen. Die Aufgabe, Tendenzen der Auslegungen zu systematisieren, übernehmen dem System nahestehende Wissenschaftler, die dann wiederum oft selbst als Schiedsrichter eingesetzt werden.

Für die Wirtschaft interessant sind auch die Schutz erweiternden Auslegungen, welche die Klauseln in BITS oder Investitionsverträgen durch die Schiedssprüche der Schiedsgerichte erfahren. Zum begrifflich weiten Standard der „gerechten und billigen Behandlung“ wird in Schiedsverfahren etwa danach gefragt, ob ein Gaststaat berechnete Erwartungen (*legitimate expectations*)<sup>104</sup> eines Investors enttäuscht hat; beispielsweise wenn ein Benzinzusatz als krebserregend verboten wird und der ausländische Hersteller dies als Enteignung zukünftiger Gewinne ansieht und deshalb auf Entschädigung für negative Folgen des Verbots aufgrund eines internationalen Investitionsabkommens klagt<sup>105</sup>. Zum Stichwort von „indirekter Enteignung“ gibt es inzwischen unzählige Schiedsverfahren, in denen staatliche Regelsetzung zu am Gemeinwohl orientierten Zwecken angegriffen wurde und wird.

Als die Bundesregierung nach der Katastrophe von Fukushima den Atomausstieg entschied, klagte der privatisierte schwedische Energiekonzern und Kernkraftwerksbetreiber Vattenfall gegen Deutschland auf ca. 3,7 Milliarden € Schadensersatz; Deutschland und Schweden sind Mitglied der Energiecharta von 1994, welche Investor Staat Verfahren bei ICSID ermöglicht. Ebenfalls im ICSID Verfahren verklagt der kanadische Bergbaukonzern *Lone Pine* über seine amerikanische Niederlassung den kanadischen Staat auf Schadensersatz in Höhe von 250 Millionen Dollar, auf der Grundlage des NAFTA-Vertrages wegen eines Fracking-Moratoriums in der Provinz Quebec. Als in Australien angeordnet wird, dass Zigaretten nur noch in neutralen Packungen ohne Markenlogo verkauft werden dürfen, klagt das Tabakkonzernunternehmen *Philip Morris Asia Ltd*, Eigentümerin des Philip Morris Tochter in Australien, beim *Permanant Court of Arbitration* gegen Australien auf der Grundlage eines bilateralen Investitionsabkommens zwischen Australien und Hongkong auf Zahlung einer noch nicht exakt bezifferten Summe von mehreren Milliarden Dollar<sup>106</sup>. Die meisten Schiedsklagen laufen wohl gegen Argentinien und haben ihren Ursprung in der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise, die Argentinien in den Jahren

---

Urteilsanerkennung und Vollstreckung. Dagegen ist die Vollstreckung der Urteile des völkerrechtlichen Internationalen Gerichtshofs gem. Art. 94 I UN-Charta auf den bloßen politischen Willen der Staaten angewiesen.

<sup>103</sup> Eingereichte Klagen werden vor den institutionalisierten Schiedsgerichten wie der Internationalen Handelskammer in Paris, der Schiedsgerichtsgerichtshöfe in Stockholm (Schiedsgericht der Stockholmer Handelskammer), London (*London Court of International Arbitration*), New York (*International Center for Dispute Resolution der American Arbitration Association*) oder in Wien (Internationales Schiedsgerichtszentrum der Wirtschaftskammer Österreich) nicht in öffentlich zugänglichen Registern erfasst. Die meisten Klagen erreichen das ICSID in Washington; das zuständige Sekretariat in der Weltbank veröffentlicht Dokumente, Urteile und Entschädigungssummen nur, wenn beide Seiten zustimmen. Für UNCITRAL Verfahren gelten seit April 2014 neue (durch die Parteien abdingbare) Transparenzregeln. Die US-Regierung veröffentlicht zu ihren Verfahren gewisse Dokumente im Netz.

<sup>104</sup> Diese Auslegung hat übrigens in den Entwurf des Freihandelsabkommens CETA zwischen Kanada und der EU als Zusatz zur FET-Klausel Eingang gefunden, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc\\_151918.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151918.pdf) (abgerufen am 29.12.14).

<sup>105</sup> Klagen von Investoren gegen die Einfuhr gesundheitsschädlicher Benzinzusätze auf Grundlage von NAFTA hat es verschiedentlich mit unterschiedlichen Ergebnissen gegeben.

<sup>106</sup> Pinzler/Uchatius/Kohlenberg, Schattenjustiz. Im Namen des Geldes, Die Zeit vom 10.3.14, <http://www.zeit.de/2014/10/investitionsschutz-schiedsgericht-icsid-schattenjustiz> (abgerufen 17.08.14).

2001 und 2002 durchlebte. Damals gab die Regierung den Währungskurs frei, bediente ihre Schulden vorübergehend nicht mehr und begrenzte die Preise für Wasser und Strom. Wasser- und Stromversorger aus Frankreich, Spanien und den USA sowie Besitzer von Staatsanleihen klagen auf der Basis von BITs, die Argentinien in den 1990er Jahren unterschrieben hatte<sup>107</sup>.

Ob Umwelt-, Arbeits-, Verbraucher- oder Gesundheitsschutz, ob Mindestlohn oder Steuererhöhung, stets können Investoren gegen Gastgeberstaaten klagen, wenn sie ihre „legitimen Erwartungen“ auf Gewinn geschmälert sehen. Der politische Entscheidungsraum von Staaten (*policy space*) ist beeinträchtigt. Aus Angst vor dem unsicheren Ausgang von Verfahren und drohenden hohen, den Staatshaushalt belastenden Entschädigungszahlungen unterlassen manche (finanz-) schwachen Staaten Investitions einhegende, am Gemeinwohl orientierte Gesetzgebungen (*regulatory chill*). Dies führt im Investitionsrecht zu einem tückischem Widerspruch: Unverbindliche sanfte Regeln für CSR können Gaststaaten und Unternehmen zu einem Verhalten auffordern, für genau dessen Einhaltung hartes Investitionsschutzrecht Sanktionen austeilt.

Eine weitere Entwicklung deutet sich im Sektor Land an. Schwache *land governance* und Rechtsdurchsetzung führte zu folgender Klage: Unter Berufung auf ein 1989 zwischen Burundi und Belgien abgeschlossenes Investitionsabkommen haben im Mai 2013 eine Brüsseler und eine burundische Kanzlei beim von der Weltbank geführten *International Centre for Settlement of Investment Disputes* Schadensersatzklage gegen den burundischen Staat eingereicht. Der Grund: Eine von einem Belgier erworbene Landfläche sei durch „Landbesetzung“ derer, die dort den Boden lokal nutzen, faktisch enteignet; ein Risiko, mit dem immer zu rechnen ist, wenn in schwachen Staaten in Boden investiert wird. Aus entwicklungspolitischer Perspektive stellt diese Klage die Verhältnisse auf den Kopf: Schadensersatzforderungen privater Unternehmen bei *failing governance* statt öffentlicher Hilfe zur Förderung von *good governance*. Das Klageergebnis zu dieser möglichen neuen Fallgruppe steht noch aus<sup>108</sup>.

Möglich sind diese Entwicklungen, weil seit über 20 Jahren mit den Investor-Staat Verfahren die besondere Wissensgemeinschaft internationaler Investitionsschutzexperten mit begrenztem Blick unter sich die Standards für Investitionsschutz herausarbeitet. Gemäß den völkerrechtlich verbindlichen Investitionsabkommen stehen Investoren nie auf der Beklagtenseite; denn nur Investoren können diese parallele Gerichtsbarkeit gegen die Gaststaaten anrufen, oft unmittelbar, ohne vorher nationale Instanzen des Gaststaates durchlaufen zu müssen. Investoren können dazu oft auch im *Forum-shopping* ein zweites nationales Verfahren anstrengen und sich dann auf den günstigeren Ausgang beziehen. Recht sprechen die Sondertribunale nach dem speziellen Vertragsrecht der internationalen Abkommen. Solange in den internationalen Abkommen auch nur der Investitionsschutz das Regelungsziel ist, erhält solcher Schutz bei der Auslegung von Klauseln systembedingt den Vorrang vor konkurrierenden Gemeinwohlinteressen des Gastlandes. Eine Chance für transnationale Unternehmen und die sie vertretenen Kanzleien: ein geschlossener Kreis von privaten Wirtschaftsrechtsexperten kann ohne einhegende öffentliche Gegenkräfte Investoreninteressen immer weitgehender durchsetzen.

Kurzzeitig schienen die „wilden Teenager-Jahre“ der Investor-Staat-Verfahren vorbei und für den „Twen“ Zeiten von Mäßigung und Einordnung angebrochen<sup>109</sup>. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Wurden im vorigen Jahrhundert vor allem Entwicklungsländer von westlichen Konzernen verklagt,

---

<sup>107</sup> Endres/Koschnitzke, Freihandelsabkommen. Wie Konzerne Staaten vor sich hertreiben. Investoren gegen Argentinien, Zeit-online vom 27.3.14, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/investitionsschutz-klauseln-bei-spielen> (abgerufen am 19.08.14).

<sup>108</sup> Joseph Houben v. Republic of Burundi, ICSID Case No. ARB/13/7, IIA, UNCTAD, Issue Note, Recent Developments in Investor State Dispute Settlements, April 2014, S. 26, [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdi-aepcb2014d3\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdi-aepcb2014d3_en.pdf) (abgerufen am 4.9.14).

<sup>109</sup> So ein mündlicher Beitrag auf der Tagung „International Investment Agreements – Balancing Sustainable Development and Investment Protection“, Freie Universität Berlin, 10. – 12. Oktober 2013.

richten sich jetzt Prozesse von Investoren zunehmend auch gegen Industriestaaten. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA setzte den Anfang. Sein Investitionsschutzkapitel 11 gilt auch zwischen den großen Kapitalexporthändern Vereinigten Staaten und Kanada. Es sind so vor allem kanadische Autoren, die nach den ersten Urteilen gegen die kanadische Regierung das Investor-Staat-Verfahren scharf kritisierten und dessen Berechtigung rechtstheoretisch in Frage stellten: Die Schiedsverfahren mit ihrer handelsrechtlichen Ausrichtung auf schnelle Urteile zwischen zwei privaten Parteien urteilten bei der Auslegung von zwischenstaatlichen Investitionsabkommen in der Sphäre des öffentlichen Rechts. Dem entspreche weder die nicht demokratisch legitimierte Verfasstheit ihrer Entscheidungsforen<sup>110</sup> noch der Inhalt des angewandten Rechts. Sind öffentliche Interessen und Rechte Dritter betroffen, gebe es in Staaten mit starken rechtsstaatlichen Institutionen keinen Grund dafür, dass Streitparteien auf eine nicht-öffentliche, inkohärente und nicht nach rechtsstaatlichen und demokratischen Maßstäben aufgestellte Sondergerichtsbarkeit ohne Berufungsmöglichkeit ausweichen können<sup>111</sup>. So würden die Anwendung öffentlichen Rechts und die im nationalen Verfassungsrecht übliche Abwägung entgegenstehender Interessen unzulässiger Weise unterlaufen und damit demokratische Grundsätze in Frage gestellt<sup>112</sup>.

Seit dem Vertrag von Lissabon liegt die Zuständigkeit in der Europäischen Union für Verhandlung und Abschluss von internationaler Investitionsabkommen (IIA) nicht mehr bei den Einzelstaaten, sondern nunmehr bei der EU. Formal sind dadurch die Möglichkeiten gestiegen, auf mehr rechtlich verbindliche Kohärenz zwischen Investitionsschutz und nachhaltiger Entwicklung zu drängen; dies gab Anlass zu großen Hoffnungen auf neue Anknüpfungspunkte für eine entwicklungsfreundlichere Ausgestaltung zukünftiger europäischer IIA<sup>113</sup>. Die europarechtliche Wissensgemeinschaft schien aufgeschlossen für kritische Argumente zu einseitigen BIT-Klauseln und deren verstärkend wirtschaftsnahe Auslegung in den Streitbeilegungsverfahren<sup>114</sup>. Noch 2014 folgte auch die deutsche Regierung den kanadischen Argumenten: „Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass spezielle Investitionsschutzvorschriften in einem Abkommen zwischen der EU und den USA nicht erforderlich sind, da beide Partner hinreichenden Rechtsschutz vor nationalen Gerichten gewähren“, stand auf der Website des Wirtschaftsministeriums<sup>115</sup>. Folgerichtig brachte das sozialdemokratisch geführte Wirtschaftsministerium 2015 die Idee einer öffentlichen bilateralen Investitionsgerichtsbarkeit in die TTIP Verhandlungen<sup>116</sup>.

Auch schiedssystemnahe Verteidiger der Investor-Staat-Verfahren versuchen Risikominimierung und schlagen institutionelle Reformen der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit vor, auch unter Anpassung

---

<sup>110</sup> Verfahrensrecht ist für einen demokratischen Rechtsstaat von zentraler Bedeutung. In Deutschland legen Prozess-, Gerichtsverfassungs- und Richterrecht verfassungsrechtlich vorgezeichnet die Grundlagen für faire Verfahren.

<sup>111</sup> Van Harten, *Investment Treaty Arbitration and Public Law*, 2007.

<sup>112</sup> Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise*, 2008.

<sup>113</sup> Berger/Harten, Welche Chancen bieten die neuen internationalen Investitionsabkommen der EU für Entwicklungsländer? *DIE* 2012.

<sup>114</sup> Eingeschworene Investitionsrechtler befürchteten daher Versäumnisse: „This lenience of mainstream investment law can prove problematic when new epistemic communities, such as EU lawyers at present, take an interest in international investment law and, from consulting the literature, get a distorted view about the general thinking of investment lawyers“, Schill, *W(h)ither Fragmentation? On the Literature and Sociology of International Investment Law*, *EJIL* 2011, 875-908, S. 899.

<sup>115</sup> <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Ttip/fags.html> (abgerufen am 19.08.14)

<sup>116</sup> Text des im Auftrag des deutschen Wirtschaftsministeriums erstellten von Krajewski erstellten Gutachtens zu einem Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 08.10.15).

materieller Schutzstandards<sup>117</sup>: Für Neuabschlüsse internationaler Investitionsschutzabkommen wird angeregt, keine Klauseln zum Verzicht auf Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweg mehr aufzunehmen; alternativ könne auch die Wahl des Investors für ein nationales Gericht oder ein internationales Schiedsverfahren als endgültig erklärt und damit *Forum-shopping* vermieden werden (*fork in the road* Klausel); die neuen UNCITRAL Transparenz Regeln für Investor-Staat-Streitbeilegung, wonach insbesondere Verfahrensbeginn und Dokumente öffentlich zu machen sind<sup>118</sup>, sollten eingearbeitet werden; es solle Verhaltensrichtlinien sowie Auswahllisten für Schiedsrichter und ein Berufungsverfahren geben. Materiell-rechtlich wird vorgeschlagen, von Abschirm- und freien Markteintrittsklauseln abzuweichen; vage Standards, wie „billige“ Behandlung, seien etwa am Beispiel des US-Modell BIT von 2012 präziser zu bestimmen; Staaten solle es erlaubt sein, bindende Auslegungen vorzugeben<sup>119</sup>. Zur Verteidigung der parallelen Schiedsgerichtsbarkeit werden auch die rechtstheoretischen Argumente aus Kanada zum öffentlichen Rechtscharakter aufgenommen. Über internationale Rechtsvergleichung nationalen öffentlichen und Verfassungsrechts könnten auch öffentliche Standards in Investor-Staat-Streitbeilegung Eingang finden<sup>120</sup>. Mit diesen Argumenten aus der eingeschworenen Wissensgemeinschaft soll die wirtschaftsnahe Parallelgerichtsbarkeit, über die sich seit den 1990er Jahren ohne nennenswerten Widerstand einseitig wirtschaftsnahe Auslegungen finden ließen, für den Nord-Nord-Kontext der Industriestaaten erhalten bleiben.

Internationale Rechtsangleichung und Vereinheitlichung von Schutzstandards erfolgt üblicher Weise über demokratisch legitimierte, daher auch langwierige Prozesse mit unsicherem Ausgang. Ein transatlantischer Partnerschaftsvertrag, dessen Vorschriften im Streitfall von einer wirtschafts-nahen Schieds- oder anderen Investitionsgerichtsbarkeit ausgelegt werden, würde solche (im Sinne der Wirtschaft überflüssig langatmigen, demokratischen) Aushandlungsprozesse zur Rechtsangleichung überspringen. Mit dem ursprünglichen Entstehungsgrund der Investor-Schiedsgerichtsbarkeit, nämlich Investoren nicht einer zweifelhaften Gerichtsbarkeit in Entwicklungsländern auszusetzen, hat dies nichts mehr zu tun.

Mit den Positionen, die die Europäische Kommission in die Verhandlungen zu TTIP, CETA und andere IIA einbringt, sind die Hoffnungen von Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtspolitik auf „Kohärenz“ und Verbindlichkeit für Anliegen nachhaltiger Entwicklung schnell zerstoßen. Tagungen sind in dem kleinen Zirkel des Investitionsschutzrechts ein wichtiges Verständigungsmittel<sup>121</sup>. Ein neuerer Tagungsband aus europäischen Investitionsrechtskreisen zeigt, dass statt rechtlicher Unternehmenspflichten zur Durchsetzung des Wertes „nachhaltiger Entwicklung“ für europäische IIA nun auch nur noch gefordert wird: sanfte, rechtlich unverbindliche „Corporate Compliance und Corporate Social

---

<sup>117</sup> So etwa Tietje in einer Studie für die niederländische Regierung zum TTIP: Tietje/Baetens, *The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 2014, S. 94ff., <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/06/24/the-impact-of-investor-state-dispute-settlement-ids-in-the-ttip.html> (abgerufen am 19.08.14).

<sup>118</sup> Die *UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration* gelten seit April 2014 für Verfahren nach den *UNCITRAL Arbitration Rules*, soweit die Parteien sie nicht abbedingen. Art. 2 und 8 ordnen Registrierung der Verfahrenseröffnung beim UN General-Sekretariat an; Art. 3 die Veröffentlichung der Verfahrensdokumente und Art.4 ermöglicht Beteiligung dritter Personen wie etwa Gewerkschaften oder Nicht-Regierungsorganisationen.

<sup>119</sup> Vergeblich versuchte allerdings schon 1794 das preußische Allgemeine Landrecht durch detaillierte Vorgaben der Exekutive einer richterlichen Rechtsfortbildung zur unüberschaubaren Vielfalt des Lebens zuvor zu kommen, Däubler, *BGB kompakt*, 2008, S. 62.

<sup>120</sup> Schill, *Internationales Investitionsschutzrecht und Vergleichendes Öffentliches Recht: Grundlagen und Methode eines öffentlich-rechtlichen Leitbildes für die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit*, *ZaöRV* 2011, 247-289; Montt, *State Liability in Investment Treaty Arbitration – Global Constitutional and Administrative Law in the BIT Generation*, 2009.

<sup>121</sup> Schill 2011 (Fn. 114) S. 886.

Responsibility“<sup>122</sup>. Die allgemeine, Politik leitende Bestimmung des Art. 21 Abs. 2 Lissabonner Vertrag für eine EU, die Wirtschaftsinteressen ausgewogen neben Umweltschutz, Armutsbeseitigung in den Entwicklungsländern und dem Einsatz für eine verantwortungsvolle Weltordnung berücksichtigt<sup>123</sup>, hat sich – gegen andere, stärkere Kräfte - im Investitionsrecht noch nicht ausgewirkt.

Fazit zum Schlagabtausch: Das Recht in seiner transnationalen Dimension unterliegt einem tiefgreifenden Wandel. Im Eindruck der Schrecken des zweiten Weltkriegs standen die Werte Kooperation, Frieden und allseitige Gerechtigkeit bei der bis 1948 angedachten UN-basierten Internationalen Handelsorganisation (ITO) noch hoch im Kurs. Nach Jahrzehnten, trotz Finanzkrise ungebrochener neoliberaler Marktideologie gehorchen „immer mehr internationale Schaltstellen, Institutionen und Gremien inzwischen dem regulativen Muster des ökonomischen Utilitarismus“. Wertgebundene Rechtsanwendung modernisiert und entstellt sich zugleich zu einer „wertfreien, aber ganz und gar nicht interessenslosen Steuerung“<sup>124</sup>.

Investitionsrecht setzt heute für wertegebundenes Verhalten von Unternehmen ausschließlich auf freiwillige CSR. In einer freien Wettbewerbswirtschaft ist es jedoch ein grundsätzlich zweifelhafter Auftrag, private Unternehmen mit der Schaffung einer gerechten, weil alle Interessen gleichermaßen berücksichtigenden Weltwirtschaftsordnung zu betrauen. Schon nach Unternehmensrecht darf ein Vorstand betriebswirtschaftliche Ziele nicht hintan stellen. Für Vorstände von Aktiengesellschaften gibt etwa im deutschen Recht der § 93 Absatz 1, Satz 2 AktG mit der aus den USA kommenden *business judgement rule* die engen Verhaltensspielräume zur Berücksichtigung von *Stakeholder-* (im Gegensatz zu *Shareholder-*) Interessen genau vor. Manager haben sich maßgeblich am Interesse der von ihnen geleiteten Unternehmen zu orientieren. Sie sind an allererster Stelle der nachhaltigen Steigerung des Unternehmenswerts verpflichtet und haften bei Verstoß ihrem Unternehmen für entstandene Schäden<sup>125</sup>. Auf dem Gebiet wirtschaftlicher Entwicklung kann CSR also nur sehr eingeschränkt sowohl in seiner *do good*, als auch in der *do no harm* Dimension zum Tragen kommen. Einen wertegetragenen Ordnungsrahmen zu setzen für entwicklungsförderndes, alle Interessen ausgleichend gerecht bedienendes Unternehmensverhalten zu setzen, das kann nur die Aufgabe von Recht sein. Der Widerspruch, dass es gewollt kein globales Recht gibt, welches globale Unternehmen auf nachhaltige Entwicklung verpflichtet und dass gleichzeitig CSR dafür Ersatzinstrument sein soll, aber schwerlich sein kann, setzt CSR dabei im Investitionsrecht von vornherein in ein trübes Licht.

## *2.2 Sanfte CSR rahmt Investitionen nicht zu Gunsten der Armen und kann im Agrarsektor zweifelhafte Investitionen und fragwürdige Entwicklungsmodelle fördern*

Die Weltwirtschaftsordnung als solche und die jeweiligen Regierungspolitiken sind entscheidend an dem Zustandekommen oder dem Ausbleiben von Wohlfahrtseffekten durch Auslandsinvestitionen beteiligt. Verbesserung der Weltwirtschaftsordnung als solcher ist im CSR-Ansatz ohnehin schwer unterzubringen. Den einzelnen Unternehmen direkt eine ungerechte Weltwirtschaftsordnung vorzuwerfen,

---

<sup>122</sup> Bungenberg/Dutzi/Krebs/Zimmermann, Corporate Compliance und Corporate Social Responsibility, Chancen und Risiken sanfter Regulierung, 2014.

<sup>123</sup> Art. 21 Abs. 2 des Lissabonner Vertrags: „Die Union legt die gemeinsame Politik...fest... auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ..., um ... d) die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen...f) eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“.

<sup>124</sup> Beide Zitate Zielke, Sieg über das Gesetz, Süddeutsche online vom 03.05.14, <http://www.sueddeutsche.de/politik/transatlantisches-freihandelsabkommen-ttip-sieg-ueber-das-gesetz-1.1948221-2> (abgerufen am 03.01.2015).

<sup>125</sup> Dazu Walden, Die Bedeutung von CSR für die Unternehmensleitung, in: Walden/Depping (Hrsg.), CSR und Recht. Juristische Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung erkennen, 2015, 1-34.

ist problematisch. Es ist schwierig, einzelne Unternehmen, die im Einklang mit dem Recht des Gaststaates Rohstoffe abbauen und Land nehmen, für nicht-entwicklungsorientierte politische Systeme verantwortlich zu machen, die einseitig bestimmte Gruppen begünstigen. Als Platzhalter für rechtliche Steuerung kann CSR für die entwicklungspolitische *do good* Dimension natürlich Listen aufstellen und *best practices* etwa für Agrarinvestitionen beschreiben. Jenseits gängiger Marktmodelle agro-industrieller Produktion über Großunternehmen und Auslandsinvestitionen mit einem Kranz kleiner Vertragsbauern gibt es selbstverständlich Alternativen zu Kauf und Landpacht, wie etwa fairen Vertragsanbau und Beschaffung der Rohstoffe über Kooperativen von Kleinbauern. Freiwillig handelt die große Masse der Marktteilnehmer jedoch Gewinn orientiert nach rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Eine kleine Minderheit entwicklungspolitisch versierter und ethisch motivierter Unternehmer wird die strukturellen Verwerfungen im Investitionsrecht schwerlich korrigieren.

Wer freiwillig mehr tut, dem drohen auch Wettbewerbsnachteile. Erst wenn ethische Gebote zu Gesetzen werden, können sie auch unbestreitbar die allgemeine Managementpflicht zur Steigerung des Unternehmenswerts verdrängen. Standards dringen daher in der Regel zu den Unternehmen erst dann durch, wenn harte Sanktionen drohen. So zeigte es sich am Beispiel des CSR-Gebot, nicht korrupt aufzutreten zu sollen. 1975 verabschiedete die UN ihre sanfte Resolution: *Measures against Corrupt Practices of Transnational and Other Corporations*. Dennoch wurden Bestechungsgelder im internationalen Wirtschaftsverkehr noch lange danach nicht negativ gesehen, sondern als Exportchance empfunden. In Deutschland waren Bestechungsgelder als "nützliche Aufwendungen" steuerlich absetzbar. Zwei Jahrzehnte später trat 1999 das noch regional beschränkte OECD Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr in Kraft, 2005 dann die globale UN-Konvention gegen Korruption. Erst 1999 strich OECD Land Deutschland im Zusammenhang mit dem Erlass des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung alle Steuererleichterungen für Bestechungsgelder. Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr wird gemäß § 299 StGB mit Freiheitsstrafe und Geldbuße geahndet, seit 2002 hat dieser Paragraph einen Abs. 3, durch den diese Tatbestände auch auf Taten im Ausland ausgedehnt werden.

Im Fall Siemens flossen in der Zeit von 2000-2006 ca. 1,3 Mrd. € in dunkle Kanäle. Regierungsmitarbeiter in verschiedenen Ländern wurden für die Vergabe von U-Bahnbau oder Mobilfunksystemen bestochen. Die Anwendung von § 299 Abs. 3 StGB auf Taten von Siemens seit 2002 führte in Deutschland zu Geldstrafen in Höhe von ca. 400 Millionen €. In den USA wurden dann für Siemens noch einmal ca. 600 Millionen € fällig. Aufgeschreckt durch den Fall Siemens lösten erst diese hohen Schadensersatzzahlungen eine Welle der Einrichtung von Compliance Systemen aus, auch bei Siemens, ganz dicht am Vorstand. Rechtliche Sanktionen scheinen also sicherer zu Verhaltensänderungen zu führen als positive Anreize<sup>126</sup>. Vom Kodex Hammurabi über das römische Recht bis heute ist verbindliches Recht mit dem Durchsetzungsmechanismus von gerichtlicher Rechtsanwendung und hoheitlicher Vollstreckung eine Konstante. Der juristische Berufsstand ist nicht umsonst allgegenwärtig. Folgerichtig liegt die Zuständigkeit für *freiwillige* Richtlinien in den Unternehmen meist in nach außen orientierten Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit und Image und nicht bei den nach innen gewandten Controlling- oder Compliance Abteilungen, die die eigentlichen Unternehmensabläufe und Handlungen bestimmen. Den wenigsten Unternehmensmitarbeitern sind freiwillige Standards für Auslandsinvestitionen überhaupt bekannt. Über einen kleinen Kreis entwicklungspolitisch motivierter Unternehmen hinaus, zeigen CSR-Instrumente im Auslandsinvestitionsrecht in der Regel erst dann Wirkung, wenn sie von harten Sanktionen begleitet sind.

In den ärmsten Entwicklungsländern dominieren Investitionen in den Rohstoffsektor (Bergbau und Agrarinvestitionen). Der Entwicklungsbeitrag von Investitionen in die Herstellung von Gütern, deren kom-

---

<sup>126</sup> Schoeberlein, *Motivating Business to Counter Corruption – A Global Survey on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, Humbolt-Viadrina School of Governance, 2012.

parativer Vorteil sich allein auf Bodenschätze, Klima und Boden gründet (sog. Ricardo-Güter), ist fragwürdig<sup>127</sup>. Manche sprechen gar vom Rohstofffluch. Anstieg der Rohstoffpreise und Auslandsinvestitionen in Agrarland und Bergbau tragen zwar gerade entscheidend zum Wachstum in verschiedenen Entwicklungsländern bei. Bedeutet Wachstum, das auf Förderung von Rohstoffen beruht, jedoch auch wirklich Entwicklung?<sup>128</sup> Entwicklung, die sich auf das ganze Land auswirkt und nicht nur auf wenige große Städte? Die Ungleichheiten sind immens. Auch wenn statistische Zahlen und Angaben nicht immer zuverlässig sind, gibt es Aussagen, nach denen 60% des afrikanischen Bruttosozialprodukts im Vermögen von 0,01% der Bevölkerung liegen<sup>129</sup>.

Die Widersprüche des Investitionsschutzrechts werden bei Agrarinvestitionen in Land besonders deutlich. Jede neue Land-, Umwelt-, Arbeitsschutz- oder Ernährungsicherheitsregel (wenn einzelne Staaten etwa tatsächlich zum Schutz von Vertreibung ihrer Kleinbauern neue Zustimmungsstandards bei großflächigen Landnahmen<sup>130</sup> einführen oder bestimmte Wasserschutzregeln und Kappungsgrenzen für Grundwasserentnahme<sup>131</sup> erlassen) kann in Gaststaaten bestehende Investitionen in ihren *legitimate expectations* verletzen und Schadensersatzzahlungen bei den Gaststaaten auslösen. Unverbindliche Richtlinien für verantwortliche Agrarinvestitionen fordern Gaststaaten so zu einem Verhalten auf, für genau dessen Einhaltung internationales Investitionsrecht Sanktionen austeilen kann. Gegen den *regulatory chill* und für den Erhalt von *policy space*<sup>132</sup> von Gaststaaten sowie zur Vermeidung tückischer Widersprüche hat die Forschung eine *public interest clause for food security* für internationale Investitionsschutzabkommen und Konzessionsverträge entwickelt:

*“Nothing in this Agreement shall be construed*

*1. To prevent a Contracting Party from taking measures necessary*

*(1) For the protection of its national and local population’s food security as defined by relevant international organisations.*

*(2) For the conservation of exhaustible natural resources, water, and livestock adversely impacted by the investments carried out by an investor of the other Contracting Party.*

*(3) For the fulfilment of a Contracting Party’s international obligations relating to human rights as defined in relevant international treaties and standards.*

*(4) For ensuring the enjoyment of all legitimate claims to land by rightful individual or communal landowners...”<sup>133</sup>*

---

<sup>127</sup>Nuscheler, Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch, 7. Aufl. 2012, S. 370; Campbell, Corporate Social Responsibility and development in Africa: Redefining the roles and responsibilities of public and private actors in the mining sector, Resources Policy, Juni 2012, 138-142.

<sup>128</sup> Siehe dazu die lateinamerikanische Debatte zu Extraktionismus und Entwicklung.

<sup>129</sup> Mit offenen Karten, Wachstumsregionen in Afrika, Arte Ausstrahlung vom 22. Juni 2013, <http://ddc.arte.tv/unsere-karten/wachstumsregionen-in-afrika> (abgerufen am 29.12.14).

<sup>130</sup> Vor jeglichem Landerwerb fordert Klausel 3B.6 der UN-Leitlinien zur Landnutzung von 2012 (Fn. 24) Konsultationen und Beteiligung, die den Kräfteverhältnissen der Betroffenen angemessen sind. Die CFS-Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen von 2014 (Fn. 11) enthalten eine ähnliche Vorschrift in ihrem Prinzip 9, Klausel 23 iii. Beide Instrumente modifizieren diese Pflichten noch einmal für Verhandlungen mit Gemeinschaften mit Gewohnheitsrecht in Klausel 7.3 der Leitlinien von 2012, respektive Prinzip 9, Klausel 23 iv für die Prinzipien von 2014.

<sup>131</sup> Zu Wasserschutzregeln werden Gaststaaten aufgefordert in Klausel 3 der Leitlinien von 2012 sowie in Prinzip 5 Klausel 25 der Prinzipien von 2014.

<sup>132</sup> Zum Titel von „politischer Kohärenz“ stellte bereits 2011 Leitprinzip Nr. 9 der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte ausdrücklich den Bezug zum internationalen Investitionsschutzrecht her und fordert von Staaten beim Abschluss von Investitionsschutzabkommen: „should maintain adequate domestic policy space“.

<sup>133</sup> Häberli/Smith, Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid “Land Grab”, The Modern Law Review 2014, 189-222, S. 222.

Die 2014 vom UN-Komitee für Welternährungssicherheit verabschiedeten freiwilligen „Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme“<sup>134</sup> enttäuschen. Es ist ärgerlich, dass ein Instrument, welches ausschließlich Investitionen zum Inhalt hat, die Chance verschenkt, Anschluss zum Investitionsrecht zu versuchen. Weder fordern diese Prinzipien Heimatstaaten auf, beim Abschluss (oder Nachverhandlungen) von Investitionsabkommen eine *public interest clause for food security* aufzunehmen, noch weisen sie auf den Reformbedarf von Konzern- und Verfahrensrechts hin für Klagemöglichkeiten<sup>135</sup> gegen verantwortungslose Unternehmen in ihren Heimatstaaten<sup>136</sup>. Es wird nicht erwähnt, dass Landnahmen (solange die Institutionen des Gaststaats dazu noch nicht in der Lage sind) jenseits von Schutz international verbindlich zu rahmen sind und etwa völkerrechtliche Gerichtshöfe für Investitionen, Umwelt oder Menschenrechte einzurichten wären<sup>137</sup>. In Bezug auf operationale Pflichten sind die Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft von 2014 im Vergleich zu UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2012 weniger pointiert und laufen dadurch auch Gefahr, deren Ansätze zu verwässern. So ist der Mehrwert dieser Investitionsprinzipien gegenüber bereits bestehenden Instrumenten zweifelhaft und das Risiko groß, dass sie letztlich einmal mehr die schiefe Schlachtordnung im Investitionsrecht bestätigten. Sanfte Regeln können einzelner Unglück die Spitze nehmen, sie laufen jedoch Gefahr, Auslandsinvestitionen für das fragwürdige Entwicklungsmodell der Integration dörflichen Bodens und dörflicher Gemeinschaften in globale Wertschöpfungsketten die Tore noch weiter zu öffnen. Wird in Bezug auf Verpflichtung von Agrarunternehmen im sensiblen Sektor Land um nichts strenger vorgegangen als bei der allgemeinen freiwilligen Verpflichtung transnationaler Unternehmen, bergen freiwillige Instrumente die Gefahr, vor allem Gewissen zu beruhigen, entwicklungspolitischen Widerstand einzuschläfern und fragwürdigem Tun Legitimation zu verschaffen.

Es gefährdet Menschen und Umwelt, wenn afrikanische Regierungen oder lokale Autoritäten in Verträgen mit weltgewandten Investoren schlicht Land weggeben, lokale Analphabeten zustimmen lassen und auf Investor-Versprechungen für Arbeitsplätze und Infrastruktur hinweisen. Wenn weder das regulative Umfeld des Gaststaates mit bis in die Dörfer reichender Rechtsdurchsetzung noch Entwicklungsprojekte nachhalten, dass solche Investitionen sich für die ländliche Bevölkerung des Gastlandes positiv auswirken, kann es für die Armen dieser Welt in Agrarstaaten gefährlich sein, wenn international allein unverbindliche CSR und Aufforderungen an die Gaststaaten als ausreichende Maßnahme angesehen werden, Landinvestitionen sozial einzuhegen. Engagierte Forschung fordert mehr und will im Landsektor erst den Beweis erbracht sehen, dass ausländische Agrarinvestitionen sich auch positiv auf arme Bevölkerungsgruppen auswirken<sup>138</sup>. Als „Landraffen“ empört großflächiger Landerwerb durchaus auch ein breites Publikum in Industrieländern; die Erinnerung an eine Zeit, als der überwiegende

---

<sup>134</sup> S. o. Fn. 11.

<sup>135</sup> Siehe etwa die Reformvorschläge von ECCHR/Brot für die Welt/Miserior, Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, 2014.

<sup>136</sup> Die „extraterritoriale“ Anwendung nationalen Rechts bildet eines der großen aktuellen Themen des internationalen Wirtschaftsrechts, Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10 Aufl. 2014, S. 4, 26ff.

<sup>137</sup> 2015 schlug Krajewski in seinem für das deutsche Wirtschaftsministerium erstellte Gutachten zu Reformvorschlägen für das EU-Freihandelskommen TTIP vor, die private Investor-Staatsgerichtsbarkeit durch die Einrichtung eines öffentlichen US-europäischen Handelsgeschichtshofs zu ersetzen (s. o. Fn.116). Bereits 2008 führten Krajewskis Überlegungen zur fragwürdigen demokratischen Legitimität des internationalen Wirtschaftsrechts zur Idee einer *World Economic Parliamentary Assembly*, Krajewski, Democratic Governance as an Emerging Principle of International Economic Law, Society of International Economic Law (SIEL) Inaugural Conference Paper, 26.07.08, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1151789> (abgerufen am 31.08.15). Nowak, von 2001 - 2006 Berater des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte in Fragen der Armutsbekämpfung, forderte ebenfalls bereits 2008 einen Weltgerichtshof für Menschenrechte, dies auch im Hinblick darauf, private Akteure zur Rechenschaft ziehen können, Nowak, Weltgerichtshof für Menschenrechte. Eine utopische Forderung?, Vereinte Nationen 5/2008, 205 – 211.

<sup>138</sup> Vorley/del Pozo-Bergnes/Barnett, Small producer agency in globalized markets. Making choices in a globalized market, IIED/HIVOS 2012.

Teil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig und Land so wichtig war, ist noch im kollektiven Gedächtnis abrufbar<sup>139</sup>.

### 3 Gefährliche Illusion für Menschen in Agrarstaaten: Recht in Gastgeberstaaten hegt Investitionen nicht ein – Beispiel Landmanagementreform in Ghana

Derzeitig weist die Investitionsrecht-Architektur auf unterster Ebene dem kapitalaufnehmenden Gastgeberstaat die Aufgabe zu, mittels nationalem Recht und seiner Durchsetzung Verhalten globaler Investoren zum Wohle ihrer Bevölkerung und Umwelt zu steuern. Unternehmen wissen allerdings, dass der Schutz ihrer Investitionen in Gaststaaten mit doppelbödiger Verwaltung und schwachen Rechtsinstitutionen<sup>140</sup> nicht gut aufgehoben ist. Genau deshalb wurde seit den 1950er Jahren das unternehmenszentrierte internationale Schutzrecht mit seiner eigens auf die Investoren zugeschnittenen internationalen Sondergerichtsbarkeit<sup>141</sup> geschaffen. Interessenwahrnehmung für Umwelt und lokale Bevölkerungsgruppen wird dagegen bis heute allein bei den schwachen Institutionen der Gastländer verortet. Für Bevölkerungsgruppen und Gaststaaten gibt es kein dem Investor-gegen-Staat-Klagemechanismus entsprechendes gegenläufiges Klagerecht gegen die Investoren. Es gibt es auch kein internationales Forum, vor dem Landvertriebene Unternehmen haftbar machen können, etwa für Verletzungen ihrer Menschenrechte; auch haben von ihrem Land Vertriebene wenig Aussicht auf Erfolg vor den nationalen Gerichten, wenn Investoren bei Landkäufen die doppelbödigen und schwachen Institutionen der Gastländer gut zu ihrem Vorteil zu nutzen wussten und oft mit Billigung von Regierungsvertretern eines Gastlandes zu angeblich unbesiedelten Flächen kamen<sup>142</sup>.

Förderung von Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten mit den Mitteln der EZ setzt dem kaum etwas entgegen. Solange Gaststaaten-Governance den Geistern nicht gewachsen ist, die gerufen wurden (und die Architektur des Investitionsrechts nicht anderweitig Sorge für gute Qualität von Investitionen trägt), sind im besonders sensiblen Agrarsektor Entwicklungsmodelle fragwürdig, die auf massivem Kapitalimport durch ADI beruhen. Der folgende Abschnitt geht am Beispiel des 2003 begonnenen *Land Management Projects* (LAP) in Ghana auf die Schwierigkeiten der untersten Etage von Investitionsrecht ein.

#### *3.1 Diffizile Ausgangslage für Förderung von Rechtsstaatlichkeit: Rechtspluralismus, die Crux des schriftlichen Rechts und lediglich von Geldgebern veranlasste Reformen*

#### **Entwicklungspraxis und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit**

EZ steht vor einem Dilemma: Erstens gilt es, dem seit Jahrzehnten chronisch unterkapitalisierten Agrarsektor vieler Partnerländer Kapital zu verschaffen. Private Auslandsinvestitionen sollen niedriger

---

<sup>139</sup> Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts war Deutschland ein agrarisch geprägter Staat. Die Zahl der Bauern machte zirka 60 Prozent der Bevölkerung aus. Mehr als die Hälfte wirtschaftete auf einem Parzellenbetrieb, der nicht größer als zwei Hektar war.

<sup>140</sup> Wenn staatliche Verwaltung nicht nur nach rationalen Organisationsregeln handelt, sondern das Personal auch nach persönlichen, regionalen oder ethnischen Klientelbeziehungen entscheidet, wird dies insbesondere von der Politikwissenschaft gern auf den Begriff des „neo-patrimonialen Staates“ gebracht, Nuscheler, *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*, 6. Aufl. 2006, S. 409. Genauer Engel/Erdmann, *Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept*. *Commonwealth & Comparative Politics*, 2007, 95-119. Zur Kritik an diesem Konzept aus anthropologischer Sicht Bierschenk/Olivier de Sardan, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, 2014, S. 26 mit weiteren Verweisen.

<sup>141</sup> Zur unmittelbaren Streitbeilegung zwischen Investoren und Gaststaaten oben Abschnitt 2.1.

<sup>142</sup> Für eine Fallbeschreibung siehe Mkindi, *Investoren gehen direkt in die Dörfer - In Tansania verdrängen Agrar-Treibstoffunternehmen Kleinbauern von ihrem Boden*, *Brot für die Welt* (Hrsg.), *Dossier Land ist Leben – Der Griff von Investoren nach Ackerland*, 2011, 16-17.

Produktivität und stagnierender Produktion hier auf die Sprünge helfen. Zweitens wird durchaus gesehen, dass die seit 2008 enorm angestiegenen Landnahmen auch negative Auswirkungen auf nachhaltige Lebensmittelproduktion, politische Stabilität, Menschenrechte und Umwelt haben. Dennoch wird weder das Entwicklungsmodell „Kapitalzufuhr durch private ADI“ in Frage gestellt noch die derzeitige Investitionsrechtsarchitektur.

In unverbindlichen allgemeinen Prinzipien, die für alle wirtschaftlichen Sektoren gelten, aber auch in besonderen, die aufgrund der besonderen Sensibilität speziell für den Landsektor<sup>143</sup> erlassen wurden, werden Gaststaaten immer wieder aufgefordert, Gemeinwohl und Kleinbauern zu schützen. Entwicklungspolitik setzt also auch für den sensiblen Landsektor auf rechtlich unverbindliche Prinzipien<sup>144</sup> und deren Forderungen nach Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen oder Beratungen mit Kleinbauern, deren Ergebnisse staatliche Verwaltung nachfolgend umsetzen soll<sup>145</sup>. Durchgehend ist die Grundannahme: Bei durchsetzungskräftiger Bodenverwaltung (*land management*) sowie gutem Zusammenspiel einer Vielzahl von nationalen Normen und Institutionen seien in den Kapitalaufnahmeländern *quality investments* möglich<sup>146</sup>. Sind Wohlförderung und Umweltschutz also nur ein Problem von technischer Umsetzung, auch bei großflächigen Landnahmen? In der Tat sehen manche internationale Empfehlungen es ausdrücklich als Aufgabe der EZ, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in Gaststaaten zu fördern, um dadurch Gaststaaten in den Stand zu setzen, der ihnen zugeordneten Steuerungen für gute Investitionen zum Nutzen der Menschen und der Umwelt in ihren Ländern nachkommen zu können. Konsequenter Weise fördern Weltbank und andere Geber in vielen Ländern gute Land Governance<sup>147</sup>.

Es ist jedoch ein langer steiniger Weg von Verabschiedung einer Norm bis zu ihrer Durchsetzung vor Ort. In Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung erfahrene Entwicklungspraktiker haben die Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit oft genug erlebt. Bereits in der ersten UN-Entwicklungsdekade hatte unter dem Eindruck der damals vorherrschenden Theorie der nachholenden Modernisierung zwischen Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre die US-basierte *law and development* - Bewegung ihren Höhepunkt. Der Anspruch über Transfer westlichen Rechts und neue juristische Erfindungen Entwicklungsziele vorfolgen zu können, wurde allerdings selbstkritisch bald als *naiv ad acta* gelegt<sup>148</sup>.

---

<sup>143</sup> Eine Übersicht der wichtigsten einschlägigen unverbindlichen Papiere bietet die CFS Open Ended Working Group on principles für responsible agricultural investments which enhance food security and nutrition mit Consultancy output 1, Summary of international initiatives that provide guidance on responsible investment: key characteristics, 29.01.2013, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_RAI\\_Sum\\_Int\\_Init\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_RAI_Sum_Int_Init_EN.pdf) (abgerufen am 4.9.14) und Consultancy output 2, Comparative analysis of selected instruments on responsible investment: similarities, differences, gaps, 29.01.2013, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_RAI\\_Comp\\_Anal\\_Sel\\_Instruments\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_RAI_Comp_Anal_Sel_Instruments_EN.pdf) (abgerufen am 4.9.14).

<sup>144</sup> So etwa Brüntrop/Scheumann/Berger/Christmann/Brandi, What can be expected from international frameworks to regulate large-scale land and water acquisitions in sub-Saharan Africa? *Law and Development Review* 2014, 393-431.

<sup>145</sup> Siehe etwa Abschnitt *Roles and Responsibilities of Stakeholders*, Unterabschnitt *Business Enterprises Including Farmers*, Klausel 51 der unverbindlichen CFS-Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft von 2014 (Fn. 11) oder die Klauseln 3B 6., 11.2, 12.5 und 12.6 der freiwilligen UN-Leitlinien zu Landnutzung von 2012 (Fn. 24).

<sup>146</sup> Dazu, welche Institutionen zusammenspielen sollten, Cotula, *Foreign investment, law and sustainable development. A handbook on agriculture and extractive industries*, IIED 2014.

<sup>147</sup> Byamugisha, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments*, World Bank 2013.

<sup>148</sup> Diaby-Pentzlin 1998 (Fn. 26), S. 93ff.

Global vereinbarte Rechtsstandards können auf der Makroebene des Zentralstaats durchaus noch im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, Rechtsimplementierung über institutionelle Förderung (z.B. in Form von Ausbildung) der verschiedenen Berufsstände, Gerichts- und Verwaltungsorgane gefördert werden. Die internationale Gebergemeinschaft hat generell durch viele gescheiterte Projekte bitter lernen müssen, dass Technologietransfer, der Transfer von "Hardware" gewissermaßen, nur in seltenen Fällen funktioniert. Entwicklungsruinen der 1970er und 1980er Jahre bezeugten dies zur Genüge. Jahrzehnte später zeigten für die Entwicklungszusammenarbeit schmerzhaftes Auswertungen, dass auch „social engineering“, Förderung in Bereichen „Guter Regierungsführung und Recht“, der noch komplexeren sozialen "Software", um im Bild zu bleiben, nicht zu den angestrebten Ergebnissen führte<sup>149</sup>. Es hat sich zum einen gezeigt, dass fachlich-technische Beratung wenig bewirkt, wenn Regierungen der politische Wille zu Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien und Armutsüberwindung fehlt<sup>150</sup>.

Zum anderen bleiben geförderte Rechts- und Verwaltungsinstitutionen häufig inselhaft. Besonders in Subsahara-Afrika sind die von den Kolonialmächten eingeführten Rechts- und Staatsordnungen kulturell nur schwach integriert. Sie knüpfen an der Verwaltungslogik westlicher Bürokratiemodelle an, die ein rational orientiertes, stark funktionalisiertes Handeln voraussetzen (gekennzeichnet durch Schriftlichkeit, Aktenkundigkeit, unpersönliche Amtsausübung, Fachverstand etc.). Diese Handlungsvoraussetzung war jedoch in traditionell legitimierten Gesellschaften nicht gegeben und ist bislang nur ansatzweise entstanden. Vor allem Landnutzung wird faktisch über tief verwurzelte Rechtspraktiken vor Ort geregelt, welche sich, mündlich vermittelt, vital ständig weiter entwickeln. Gewohnheitsrechtlich orientierte Handlungskonzepte lassen sich nicht auf bloße Funktionszuweisungen oder die vermeintliche bürokratische Rationalität reduzieren. Nicht nur die Inhaber der politischen, sondern auch die Inhaber der rechtlichen Macht leiten bis heute vor allem in ländlichen Gebieten häufig ihre Legitimation aus ihrer Abstammung, ihrem Zugang zu "übernatürlichen Kräften" und den oral tradierten Verfahren von Entscheidungsfindung und Konfliktregelung ab. Auch haben bspw. Fragen der Verwandtschaftszugehörigkeit und der Gruppenidentität in afrikanischen Monarchien, Fürstentümern oder segmentären Sippen- und Stammesgesellschaften einen fundamental anderen Stellenwert als in westlichen Bürokratien. Deshalb entstehen heute in afrikanischen Gesellschaften auf allen sozialen Niveaus unzählige Werte- und Handlungswidersprüche, die sich durch die bloße Setzung einer neuen "modernen" Rechtsordnung und durch Verbesserung der Zugangsbestimmungen zu den bürokratischen Ausführungsorganen nicht werden lösen lassen<sup>151</sup>.

Seit Mitte der 1990er Jahre nehmen Projekte zum Stichwort guter Regierungsführung (*good governance*) und zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit stetig zu, mit unterschiedlichen Herangehensweisen und Konzepten<sup>152</sup>. Zur Förderung von guter Land Governance ist bisher noch nicht bewiesen, dass

---

<sup>149</sup> In einer Querschnittsevaluierung zu Gebererfahrungen mit Menschenrechtsförderung, die bei einem OECD-DAC Workshop im Februar 1996 vorgelegt wurde, heißt es: "Evaluations offer little evidence that donor programs had a significant positive impact on the judicial system and on public attitudes about the fairness of the judicial system. In general, the ambitious goals of legal reform or transformation of judicial systems have simply not been met", Stolz/Lanting, Donor Experiences in Support of Human Rights, Some Lessons Learned, Draft Report on behalf of the Operations Review Unit, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Directorate General of International Cooperation. Verteilt als ein "Draft not for Citation" vom September 1995 auf einem "Informal Experts Workshop" der OECD vom 5.-6. Februar 1996 in Paris. Zu den Ablagerungen der seit der Kolonialzeit oft wechselnden Staats- und Förderkonzepte Bierschenk, States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double Binds, Arbeitspapier 113, 2010 des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg Universität Mainz.

<sup>150</sup> Evaluierungsstudie von US-AID, Weighing in on the Scales of Justice, 1994.

<sup>151</sup> Weilenmann, Beiträge zur sozio-kulturellen Anpasstheit politischer Projekte in Subsahara-Afrika aus rechtsethnologischer Sicht. Regionalgutachten im Rahmen des F&E Vorhabens: GTZ-Leistungsangebot zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen im Rahmen der TZ, 1997, S. 14ff.

<sup>152</sup> Siehe dazu Diaby-Pentzlin, Projektpraxis und Wissenschaftshäme oder: Die Einsamkeit der Projektkonzeptionalistin beim Rechtspluralismus, in: Benda-Beckmann F.u.K./Heise/Schönhuth (Hrsg.), Recht und Entwicklung,

kleinbauernnahe Institutionen über geplante Landnahmen informieren, dass sie Landnutzerinnen an Gewinnen der Investition beteiligen oder faire Entschädigungen auszahlen. Eher zeigt sich, dass die schwachen Institutionen in Gastländern mit großen, angeblich freien Flächen mit der Aufgabe überfordert sind, Investitionen sozial einzuhegen<sup>153</sup>. Manch afrikanischer Staat muss für die enormen Transformationen (von Subsistenz zu Bodenmärkten) in kurzer Zeit überhaupt erst angepasste und effektive Institutionen des Land(markt)managements aufbauen und testen; dazu sind nun gleich ebengroße Transformationen von regionalen Märkten zur Eingliederung in globale Wertschöpfungsketten zu bewältigen. Recht, auch Investitionsrecht, hat letztlich im lokalen Raum menschliches Verhalten wirksam zu steuern. Dort zeigt sich, wen Regeln begünstigen, wen sie benachteiligen, und dort zeigt sich auch, ob Gaststaaten letztlich damit überfordert sind, Auslandsinvestitionen so in den Griff zu bekommen, dass die armen Bevölkerungsgruppen profitieren (*pro poor*).

### Rechtspluralismus und die Crux des schriftlichen Rechts

Es wurde oft versucht, über modernisierungs-„revolutionäre“ Ansätze traditionelles Recht abzuschaffen und durch modernes Recht ersetzen zu wollen, was meist misslang. Wenn soziales Leben nicht nur durch staatlich gesetztes Recht, sondern daneben noch durch eine Vielzahl weiterer formalisierter Regeln strukturiert und gelenkt wird, können überlappende Rechtsnormen sich gegenseitig im Extremfall bis zum Zustand der Rechtslosigkeit de-legitimieren. Seit Jahren liefert im juristischen Bereich das Konzept des „Rechtspluralismus“ passende Begriffe zur Analyse solch ko-existierender Rechtsmechanismen<sup>154</sup>. Lokale Rechte werden weniger durchgesetzt, ihre Kraft zur Anpassung ist gemindert, sie entsprechen nicht mehr einer sich schnell gewandelten Welt. Andererseits leben überkommene Wertvorstellungen und Loyalitäten fort und sind stark genug, Regeln des westlich-bürokratischen Rechts ins Leere laufen zu lassen und zu unterminieren. Ist modernes Erb- oder Ehegüterrecht z. B. zu schwach, sich durchzusetzen, ist es die Gefahr solcher Gesetzgebung, dass Frauen in polygamen Ehen nun ihre traditionellen Schutzrechte verlieren, ohne dass neue Rechte diese Verluste ausgleichen können. Die modernen Rechtsregeln greifen allenfalls für kleine begüterte Kreise. Regeln verschiedene Autoritäten (staatliche und andere) nebeneinander Konflikte, sind Vermachtung von Recht und allgemein wachsende Rechtsunsicherheit die Folgen. Wer Zugang zu Information hat und entsprechende Mittel besitzt, kann sich nach dem Prinzip des *forum-shopping* auf die jeweils günstigeren Rechtsregeln berufen<sup>155</sup>. Zunehmend gilt dann das Recht des Stärkeren.

Bodenrecht ist komplex und lokal immer unterschiedlich ausgeprägt. Landnutzung wird faktisch über tief verwurzelte Rechtspraktiken vor Ort geregelt, die sich, mündlich vermittelt, vital ständig weiter entwickeln. Damit verfügt sind staatliche „euro-afrikanische“<sup>156</sup> schriftliche Gesetze, meist in der Sprache der *colonial masters*, in denen lokale und aufgestülpte Landeigentums- und Nutzungskonzepte endgültig fixiert werden. Formal-staatliches Recht ist teils in Bürokratien und juristischen Maschinerien der Hauptstädte verkapselt. Zwar wirkungsmächtig, jedoch oft weit davon entfernt, einen verlässlichen und berechenbaren Rahmen für Alltagshandeln bereit zu stellen.

---

Law and Development, Heft 1+2 der Zeitschrift für Entwicklungsethnologie 2005, 61-83; dies., Democratization and Development Policy, in: Engel/Kappel (eds.), Germany's Africa Policy Revisited – Interests, images, and incrementalism, 2002, 163 - 176.

<sup>153</sup> Cotula/Vermeulen/Leonard/Keely, Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, IIED/FAI/IFAD 2009, S. 7.

<sup>154</sup> Zum Konzept Benda-Beckmann, F. 1994 (Fn. 18); seit den 90er Jahren erweiterte sich das Konzept auf jegliche Beschreibung überlappender Souveränität, Benda-Beckmann, F./ Benda-Beckmann, K. / Eckert (eds.), Rules of Law and Laws of Ruling. On Governance of Law, 2009.

<sup>155</sup> Benda-Beckmann, K., Forum Shopping and Shopping Forums, Journal for Legal Pluralism 1981, 117 – 159.

<sup>156</sup> Den Gegensatz von „Euro-Africa“ und eines von „Africans“ definierten „Africa“ präzisiert Nana Kobina Nketsia V (Ghanaischer Paramount Chief und promovierter Geschichtswissenschaftler) auf dem Forum: Good Governance: Drawing on Cultural Diversity der Eschborner Fachtage 2010: Vielfalt: der Kulturfaktor, Manuskript 2010.

In Ghana konnte die englische Kolonialmacht Kumasi, die im Kernland Ghanas liegende Hauptstadt der mächtigen und bis heute politisch einflussreichen Aschanti, nur wenige Jahrzehnte wirksam besetzen. Mehr als in allen anderen Staaten Afrikas ist es in Ghana besonders offensichtlich, dass in Afrika wirksame lokale Governance (Steuerung) nur hybrid („kreolisiert“, gemischt) zu haben ist. Staatliche Verwaltung endet grundsätzlich an der Ebene von Distrikten. Zur Vermittlung von Maßnahmen auf lokaler Ebene bedürfen Distriktverwaltungen und andere dezentrale staatliche Instanzen der Zusammenarbeit mit traditionellen Autoritäten. 80% des Landes wird von (hybrid angereicherte neo-) traditionellen Governanceformen nach eigenen Vorstellungen von Rechenschaftspflicht und Behandlung verletzlicher Gruppen (Frauen, Jugend oder Migranten) verwaltet. Nur an 8% aller Landtransaktionen ist die staatliche Landverwaltung beteiligt<sup>157</sup>. Zweidrittel aller unterhalb der Distriktebene liegenden Dörfer sind den neo-traditionellen Institutionen überlassen, entweder den hierarchisch noch eng am vorkolonialen Erbe organisierten der Akan-Regionen<sup>158</sup> oder den fragileren und konflikträchtigen der nördlichen oder der Volta-Region. Ca. 30 000 *Chiefs* und *Elders* verteilen Land und schlichten Familienstreitigkeiten nach ihren Regeln und stehen damit in Konkurrenz zu staatlichem Land- und Agrarrecht und der staatlichen Konfliktbearbeitung in den Gerichten.

Erste staatliche Landrechtsreformen haben solche facettenreichen, rechtspluralistischen Ausgangslagen und gesellschaftliche Alltagspraxis überhaupt nicht berücksichtigt oder sie, wie in der Cote d'Ivoire, für abgeschafft erklärt, was zu schweren gesellschaftlichen Verwerfungen führte<sup>159</sup>. Auch in Ghana wird für Land getötet<sup>160</sup>. In jüngerer Zeit definierte eine Welle westafrikanischer Landgesetze „Modernität“ neu und sucht in Umfeldern von gesellschaftlich schlecht integrierter (Rechts-) Staatlichkeit kreativ nach Wegen der Zusammenführung der verschiedenen Rechtssysteme. Es wird versucht, staatliches Recht näher an das kulturelle Terrain heranzuführen und die Steuerungskraft staatlichen Rechts für das gesellschaftliche Zusammenleben dadurch zu erhöhen, dass die Anschlussfähigkeit staatlichen Rechts an die lokale Lebensrealität verbessert wird. Lokale Praktiken sollen zum Ausgangspunkt der Registrierung von Landrechten werden. Dies geschieht auch mit dem erklärten Ziel, nah an dörflichen Lebenswelten Nutzungsrechte der besonders benachteiligten Gruppen von Jugendlichen, Frauen und Migrant(inn)en zu sichern.

Auch wenn bei Bodenverwaltungsreformen nicht hoch-schwellige Katasterämter und Eigentumstitel (die schon von der Sache her alphabetisierte Schichten bevorzugen) das Reformziel sind, so ist auch bei der Suche nach *institutions that work for poor people*<sup>161</sup> zum Schutz der Rechte schwacher Bevölkerungsgruppen irgendeine Art von niedrig-schwelliger Verschriftlichung und Registrierung von Nutzungsrechten schwerlich zu umgehen. Um armutsorientiert den vielschichtigen Nutzungsinteressen an

---

<sup>157</sup> Kasanga/Kotey Land Management in Ghana: Building on Tradition and Modernity, IIED 2001 sowie verschiedene Berichten des heute hauptsächlich von der Weltbank geförderten *Land Administration Projects*.

<sup>158</sup> In einer klaren Stufenleiter von Dorf- über *subdivisional*-, *divisional*- bis zur Spitze der *paramount Chiefs*.

<sup>159</sup> Ursache der ivoirischen Krisen der Jahre 2002 bis 2007 und 2010 war zum großen Teil auch der Umgang mit Bodenrecht. In den 1960er Jahre manipulierte Präsident *Houphouet-Boigny* lokale Rechtsvorstellungen und „enteignete“ die ursprüngliche Bevölkerungsgruppen zu Gunsten von Migranten, die Land unbeschränkt kommerziell in Wert setzen durften (*who tills the land owns the land*). Knapp 30 % der ivoirischen Bevölkerung sind Migranten. Mit Niedergang des „ivoirischen Wirtschaftswunders“ und Rückkehr Autochthoner auf das Land wurde deutlich, dass die Aufnahmefähigkeit überfordert war. Präsidenten *Gbagbo* spielte mit Feuer, nutzte die Frustration der autochthonen Dorfbevölkerung und erließ populistische Bodengesetze, die nun zu Lasten der Migranten, vor allem der nachgewachsenen zweiten Generation gingen. Dagegen brandete von 2002 bis 2011 die „Rebellion“ nördlicher Migranten.

<sup>160</sup> *Brukum*, Chieftaincy and Ethnic Conflicts in the Northern Region of Ghana, 1980-2002, in *Tonah (ed)*, Ethnicity, Conflict and Consensus in Ghana (2007), 98-115; *Atteh/Tonah*, Chieftaincy Disputes in a Peri-Urban Community, The Case of Bortianor, Greater Accra Region, in *Tonah (ed)*, Ethnicity, 149-168.

<sup>161</sup> *Discovering institutions that work for poor people* war das Motto des von britischen und irischen Entwicklungszusammenarbeit von 2007-2013 unterstützten *Africa Power and Politics Programme* (APPP), siehe abschließende Darstellung von Booth/Cammak, *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, 2013 zur Bedeutung externer Förderung für lokale Institutionen.

den dörflichen Graswurzeln gerecht zu werden<sup>162</sup>, wurden im frankophonen Westafrika seit Mitte der 1990er Jahre sog. *plans fonciers ruraux* (ländliche Bodenpläne) gefördert. Ihre Versprechungen auf Rechtssicherheit und Fairness konnte auch diese bevölkerungsnaher Registrierung nicht einlösen. Letztlich wurden westliche Rechtskategorien und Verwaltungsverfahren eingeführt, von denen nicht alphabetisierte Bauern sagen: *Le bic vole mille fois plus que la main*<sup>163</sup>. Heute zeigt sich, dass auch diese im Ansatz dorfnaher Verschriftlichung der Rechtspraktiken meist zu Lasten der Kleinbäuerinnen und Bauern und zu Gunsten einheimischer Landrechtsjuristen, Grundbuchangestellten, Landvermesser, starker lokaler Persönlichkeiten und in jüngster Zeit zunehmend ausländischer Investoren geht<sup>164</sup>.

### Lediglich von Geldgebern veranlasste Reformen

Mit dem Wandel der moralischen Subsistenzwirtschaft zur kommerziellen Landwirtschaft findet und erfindet kleinbäuerliche Landwirtschaft lokal immer wieder neue Institutionen. So wird z. B. fast der gesamte Kakao Westafrikas bis heute mit lokalen pachtähnlichen *sharecropping* Verträgen angebaut<sup>165</sup>. *Pro poor* Engagierte kritisieren allerdings die Stärke autochthoner *land lords* und die Entwicklung von *share cropping* Verträgen zu Lasten von in ihren Augen zu schützenden Migranten<sup>166</sup>. Der Status als „fremder“ Migrant (im Gegensatz zu dem eines *subjects* der eigenen Ethnie des *paramount chiefs*) hat unterschiedliche Behandlung zu Folge, es gelten z. B. für diese „Fremde“ noch nach Generationen und bis heute andere Zuteilungen und Zahlungspflichten, eine Art Zweiklassen-Landrecht. Trotzdem spricht auch einiges dafür, Gewohnheiten ohne Intervention von außen Raum zu geben, sich aus zu melden. Ruf, der seit Jahrzehnten auch in abgelegensten Dörfern empirische, vergleichende Forschung zum Kakaoanbau betreibt, begrüßt es z. B., wenn die in Ghana von kritischer Seite geschmähten starken autochthonen Kräfte ohne staatliche Intervention den Migranten schärfere Bedingungen diktieren können. Für ihn sichert freie Entwicklung ohne staatliche Interventionen - mit Blick auf die benachbarte Elfenbeinküste<sup>167</sup> - den gesellschaftlichen Frieden<sup>168</sup>.

Wenn sich Gewohnheiten mit der Kommerzialisierung jedoch so stark verändern, dass sie ihren bisherigen Gehalt verlieren, wenn starke Akteure sich ungehemmt ländliche Überschüsse aneignen und schwache Gruppen ganz heraus fallen, kann staatliche Intervention das kleinere Übel sein. Mündliche oder in „kleinen Papieren“<sup>169</sup> skizzierte Nutzungsvereinbarungen können auch so unvollständig und unsicher sein, dass gerade darin eine Quelle für Konflikte liegt. Je begehrt das Land, desto mehr geraten neo-traditionelle Autoritäten in Versuchung, Land wegzugeben<sup>170</sup>. Nachfolge-Konflikte um

---

<sup>162</sup> Elwert, Landreform und Rechtssicherheit, 1996, [http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/publikationen/media/Georg\\_Elwert-Landreform\\_und\\_Rechtssicherheit.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/publikationen/media/Georg_Elwert-Landreform_und_Rechtssicherheit.pdf) (zuletzt abgerufen 30.07.13)

<sup>163</sup> „Ein Stift stiehlt tausend Mal besser als die Hand“, Stamm, *Formalising the practices coutumières*, *Etudes rurales* 2013, 169-190, S.175. Ähnlich „entzaubert“ Cotula, *The great African land grab? Agricultural investments and the global food system*, 2013.

<sup>164</sup> Stamm 2013 (Fn. 163) S. 185.

<sup>165</sup> Ruf, „You Weed and We’ll Share“. *Land Dividing Contracts and Cocoa Booms in Ghana, Côte d’Ivoire and Indonesia*. Report CIRAD/GTZ 2010.

<sup>166</sup> Amanor/Diderutuah, *Share Contracts in the Oil Palm and Citrus Belt of Ghana*, 2001 qualifizieren diese Entwicklungen als ausbeuterisch.

<sup>167</sup> Siehe oben Fn. 159.

<sup>168</sup> Ruf 2010 (Fn. 165), S 6.

<sup>169</sup> Zu den *petits papiers*, mit denen in Westafrika Vereinbarungen rudimentär festgehalten werden, mit vielen weiteren Hinweisen Stamm 2013 (Fn.163); für Ghana mit Abbildungen solcher Papiere Ruf 2010 (Fn. 165) S. 32ff.

<sup>170</sup> „*The money is so enticing*“. 800-mal mehr zahlten kommerzielle Käufer in Accra für einen *plot*, den eigentlich berechnete Familienmitglieder nutzen sollen, erklärte ein Sympathie und Verständnis erweckender *Ga chief* des Stadtteils Ozu in einem Diskussionsbeitrag auf dem *National Land Forum Securing Land Rights for Accelerated National Development*, Accra 2007. Für die gewichtigen Ashantis *Ubink*, *In the land of the chiefs: customary law, land conflicts, and the role of the state in peri-urban Ghana*, 2008.

*Chief*-Positionen verschärfen sich. Für die Aschanti Region zeigten Befragungen in der *Offinso Traditional Area*, dass mächtige *Ashanti Chiefs* Anpassung der Rechtspraktiken in kleinen Schritten gut für sich zu nutzen wissen. Keine der befragten Gruppen stellte das Recht der *Chiefs* in Frage, Farmland in peri-urbanen Gebieten zu Bebauungszwecken zurückzufordern; es variierten allerdings die Angaben zur praktizierten Entschädigung: 20% des als Farmland abgenommenen Landes müsse als städtisches Bebauungsland an vormalige Nutzer(innen) zurück gegeben werden (Gruppe der *Chiefs*); über 50% machte die Gruppe der Bauern geltend und bis zu 66% behauptete die Gruppe der oft kenntnisreichen *disabled*<sup>171</sup>.

Auf Basis einer 1999 erlassenen *National Land Policy* startete in Ghana 2003 das *Land Administration Project* (LAP). Hauptgeber der Phase 1 waren bis 2011 die Weltbank und das britische *Department for International Development* (DFID). Funktionierende hybride Bodenverwaltung war ein Projektziel der ersten Phase. Stand und steht für die Weltbank die Förderung formal-staatlicher *land agencies* und kommerzieller Landwirtschaft im Vordergrund, waren es für die 2009 ausgestiegenen Briten die Förderung lokaler Institutionen, die in den Dörfern armutsorientiert den Boden zu verwalten versteht. Vor allem britische, am Schutz von *rural livelihoods* orientierte Papiere aus der ersten Zeit des LAP drangen darauf, dass der zur Berücksichtigung der Interessen auch schwacher Bevölkerungsgruppen über solche Institutionen intervenieren müsse<sup>172</sup>. Auf der einen Seite führt Formalisierung von Landverwaltung seit den Zeiten der Kolonialverwaltung zu einseitigen Begünstigungen und Konflikten und hat noch kaum eine Verschriftlichung und Erfassung der Nutzungsrechte den Armen wirklich genutzt<sup>173</sup>. Auf der anderen Seite verfallen mit schnell schreitender Kommerzialisierung auch *Checks und Balances* lokaler Institutionen rasant; das sind hochdiffizile Ausgangslagen für auch armutsorientierte Reformen.

Ghana ist in seinem Investitionsbudget stark von ausländischer EZ abhängig. Wenn ein Projekt zweistellige Millionensummen für Landmanagement ausgeben will, wird dies in Ghana niemand ablehnen. Aber gibt es jenseits des EZ-Milieus Stimmen, die eine Landmanagementreform wirklich einfordern?

Unternehmen, die in Ghana an Land kommen wollen, gehen geschickt um mit den für Ausländer schier unvorstellbar wirren Rahmenbedingungen von mikro-lokal immer unterschiedlichen gewohnheitspraktischen Regeln und deren Verfügung mit mehr als 160 widersprüchlichen formalen Bodenrechts-Regelungen und intransparenten Registrierungsprozessen<sup>174</sup>. Ghanaische (wie übrigens auch chinesische) Unternehmen verstehen, dass Investitionsverhandlungen schlafende, bis dato unsichtbare Ansprüche wecken und verhandeln mit gegebener Geduld mit bis zu 30 beteiligten Parteien: *paramount chiefs*, *divisional chiefs*, Familienoberhäuptern mit abgeleiteten Nutzungsrechten, weiteren Entscheidungsträgern der Familie oder welchen, die Zuständigkeiten im Streit mit anderen vielleicht auch nur behaupten, mit Familienmitgliedern oder Migranten, die das Land tatsächlich bearbeiten, mit Personen, die Nutzungsrechte an Bäumen oder anderen Ressourcen behaupten oder mit denen, die sich sonst noch mit plausiblen Verfügungsberechtigungen oder Nutzungsansprüchen melden, im Norden

---

<sup>171</sup> In dem von deutschen EZ unterstützten *Ascertainment of Customary Law Projekt* arbeiteten (sehr selten in Ghana) ein staatliches Organ, die in der Tagespolitik allerdings nicht sehr bedeutende *Law Reform Commission*, mit dem *National House of Chiefs* (NHC) zusammen. Das wurde auch erst möglich, als die Komponente *Ascertainment of Customary Law* aus dem staatlich geführten LAP heraus genommen wurde. *Accountability und transparency* traditioneller *governance* waren (anders als die Themen von *migrants* und *women*) sensible Themen. Fragen dazu, wie Zahlungen für Landtransaktionen (*drink money*) zum Nutzen der Gemeinschaft ausgegeben werden, fehlten daher in den vom NHC kontrollierten Fragebögen.

<sup>172</sup> Von DFID zu Beginn des LAP in Auftrag gegeben: Wily/Hammond 2001 (Fn. 20); Tolmein/Brown/Crook, Project Memorandum LAP, Strengthening Customary Land Administration, 2004.

<sup>173</sup> So das Ergebnis eines Panels „Politics of alternative land reforms in Africa – Can the poor profit?“ Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD) Konferenz 2012, Köln, 30.05.-01.06.12.

<sup>174</sup> „*Very messy institutional and organisational context*“, „*panacea*“ oder „*phlethora of laws, regulations and policies*“ ist die Wortwahl in manchen LAP-Papieren.

Ghanas vor allem noch mit Erdherren. Gewiefte einheimische Unternehmen „machen ihre Hausarbeiten“<sup>175</sup> und kommen so ohne gewaltsame Konflikte in zeh- bis mehreren hundert Hektarschritten zu größeren Plantagen. Wenn Investoren Wert auf formelle Titel legen, bezahlen sie spezialisierte Kanzleien, Unterhändler und Landvermessungsbüros, die die zweistellige Anzahl von Verwaltungsvorgängen und später die Gerichtsklagen für sie erledigen. Registrierung von Nutzungsrechte verteuert allerdings die Transaktionen und unterbleibt oft<sup>176</sup>.

Hybrides Landmanagement braucht vertrauensvolle Zusammenarbeit. Das Verhältnis zwischen staatlichen und traditionellen Kräften ist in Ghana jedoch nach widersprüchlichen geschichtlichen Erfahrungen<sup>177</sup> mit Misstrauen aufgeladen. Es ist gefährlich, offen am stillschweigenden Sozialvertrag von: das Land den Traditionellen, dem Staat alles ab Distriktebene<sup>178</sup> zu rühren. Natürlich gibt es Überschneidungen. Für die Bevölkerung ist Governance gelungen, wenn lokale Verwaltung gut mit traditionellen Kräften zusammenarbeitet<sup>179</sup>. Auch Angestellte der Lokalverwaltung wissen, dass es ohne Zusammenarbeit mit traditionellen Kräften keine Entwicklung für die Dörfer gibt. Es fehlen jedoch klare politische Vorgaben zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen staatlichen und traditionellen Kräften sowie Gesetze, die rechtssicher die Zuständigkeiten verfügen. „Fuzzy dealings“ und „ostrich partnership“ heißt es in einem Papier der Lokalverwaltung<sup>180</sup>. Hybride Bodenverwaltung müsste die Grenzen an den beidseitig jeweils scharf beobachteten Terrains offen zum Thema machen. Es gibt in Ghana keine gesellschaftliche Diskussion um eine Bodenverwaltungsreform, die alle Interessen einschließt. Vielversprechender und sicherer ist es für fast alle Beteiligten, Dinge unentschieden in Schwebelage zu lassen, sich in den vorhandenen institutionellen Rahmen durch zu lavieren und kleinteilig Partikularinteressen zu sichern.

Subtil manipulieren auch bürokratische Eliten lokale Praktiken zu ihren Gunsten und bereiten Landprivatisierung und Eintragung von Landtiteln für unbeschränktes Eigentum in Kataster vor. Erst werden traditionelle Autoritäten gebetsmühlenhaft als fortschrittsfeindlich und korrupt dargestellt. Dann wird gemeinschaftliches sogenanntes *stool land*, für welches traditionellen Autoritäten ein oberstes unabgeleitetes Recht (*allodial title*) zusteht, zu *family land* zu erklärt. *Family land* kann von Familienoberhäuptern veräußert und damit „privatisiert“ werden; dies dann zu Lasten schwächerer Familienmitglieder (vor allem der nächsten Generation und von Frauen) und zu Gunsten derer, die von den Umwidmungen Kenntnis haben und wissen, wie Eigentum an jetzt individualisierten Grundstücken in registrierten Landtiteln festgeschrieben werden kann. Sowohl traditionelle als auch bürokratische Eliten verdrängen so geschickt verletzte Gruppen aus ökonomisch interessanten Gebieten<sup>181</sup>.

Verletzte Gruppen wenden sich auch in heutigen Zeiten von knappem Land im Ernstfall immer noch an ihre *Chiefs* und vertrauen, dass die Macht informeller Klientelnetze (die sich an Abstammung und

---

<sup>175</sup> „I do my homework“, waren die Worte eines Unternehmers bei einem Besuch seiner 200 ha großen Teakholzplantage in der Volta Region 2010.

<sup>176</sup> Verlässliche Statistiken über das tatsächliche Ausmaß von Landtransaktionen fehlen so.

<sup>177</sup> Für das Jahrzehnt bis zur Unabhängigkeit Rathbone, Nkrumah and the Chiefs. The Politics of Chieftaincy in Ghana 1951-60, 2000.

<sup>178</sup> Nugent, States and Social Contracts in Africa, New hybrid democrats: popular perspectives on the co-existence of democracy and traditional authority, Journal of Modern African Studies 2009, 101-128.

<sup>179</sup> Logan, Selected chiefs, elected councilors and hybrid democrats: popular perspectives on the co-existence of democracy and traditional authority, Journal of Modern African Studies 2009, 101-128.

<sup>180</sup> „Though TA (traditional authorities) are acknowledged to play a key role in development, no lucid legislative arrangements exist for their inclusion in the DA (district assemblies) except in need for consultation. This has created a very fuzzy dealing between the DA and TA. The relationship between the TA and the DAs is therefore described as an ostrich partnership as we appear to be avoiding this controversial and delicate fusion of TAs into local administration“, Mahama, Partnership Modalities between Local Government and Traditional Authorities in Ghana: Which Way? A Paper Presented at a Public Agenda/ILCS Consultative Workshop on Twenty Years of Decentralisation in Ghana, Institute of Local Government Studies 2009.

<sup>181</sup> Solche Prozesse und *elite capturing* gibt es nicht nur in Ghana, Cotula (ed.) 2007 (Fn. 20).

Verwandtschaftszugehörigkeit, also an Ethnien, Clans und Familien, aber auch am Zugang zu „übernatürlichen Kräften“ orientieren) zu Gunsten ihrer Einzelwünsche zirkuliert. Durchsetzung von Interessen findet selten darüber statt, dass ähnlich Betroffene sich verbünden. Zusammenschluss von Schwachen kann aus Sicht der ländlichen Bevölkerung nur unselig machen<sup>182</sup>. Der Ausweg, dass unzufriedene Gruppen auf neues Land abwandern, ist heute verschlossen. Grimm und Erbitterung der ihren Nutzungsrechten enteigneten Kleinbauern und Bäuerinnen entladen sich heute eruptiv gewaltsam, nicht selten anlässlich traditioneller Feierlichkeiten im Streit darum, wer legitimiert ist, den Titel *Chief* zu tragen. Je umfangreicher die Landankäufe ausländischer Investoren, je aggressiver die Entwicklung kommerzieller Plantagenwirtschaft, desto mehr verschärfen sich die Nachfolgekongflikte um *Chief*-Positionen. Unzufriedenheit führte bisher jedoch auch von dieser Seite nicht zu politischen Forderungen nach einem geordneten Landmanagement.

### 3.2 Beispiel aus Ghana: „Es ginge schon...“: innovative institutionelle Weiterentwicklung von „customary land secretariats“

Für EZ-Förderung von bis in die Dörfer hinein wirksamen Landrechtsreformen stellte der Weltbank-Ökonom Deiniger<sup>183</sup> in einem Forschungsbericht des Jahres 2003 folgende Schlüsselfaktoren fest: Nötig sind „Legalität“ staatlicher Gesetze, soziale „Legitimität“ dieser Gesetze in den lokalen Gemeinschaften und „Rechenschaftspflichtigkeit“ (*accountability*) ausführender Organe gegenüber der lokalen Bevölkerung.

Viele Reformen blieben wirkungslos, weil lokale gewohnheitspraktische Institutionen übergangen wurden. Es fehlte der Schlüsselfaktor: Legitimität. In Ghana weisen die Verfassung von 1992 sowie der *Chieftaincy Act* mit seinen ausführenden Bestimmungen der staatlich verfassten *Chieftaincy* ausdrücklich bestimmte Aufgaben zu. Organisatorisch sind die *Paramount Chiefs* der knapp 200 *Traditional Areas* mit ihren *Traditional Councils* in zehn *Regional Houses of Chiefs* zusammengefasst, eines für jede offizielle Region. Damit der Staat auch auf nationaler Ebene über einen Ansprechpartner auf Seiten der traditionellen Kräfte verfügt, wurde 1971 der *Chieftaincy Act* geändert und das *National House of Chiefs* gegründet. Abschnitt 22 der Verfassung schreibt der *Chieftaincy* die autonome Wahrnehmung eigener Angelegenheiten zu, dazu gehört vor allem die Austragung von *Chieftaincy* Konflikten vor den eigenen Organen ihrer *Traditional Councils* und *Houses of Chiefs*. *Customary law* ist gemäß Art. 11 eine verfassungsgemäße Rechtsquelle. Gem. Art. 272 (b) und (c) hat das *National House of Chiefs* die Kompetenz, *customary law* zu erheben, zusammenzustellen und in Richtung Harmonisierung und Verfassungsgemäßheit zu interpretieren. Gewohnheitsrecht bestimmt vor allem Familien- und Landrecht. Abschnitt 21 der Verfassung zum Landrecht garantiert in Art. 267 die Existenz und Unveräußerlichkeit von „*stool and skin land*“ (der Stuhl ist das Herrschaftssymbol südlicher, die Haut das nördlicher Bevölkerung).

Die Verfassung versagt den traditionellen Kräften allerdings die alleinige, autonome Bewirtschaftung von Land. Insbesondere obliegt es dem Staat, Rechenschaftspflichtigkeit gewohnheitsrechtlicher Bodenverwaltung sicher zu stellen. Im 6. Abschnitt zu den Leitprinzipien von Staatspolitik weist Art. 36 Absatz 8 darauf hin, dass die Verwalter von *stool-*, *skin* und *family land* dieses Land in Treuhandschaft zum Wohle aller verwalten und auch dafür haftbar zu machen sind. Der Wortlaut: „*The State shall recognize that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognize that the manager of public stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their functions for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable in this regard*“.

---

<sup>182</sup> „Afrikanische Gesellschaften sind nicht wie eine Cremeschnitte organisiert, wo Bauern sich unten organisieren um nach oben auf die Politik Druck auszuüben“, Weilenmann 1997 (Fn. 151), S. 12.

<sup>183</sup> Deiniger, Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead, World Bank/Oxford University Press 2003.

Die ghanaische Bodenordnung mit ihrer besonderen gemischten Zuständigkeit staatlicher und staatlich verfasster traditioneller Institutionen hat im Landrecht über die Jahre zu einer Unmenge von Gesetzen, Verordnungen und Prinzipien geführt. Ghanas *National Land Policy* von 1999 zählt 26 Gesetze zur Bodenverwaltung, 18 zu durchführenden Organisationen und dazu 56 Verordnungen. Regeln ergeben sich aus staatlicher Rechtssetzung, dem *Common Law* der britischen Kolonialzeit und aus lokalem Gewohnheitsrecht (dazu noch auch dem Gewohnheitsrecht, wie es nach staatlicher Rechtsprechung festgestellt wurde)<sup>184</sup>.

Auf der negativen Seite führt diese Unmenge an Regelungen unterschiedlicher Herkunft und Überfülle an Landorganisationen und Autoritäten mit unklaren Mandaten zu zahlreichen Lücken, Überlappungen, Widersprüchen, Konflikten und Ressourcenverschleiß. Positiv ist in Ghana die Existenz des *National House of Chiefs* mit seinem Verfassungsauftrag, Gewohnheitsrecht von innen heraus zu modernisieren. Dies bietet die Möglichkeit, eine Reform von traditionellem Recht im Zusammenspiel zwischen staatlichen und bereits bestehenden staatlich verfassten neo-traditionellen Institutionen sowie anderen lokalen Institutionen anzugehen. In Ghana ist damit grundsätzlich keine falsche Trennung von schriftlichem formal-staatlichen Gesetzen (Legalität) und gewohnheits-praktischer überwiegend mündlicher Ordnung (Legitimität) gegeben. Schon von der Verfassung her ist geschicktes „Verfugen“ von Elementen beider Ordnungen möglich, eine einmalige Chance für eine Landreform.

Britische EZ förderte bis zum Jahr 2009<sup>185</sup> im LAP hybride *customary land secretariats* (CLS) als das dezentrale Fundament der ghanaischen Architektur von Landmanagement. Unter Berücksichtigung landeseigener Charakteristika legten ghanaische und einige internationale Landexperten ein Konzept der CLS vor<sup>186</sup>, welches die Verfügungsgewalt über Land den traditionellen Institutionen überließ, diese dabei über diverse Schnittstellen zu staatlichen Lokalverwaltung und *land sector agencies* demokratisch einzurahmen suchte<sup>187</sup>. Klug (und weitergehend als die *plan fonciers rurales*) wurde vor allem auf mögliche lokale Umsetzungs-Institutionen geschaut. Wichtige Elemente waren: Momentaufnahme lokaler Verfügungs- und Managementregeln und Nutzungstypen, die auf Versammlungen den Gemeinden zur Validierung zurück zu spiegeln sind (*ascertainment of customary practices*); pragmatische Grenzvereinbarungen (*traditional boundary demarcation*), Landnutzungsplanung und Inventarisierung von Grundstücken mit aufliegenden Nutzungsrechten mit einfacher handgehaltener Geoinformationssystem-Technik; ebenso einfache Katalogisierung der inventarisierten Daten in den CLS; breit ange-

---

<sup>184</sup> Gemäß Art. 266 der Verfassung können Ausländer Land nur als *lease hold* für eine Dauer von 50 Jahren erwerben. Verlängerungen von jeweils weiteren bis zu 50 Jahren sind möglich. Ansonsten gilt für Auslandsinvestitionen aller Sektoren der *Ghana Investment Promotion Centre Act 2013* (Act 865) sowie die *Technology Transfer Regulations, 1992* (LI 1547). Sonderregelungen für Land gibt es in diesen Gesetzen nicht. 2012 erließ die *National Lands Commission* unverbindliche *Guidelines on Large Scale Acquisition of Land for Agricultural and other purposes* um den 2010 von World Bank/ FAO/ UNCTAD/ IFAD verabschiedeten allgemein gefassten *Principles for Responsible Agricultural Investment* Genüge zu tun. Erfahrungen zur Anwendung der ghanaischen Leitlinien stehen noch aus; erste Berichte stimmen skeptisch. Eine Studie zu *Agricultural Investments* in Ghana von 2012 (Fn. 15) merkte an, dass die Zusammenarbeit zwischen dem *Ghana Investment Promotion Centre* und der *Environmental Protection Agency* zur Durchsetzung von Standards und Bedingungen zu wünschen lässt. Kelsall, Ghana: a star but static performer, in: Kelsall, Business, Politics and the State in Africa, 2013, 74-92 schließt sein Kapitel zu Ghana mit einem generellen Hinweis auf einen *need to combat competitive clientilism and the short-horizon rent management it drives*.

<sup>185</sup> Nicht die Weltbank, sondern allein die Briten unterstützen von 2004 bis 2009 mit 9 Millionen US-Dollar Konzeptualisierung und erste Einrichtung von CLS.

<sup>186</sup> LAP strebt eine nutzerfreundliche „one stop shop“-Anlaufstelle für Transaktionen von Land an. In der ersten Phase von LAP versuchten armutsorientierte Kräfte die CLS als *one stop shops* zu etablieren (im Gegensatz zu Einrichtungen der staatlichen *land sector agencies*), DFID, Framework for the Governance and Operations of CLS, 2009.

<sup>187</sup> Für ein *good chiefly land management* im Sinne von Art. 36 Absatz 8 der Verfassung von Ghana, zum Wortlaut s.o. im Text.

legte Sensibilisierung ländlicher Gemeinschaften und letztlich die Verankerung der CLS mit quasi-öffentlichem Status und ihrer inventarisierten Daten als Zertifikate in einem noch zu erlassenen Landgesetz.

Von 37 Piloten zum Ende der Phase 1 galt 2010 das CLS in *Wassa Akrapong*, traditionelle Hauptstadt der *Traditional Area Wassa Amenfi* der *Western Region* im LAP als Vorzeigemodell, an dem sich auch Gesetzgebung orientieren kann<sup>188</sup>. Gute Rahmenbedingungen waren hier: ein aufgeklärter *paramount chief*, ein funktionstüchtiger *traditional council* der verfassten *chieftaincy*, verschiedene Nichtregierungsorganisationen mit gut eingeführter Gemeindearbeit und ein privates Holzunternehmen mit Interesse an Rechtssicherheit, welches Vermessungsarbeiten in seinem Holzeinschlagsgebiet sowie Verhandlungen mit ghanaischen Behörden des Landsektors und auch Regierungsinstanzen unterstützte.

Viele politische, rechtliche und technische Herausforderungen zur Landverwaltung wären noch anzugehen, um die CLS phasenweise aus dem Pilotstadium heraus und in ein rechtlich geregeltes Stadium hinein zu bringen<sup>189</sup>. Das Potential des CLS Konzepts ist groß. Zum einen schließt es an die lokale Sicht auf Land an. Land ist kein in „euro-afrikanischen“ Katastern und Grundbüchern kontrolliertes Eigentum, über das jederzeit auf Landmärkten verfügt können werden soll. Land ist Lebensgrundlage, über dessen Zugang und Nutzung Personen mit verschiedenem Status in einem Geflecht von Beziehungen verhandeln<sup>190</sup>. In *Wassa Akrapong* stellte ein Beirat mit breiter Repräsentation verschiedener Gruppen sicher, dass CLS Entwicklungen in der Gemeinde berücksichtigen und Ergebnisse aus dem CLS wiederum in die Gemeinde zurückgespielt werden konnten.

CLS könnten das Dilemma der Verschriftlichung entschärfen, die Herkulesaufgabe angehen, Subsistenz-Institutionen schrittweise, aber so zügig an die neue Aufgaben heranzuführen, wie rasanter Wandel zur kommerziellen Landnutzungen es mit sich bringt. (Transitionen, die in Europa immerhin mehr als 500 Jahre und nicht wenige Bauernunruhen lang brauchten.) Internationalen Empfehlungen für verantwortungsvolle Agrarinvestitionen mit ihren Forderungen nach Partizipation, Transparenz, Rechenschaftslegung, Anerkennung bestehender Land- und Wasserrechte, Entschädigung, gerechter Teilhabe am Nutzen der Investition könnten bei CLS institutionell anlaufen. In Ghana weiß jeder, dass auf Grundstücken von über 1000 ha Größe lokale Nutzungsrechte liegen und Landnutzungsübertragungen in diesen Größenordnungen Konflikte nach sich ziehen. Die immer wieder geforderte Beteiligung Betroffener vor Landübertragungen<sup>191</sup> könnte nicht nur gebetsmühlenhaft angemahnt, sondern über CLS auch tatsächlich eingeholt werden. Ausländische Investitionen könnten bei Vorhandensein funktionsfähiger CLS ihre Risiken mindern<sup>192</sup> und müssten für rechtssichere und faire Investitionen in Land und Wasser nicht mehr immer wieder neu eigene Erhebungen durchführen.

### 3.3 „...aber es geht nicht“ (Karl Valentin)

Die *National Land Policy* der Regierung von 1999 zeigt umfassend die zahllosen Herausforderungen des ghanaischen *land delivery system* mit seinen gewohnheits-praktischen und formal-staatlichen Ele-

---

<sup>188</sup> Entlang des CLS *Wassa Akrapong* wurden auf dem LAP *Retreat: Thematic Issues for Discussion at Focus Group Meeting on Land Bill* im Jahr 2010 die *Structures for Customary Land Management* diskutiert.

<sup>189</sup> 2009 präsentierte DFID seinen von ghanaischen und kanadischen Gutachtern erstellten Exit-Bericht: „Framework for the Governance and Operations of CLS in Ghana“. Der Bericht enthielt detailliert ausgearbeitete Hinweise, um die CLS als zentrale Komponente dezentralen Landmanagement schrittweise zu einem „fully integrated and unified land administration system“ zu entwickeln.

<sup>190</sup> Lund, *Law, Power, and Politics in Niger – Land Struggles and the Rural Code*, 1998, S. 13, 22.

<sup>191</sup> Beispiele für solchen Forderungen in unverbindlichen internationalen Instrumenten s.o. Fn. 130.

<sup>192</sup> Rudloff, *Kein schöner Land. Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern*, SWP 2012.

menten; es fehlen jedoch klare Schlussfolgerungen für eine landpolitische Ausrichtung. Funktionierende dezentrale Bodenverwaltung ist das Projektziel von LAP. Weitere eindeutige politische Vorgaben fehlen von ghanaischer Seite<sup>193</sup>.

Bei den Entwicklungspartnern gab es von Beginn an gravierende Interessensgegensätze. Förderung der Weltbank zielt darauf, Unternehmen der kommerziellen Landwirtschaft zügig zu sicheren Landtiteln zu verhelfen. Staatlichen *land sector agencies* wird dies eher zugetraut als den CLS, die von Weltbankvertretern und Vertreterinnen wohl nur als ein Schritt zurück auf dem von der Bank favorisierten Weg zu den individualisierten Titeln in Katastern und Grundbüchern eingeschätzt werden. Für die 2009 ausgestiegenen Briten war die Förderung lokaler Institutionen wichtig, die in den Dörfern armutsorientiert den Boden verwalten, und damit von der Natur der Sache her auch Einbezug und Förderung lokaler Autoritäten. Früh zogen einzelne armutsorientierte Expertinnen und Experten ihre Mitarbeit zurück, als bereits zu Beginn von LAP 1 die Regierung von Ghana mit Unterstützung von Weltbank den Schwerpunkt der Förderung auf die staatlichen *land sector agencies* legte. Seit 2011 fördert LAP 2 in der zweiten Phase noch deutlicher vorrangig die staatlichen *land sector agencies*. Weltbank-Förderung zielte immer mehr auf Erfassung marktfähiger Ländereien für kommerzielle Landwirtschaft (*land banks*) als partizipativer Sicherung ländlichen Lebensunterhalts (*rural livelihoods*). Als *Commercial Land Secretariats* erschienen CLS 2012 kurzzeitig auf der Website des LAP: Erhobene Daten dienen nur noch zur Vorbereitung großer Landnahmen und Eintragung formeller Titel? Das Konzept der CLS als dem hybriden dezentralen Ausgangspunkt ghanaischer Bodenverwaltungsarchitektur scheint ad acta gelegt<sup>194</sup>.

Für EZ wird darüber hinaus auch grundsätzlich bezweifelt, ob der nötige lange Atem und angemessen komplexer Umgang für solche Herausforderungen gegeben sind<sup>195</sup>.

Das Konzept der CLS beruht darauf, dass die Zusammenarbeit zwischen dezentralen Organen staatlicher (Boden-)Verwaltung und traditionellen Autoritäten systematisch rechtlich neu geordnet wird; dies nun ist genau der Grenzbereich zwischen den Terrains, den die ghanaische Regierung zu betreten vermeidet. Schnittstellen zwischen CLS und den staatlichen *land sector agencies* sowie deren Befugnisse zur Fachaufsicht wie auch der quasi-öffentliche Status der CLS wären gesetzlich genau festzulegen. Ohne Legalität der CLS, der in ihnen inventarisierten Daten und der ausgehändigten Zertifikate wird sonst nur eine weitere Art „kleiner Papiere“ mit diffusem rechtlichem Status produziert und so ein Rechtspluralismus vertieft, der Schiedsinstanzen oder Gerichten die Arbeit noch weiter erschwert. Ein Bodengesetz mit einem Kapitel zur fein abgestimmten Verfung von Kompetenzen ist nicht mehr wahrscheinlich<sup>196</sup>. Historische Wechselfälle im komplexen Verhältnis von Staat und *Chieftaincy* begründeten wechselseitiges Misstrauen. Unterschwellige Revieraufteilungen und die in Ghana vorherrschende indirekte Kommunikation lassen es kaum zu, kontroverse Auffassungen zur Aufteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen Staat und *Chieftaincy* offen und öffentlich zu diskutieren. Der Staat

---

<sup>193</sup> Aus der *Land Policy* lässt sich sowohl der Auftrag zur Förderung staatlicher *land sector agencies*, also auch der zur Förderung lokaler traditioneller Einrichtungen ablesen. Section 5.5 (h) lautet: *“Review and consolidate all land legislation into a comprehensive legal code, and provide transparent guidelines and procedures to give effect to this policy and facilitate land administration delivery”*; section 5.2 (i) dagegen: *“to collaborate with, and support traditional authorities and other land stakeholders to...institute an administrative mechanism to guide the allocation and disposal of land by traditional authorities and family land throughout the country”*.

<sup>194</sup> DFID's detaillierter Ausstiegsbericht zu den CLS von 2009 (Fn. 189) wurde nicht weiter verteilt. Notwendige neue Mittel in Höhe der britischen Förderung fehlen.

<sup>195</sup> Es gibt die These, dass EZ-unterstützte Landverwaltungsreformen zwangsläufig Komplexität reduziere und sich letztlich westliche Rechtskategorien und Verwaltungsverfahren durchsetzten, so Stamm, Social Research and Development Policy: Two Approaches to West African Land-tenure Problems, in: Africa Spectrum 2009, 29-52.

<sup>196</sup> 2010 wurden im LAP entlang des Erfolgspiloten des CLS Wassa Akrapong „structures for customary land management“ diskutiert, s.o. (Fn. 188). Die erarbeiteten Vorschläge sollten in ein umfassendes Landgesetz (*land bill*) eingearbeitet werden. Ein endgültiger Entwurf wurde bis 2015 noch nicht vorgelegt.

scheint die CLS auch nicht als eine Chance aufgreifen zu wollen, die Verfassungsbestimmung Art. 36 Abs. 8 zur Treuhandschaft traditioneller Autoritäten im Landrecht mit Leben zu füllen<sup>197</sup>.

Einerseits ist die Leistung traditioneller Institutionen zur Regelung von Landfragen für weite Gebiete Ghanas, in denen Landwirtschaft vor allem noch zum Erhalt der Lebensgrundlage betrieben wird, unbestritten. In diese Gebiete reicht der Staat selten, Vergesellschaftung erfolgt hier weiterhin überwiegend in lokalen, altherkömmlich geprägten Strukturen. Wo in Umbruchsituationen Kommerzialisierung Einzug hält, also vor allem in den peri-urbanen Gebieten, ist Landzuteilung andererseits vermachtet und konflikthaft. Traditionelle Eliten lassen bisher keine besondere Entwicklungsorientierung bei der Regelung anstehender Zukunftsfragen erkennen<sup>198</sup>. Neo-traditionelle Institutionen handeln allerdings auch nur so entwicklungsorientiert, wie es entwicklungsorientierte Rahmengesetzgebung anordnet und rechtsstaatliche Anwendung der Gesetze nachhält. So, wie die Häuser der *Chiefs* heute organisiert sind und finanziert werden, können sie auch ihre von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben kaum wahrnehmen, können sie keine Strategien und Politiken entwickeln. Im LAP war dem *National House of Chiefs* der Status einer Durchführungsorganisation von Beginn an vorenthalten, dem Dialog mit den Häusern der *Chiefs* wurde in der Folge immer wieder ausgewichen. So kann es schwerlich funktionieren, die staatlich verfasste *Chieftaincy* von innen her zu reformieren und zu demokratisieren (etwa durch Einbindung von Frauen und jungen Erwachsenen) sowie über fortschreitende Rationalisierung und Bürokratisierung als Veränderungsagenten in Reformprozesse einzubinden<sup>199</sup>.

Zu wenige risiko-bewusste ausländische Unternehmen verstehen nach jahrzehntelanger Tätigkeit in ländlichen Gebieten solch komplexe Zusammenhänge und sehen ihre Interessen dann durchaus in bevölkerungsnah und interessenausgleichend arbeitenden CLS gut aufgehoben<sup>200</sup>. Konzentrieren sich Reformen jetzt einseitig auf die staatlichen *land sector agencies* wird es Legalität in der Logik von Eigentum und Märkten geben; Legitimität und eine den beziehungsreichen Nutzungsinteressen entsprechend komplexe (und damit von der lokalen Bevölkerung als gerecht empfundene) Bodenverwaltung, die nach der Logik von Menschen und Arbeit funktioniert, kann kaum mehr gelingen. Die Vereinfachung vielschichtiger Nutzungsrechte zur eindimensionalen Registrierung von Verkauf oder Verpachtung (*lease*) deutet sich in Ghana schon an. LAP 2 arbeitet auch in der zweiten Phase seit 2011 partikular mit traditionellen Autoritäten zusammen, jetzt jedoch zur Förderung kommerzieller Landwirtschaft, etwa in der Aschanti Region, in der starke *Chiefs* in der Lage sind, zu Lasten verletzbarer Landnutzer und Nutzerinnen große Flächen zusammen zu ziehen; eine gesellschaftlich sensible, konfliktträchtige Herangehensweise, die Landstreitigkeiten kaum verringern wird.

Der komplexe Ansatz der CLS muss allerdings nun nicht mehr den Beweis antreten, dass er in Praxis funktioniert. Halbherzig durchgeführt kann so ein Ansatz ungewollt viel Schaden anrichten. Noch heute

---

<sup>197</sup> Auf einer Konferenz des *National House of Chiefs* mit ZIF (*Centre for International Peace Operations*) widmete sich im Juni 2010 eine Arbeitsgruppe über zwei Tage ohne besondere Ergebnisse dem Thema, National House of Chiefs (ed.)/Diaby-Pentzlin/von Carlowitz (interim eds.), Conference on Sources and Resolutions of Chieftaincy and Land Conflicts, B. Good Chiefly Land Management According to Art. 36 (8) of the Constitution of Ghana, *Chieftaincy Bulletin* 2011, 75-80.

<sup>198</sup> Ubink 2008 (Fn. 170).

<sup>199</sup> Es gibt bisher auch kaum Vorbilder für eine endogene Entwicklung, die ausgewogen alle bestehenden einheimischen Institutionen, sowohl von traditionellen Autoritäten als auch von an den Rand gedrängten Bevölkerungsgruppen berücksichtigt. Weder hatten zu kolonialen Zeiten von *indirect rule* die Einbindung von *Chiefs* das Ziel Armen mehr Zugang zu Ressourcen zu schaffen, noch spätere Ko-optionen von *Chiefs* in Maßnahmen der Landverwaltung. Es sind eher Nichtregierungsorganisationen, wie in Ghana das *Centre for Indigenous Knowledge and Organizational Development* (CIKOD), die mit Respekt vor lokalen Gegebenheiten und Weltanschauungen angepasste Organisationsentwicklung betreiben, um im ländlichen Raum die Stimmen von Armen und verletzlichen Familien zu stärken, damit diese proaktiv auf eine gerechte und nachhaltige Entwicklung ländlicher Gemeinschaften drängen.

<sup>200</sup> So hat das in der *Western Region* arbeitende Holzunternehmen *Samartex* (im Rahmen einer auch von der GIZ unterstützten *private public partnership*) von 2007 bis 2010 das CLS von *Wassa Akrapong* gefördert.

haben Konflikte in Volta Region ihre Ursache in den Manipulationen der Kolonialverwaltung, traditionelle Institutionen für Verwaltungszwecke umzumodeln<sup>201</sup>. Auch das CLS-Konzept stand vor der Aufgabe, administrierbare Lösungen für lokal recht kleinteilige Gemeinschaften (*land owning communities*) zu finden. Vor ähnliche Notwendigkeiten gestellt, rückten CLS Bemühungen bereits in gefährliche Nähe zu kolonialen Unternehmungen und führten auch schon zu ersten Konflikten<sup>202</sup>.

Es ist interessant, dass ausgerechnet die (aus Außensicht zu reformierende) ghanaische Unübersichtlichkeit des Landrechts am ehesten den *land grab* einhegt. Zum einen verstehen Ausländer nur die Sprache von Eigentum und Kataster, ghanaische traditionelle Verhältnisse schrecken auch ab. Zum anderen können in Ghana auch die mächtigsten *Chiefs* den Investoren kein Land in den Größenordnungen verschaffen<sup>203</sup>, zu denen der Staat in Äthiopien oder Madagaskar Land über den Tisch gehen lässt<sup>204</sup>. Und selbst den internationalen Schiedsstellen ist nicht zuzutrauen, dass sie „Eigentum“, welches Investoren in zweifelhaften Verträgen mit *Chiefs* zugeschanzt wurde, vor „Enteignungen“ von auf solchem Land lebenden Kleinbauern schützen<sup>205</sup>.

Die Förderung von CLS in Ghana ist nur ein Beispiel für die Mühen der Niederungen um ein ausgewogenes und damit gerechtes Investitionsrecht auf der untersten Etage der Investitionsrechts-Architektur. In der Hoffnung auf andere und gelungene Beispiele armutsorientierter Landreformen lud die Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD) 2012 zu einem Panel mit dem Titel „Politics of Alternative Land Reforms in Africa – Can the Poor Profit?“<sup>206</sup> Alle Beiträge (zu Togo, Namibia und Ruanda) berichteten von Schwierigkeiten und nicht von Erfolgen. Wenn also zum einen nicht darauf gebaut werden kann, dass Recht und Rechtdurchsetzung in Gaststaaten Investitionen sozial einhegen, und wenn sich zum anderen internationales Investitionsrecht nur zum Schutz von Eigentumspositionen internationaler Unternehmen für zuständig erklärt, aber nicht zum Schutz von Menschen und Umwelt, dann handeln transnationale Unternehmen in Entwicklungsländern derzeit nicht selten in rechtsfreien Räumen. Der nächste Abschnitt geht abschließend auf einige Versuche ein, solchem Rechtsvakuum über Gesetzesreformen oder strategisch angestrebte Gerichtsprozesse etwas entgegen zu setzen.

---

<sup>201</sup> Nugent, An abandoned project? The nuances of chieftaincy, development and history in Ghana's Volta Region. Paper for the conference *The contribution of traditional authority to development, human rights and environmental protection*, University of Ghana Legon, 1994.

<sup>202</sup> Ubink/Quan, How to combine tradition and modernity? Regulating customary land management in Ghana, *Land Use Policy* 2008, 198-213; Quan/Ubink/Adarkwah, Risks and opportunities of state intervention in customary land management: Emergent findings from the Land Administration Project Ghana. In: Amanor/Ubink, *Contesting land and custom in Ghana: State, Chief and the Citizen. Law, Governance and Development*, 2008, 183-208.

<sup>203</sup> Harte Daten sind für Ghana schwer erhältlich, weder von staatlicher Seite noch von den Unternehmen. Informationen bleiben anekdotisch und fehlerhaft. Instrukтив Schoneveld/German/Nutakor, Land-based Investments for Rural Poor? A Grounded Analysis of Local Impacts of Biofuel Feedstock Plantations in Ghana (Research of CIFOR/FORIG), *Ecology and Society* 16/4, 2011, 10. <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss4/art10/> (abgerufen am 7.8.13).

<sup>204</sup> In Madagaskar befinden sich landwirtschaftliche Nutzflächen in Staatseigentum; hier scheint mittlerweile ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche von geplanten ausländischen Investitionsvorhaben betroffen zu sein, von Bernsdorff 2012 (Fn. 24), S. 34.

<sup>205</sup> Kleinbauern sind jedoch nicht nur durch Investitionsprojekte ausländischer, sondern auch durch Landaneignungen begüterter Ghanaer gefährdet. „From Land Grabs to Land Rush: Transformation of Land Markets and Land Relations Along the Margins of Ghana“ lautet daher ein im September 2015 angelaufenes, von der Volkswagen-Stiftung unterstütztes Forschungsprojekt der *University for Development Studies* in Nordghana.

<sup>206</sup> Diaby-Pentzlin/Laube, panel organizer: „Politics of alternative land reforms in Africa – Can the poor profit?“ Vereinigung für Afrikawissenschaften in Deutschland (VAD) Konferenz 2012, Köln, 30.05.-01.06.12.

## 4 Recht für menschenfreundliche Transformationen

Wenn Globalisierung als Verdichtung und Vernetzung übernationaler Interaktionen beschrieben wird<sup>207</sup>, sind heute die überstaatlich agierenden Unternehmen Hauptakteure von Globalisierung. Den exzessiven Eigentumsschutz im Auslandsinvestitionsrecht abzumildern, etwas mehr Balance in ein Ungleichgewicht zu bringen, ist eines. Ausgewogene rechtliche Regelung beinhaltet jedoch auch, Eigentum proaktiv zum Wohle aller Menschen einzuhegen. Denn verminderter Schutz führt weder zu positiven Entwicklungsbeiträgen (etwa in der Weise, dass transnationale Konzerne sich in der lokalen Weiterverarbeitung und Erschließung regionaler Märkte engagieren statt nur agrarische Rohstoffe zu exportieren); noch verhindert weniger Schutz ausländischer Eigentumspositionen negative wirtschaftliche Auswirkungen oder sanktioniert explizite Menschenrechtsverletzungen seitens der Unternehmen. Wer schließt gravierende Steuerungslücken (*governance gaps*), wenn schwache oder käufliche Gaststaaten nicht zum Schutz ihrer Bevölkerung gegen (übermächtige) Investoren tätig werden?

### 4.1 Zumindest: Ausnahmeregelungen für Landwirtschaft und generell Abbau von Investitionsschutz

#### Ausnahmeregelungen für Landwirtschaft

„Die bäuerliche Landwirtschaft wurde auch bei uns in den vergangenen 50 Jahren mehr und mehr verdrängt und zuletzt durch eine rigorose Agrarpolitik aus Brüssel und die damit verbundene Orientierung am Weltmarkt geradezu liquidiert. Das Ergebnis ist eine Agrarindustrie mit standardisierter Produktion, die mit Rationalisierung und brachialen Produktionsmethoden der Natur zu Leibe rückt, um ihr das Äußerste an Ertragssteuerung abzupressen“<sup>208</sup>. Die Diskussionen um „gute Landwirtschaft“, um einen Gegensatz zwischen „bäuerlicher“ und „industrieller“ Landwirtschaft nehmen auch im nördlichen Kontext zu.

Auslandsinvestitionen in den Sektor Land für Rohstoffanbau in globalen Wertschöpfungsketten befördern auch eine Landwirtschaft im umstrittenen industriellen Stil. Für den südlichen Kontext rückt der Weltagrarbericht dagegen kleinbäuerliche Landwirtschaft ins Zentrum für eine Agrarwirtschaft zum Wohl von Mensch und Umwelt<sup>209</sup>. Kritik und Diskussion um alternative Herangehensweisen führen allerdings noch selten zu konkreten Reformforderungen an das Investitionsrecht. Zum Thema „Understanding the Soil in Nexus“ wurden im Oktober 2013 in Berlin anlässlich einer hochrangig besetzten *Global Soil Week 2013 - Losing Ground?* Herausforderungen um Boden systemisch mit vielem und jedem in Verbindung gebracht – explizit waren die Themen transnationale Konzerne und Auslandsinvestitionsrecht nicht dabei<sup>210</sup>. Ziel 2 der im September 2015 verabschiedeten UN-nachhaltigen Entwicklungsziele zur Schaffung von Nahrungssicherheit will zum internationalen Handel immerhin Exportsubventionen in der Landwirtschaft abschaffen<sup>211</sup>. Das investitionsrechtliche Grundproblem von *Land Grabbing* finanzstarker Unternehmen und dem Schutz, welchen das einseitige Investitionsrecht solchen Eigentumspositionen gewährt, werden allerdings nicht erwähnt.

Investitionskritische Kreise haben mit der erfolgreichen Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen den Abschluss mega-regionaler Handels- und Investitionsabkommen wie TTIP das sperrige Investitions-

---

<sup>207</sup> So von Osterhammel/Petersson, *Geschichte der Globalisierung*, 2006, S. 20ff.

<sup>208</sup> Goettle, *Im Märzen der Bauer die Rösslein? Zu Besuch bei der Toxikologin Anita Schwaier*, taz vom 29.6.15, S. 15.

<sup>209</sup> Weltagrarbericht 2008 (Fn. 39).

<sup>210</sup> Siehe die Graphik auf der Titelseite des Endberichts [http://globalsoilweek.org/wp-content/uploads/2013/12/05\\_GSW\\_Rapporteurs\\_Report.pdf](http://globalsoilweek.org/wp-content/uploads/2013/12/05_GSW_Rapporteurs_Report.pdf) (abgerufen am 3.9.14)

<sup>211</sup> Dies in dem Unterziel 2b, Sustainable development. Knowledge platform, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics> (abgerufen am 08.10.15).

recht auf die Agenda gebracht. Die unterste Etage von Investitionsrecht, das nationale Landrecht, jedoch wird noch zu oft als zu komplex abgewehrt und seiner Bedeutung nicht angemessen behandelt. Dabei könnte am Thema Land gut zum Sachverhalt mobilisiert werden, dass Investitionsrecht heute verstörend einseitig geregelt ist. *Land Grabbing* wird ebenfalls bin in die populären Medien hinein thematisiert. Viele Europäer leben erst seit gut hundert Jahren nicht mehr in Agrargesellschaften. Es gibt noch ein diffuses Gefühl bei den Menschen, dass ausländische Großaufkäufe von Land und Wasser nicht anständig sind. In der Öffentlichkeit – und damit auch in der Entwicklungspolitik – werden diese Themen jedoch nicht verbunden, und so konnten 2014 die für die Armutsüberwindung wahrscheinlich eher schädlichen unverbindlichen CFS-Prinzipien für verantwortliche Investitionen in Landwirtschaft<sup>212</sup> ohne nennenswerte Widerstände verabschiedet werden.

Auf der positiven Seite können auf lange Sicht gesehen rechtlich unverbindliche Instrumente zur Regelung von verantwortlichen Agrarinvestitionen afrikanische Basisorganisationen ins Leben rufen oder bereits existierenden Agrarverbänden Atem einhauchen<sup>213</sup>. Auf der negativen Seite suggerieren sie einen Anstand, der (wenn überhaupt für ausländisches Großeigentum an Land und Wasser) nur über hartes Recht zu haben ist. In den sanften Regeln fehlen jedoch jegliche Hinweise auf notwendige Reformen des internationalen Rechts, um unter bestimmten Voraussetzungen etwa auch Investitionsverbote (z. B. für großflächigen Landerwerb) aussprechen zu können. Gibt es den politischen Willen, kann BITs bei Neuverhandlungen durchaus eine Positivliste von Wirtschaftssektoren angefügt werden, für welche ein BIT Anwendung finden soll, um dann in dieser Liste den Sektor Land nicht aufzuführen<sup>214</sup>. Damit wäre dann zumindest gewährleistet, dass Regierungen im Einklang mit internationalem Investitionsschutzrecht etwa zu Gunsten kleinbäuerlicher Betriebe eine nationale, auch protektionistische Agrarpolitik betreiben könnten; so wie im internationalen Handelsrecht der WTO für den Agrarsektor ja auch Liberalisierungsausnahmen über ein besonderes Übereinkommen zur Landwirtschaft erlaubt sind.

### Generell Abbau von Investitionsschutz

Bei den BITs zeigen sich neue Entwicklungen der Staatenpraxis. Nach dem Fall der Berliner Mauer hofften sich wirtschaftsschwache Staaten von BITs Anschluss und Entwicklung durch Auslandsinvestitionen. Beteiligte berichten<sup>215</sup>, dass nie wieder so schnell und diskussionslos Abkommen abgeschlossen werden konnten, wie zurzeit der Marktwirtschaftseuphorie zu Beginn der 1990er Jahre. Schon bald allerdings fühlten Unterzeichnerstaaten die Beschränkungen ihrer Souveränität, die der Abschluss eines BITs mit sich brachte. Üblicherweise werden BITs auf zehn bis fünfzehn Jahre abgeschlossen, erst danach sind Kündigung oder Anpassungen möglich<sup>216</sup>. Gaststaaten mit starken Institutionen und Volks-

---

<sup>212</sup> S. o. Fn. 11. sowie Abschnitt 2.2.

<sup>213</sup> Bereits 2010 hatten World Bank/ FAO/ UNCTAD/ IFAD allgemein gefasste rechtlich unverbindliche *Principles for Responsible Agricultural Investment* verabschiedet. Dies führte etwa in Ghana im Jahr 2012 dazu, dass die *National Lands Commission* (ebenfalls unverbindliche) *Guidelines on Large Scale Acquisition of Land for Agricultural and other purposes* herausgab. Damit gibt es in Ghana immerhin einen veröffentlichten Standard der Regierung, auf den Betroffene und ihre Organisationen sich berufen können. Zur Skepsis handlungsleitender Macht der ghanaischen Richtlinien s.o. Fn. 184.

<sup>214</sup> Eine Positivliste bietet sich eher an, als Ausnahmen in ein BIT einzufügen. Bei einer negativen Ausnahmeliste besteht die Gefahr, dass Schiedspersonen später mit der Figur des juristischen Umkehrschlusses argumentieren, dass in den Sektoren, die nicht als Ausnahme angeführt wurden, Maßnahmen im öffentlichen Interesse Verstöße gegen das BIT darstellten.

<sup>215</sup> Mündlicher Beitrag von Karl, der damals als Mitarbeiter des deutschen Wirtschaftsministerium auf Regierungsseite an BIT Verhandlungen beteiligt war, zum Experten Forum: UNCTAD Weltinvestitionsbericht 2012 – Eine neue Generation von Investitionspolitiken, Ausländische Direktinvestitionen und nachhaltige Entwicklung, Berlin am 21.09.12.

<sup>216</sup> Bestehende Investitionen sind dann allerdings über sog. Überlebensklauseln (*survival clause*) meist noch 20 Jahre gemäß den Konditionen des gekündigten BIT geschützt.

wirtschaften wie China, Brasilien oder Südafrika können für sie günstige Investitionsregeln eher durchsetzen als Staaten mit schwachen Ökonomien. Während das wirtschaftsstarke Brasilien von je her kaum ein BIT unterschrieben hat, nutzen andere Staaten seit einigen Jahren Gelegenheiten zur Kündigung. Südafrika sah u. a. seine Gesetzgebung zur wirtschaftlichen Stärkung von historisch benachteiligten Gruppen (*affirmative action*) gefährdet und kündigte seit 2009 verschiedene BITs<sup>217</sup>; in jüngerer Vergangenheit folgten Ecuador und Venezuela; Bolivien und Ecuador verließen darüber hinaus die ICSID-Konvention.

Weiter kann nationale Souveränität über Neuformulierungen einzelner BIT-Klauseln zurück gewonnen werden. Vereinzelt mindert heute eine Art dritter Generation von BIT Investitionsschutz und garantiert mehr nationalen Spielraum für Gemeinwohlpolitik. Das kanadische internationale Institut für nachhaltige Entwicklung (IISD) erarbeitete 2005 mit ihrem einflussreichen Musterabkommen *IISD-Model International Agreement on Investment for Sustainable Development*<sup>218</sup> ein erstes umfassendes rechtspolitisches Vorbild. Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte fordern seit 2011, dass sowohl Gast-, als auch Heimatstaaten beim Abschluss von internationalen Investitionsabkommen politischen Entscheidungsraum zu wahren haben<sup>219</sup>. 2012 brachten die USA<sup>220</sup> und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas<sup>221</sup> Modell-BITs heraus, die in Präambel und FET-Klausel Bezug auf Umwelt und soziale Anliegen nehmen<sup>222</sup>. An Investor-Staat-Verfahren werden Mindestanforderungen an Transparenz gestellt. Im *World Investment Report 2012, Towards a new generation of investment policies* hat die UNCTAD ein *Investing Policy Framework for Sustainable Development* erarbeitet und eine Tabelle aller bisher bekannten Politikoptionen für materielle und verfahrensrechtliche Klauseln zusammengestellt<sup>223</sup>. Verhandlungsbefugten wird so die informierte Auswahl von Klauseln zwischen den Polen von Investorenschutz auf der einen und Gemeinwohlorientierung auf der anderen Seite erleichtert.

Robusterer Gegenwind weht aus Richtung des klassischen Völkerrechts. Dem Völkerrecht fehlt eine klare Normen- und Gerichtshierarchie. Generell führt die zunehmende Spezialisierung von Teilrechtsordnungen, zu Menschenrechten, zur Umwelt, zum Welthandel oder zu Auslandsinvestitionen zu Normenkonflikten zwischen den funktionalen Bereichen und bereitet Sorge<sup>224</sup>. Die Öffentlichkeit, die

---

<sup>217</sup> So 2013 das BIT mit Deutschland aus dem Jahr 1995.

<sup>218</sup> Abzurufen bei <http://www.iisd.org/investment/capacity/model.aspx> (abgerufen am 28.08.14).

<sup>219</sup> Prinzip 9 lautet: "States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts".

<sup>220</sup> U.S. Model Bilateral Investment Treaty 2012, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf> (abgerufen am 28.08.14).

<sup>221</sup> SADC Model Bilateral Investment Treaty Template with commentary, 2012, <http://www.iisd.org/itn/wp-content/uploads/2012/10/sadc-model-bit-template-final.pdf> (abgerufen am 28.08.14)

<sup>222</sup> Klauseln des US Model BITs 2012 (Fn. 220) zielen allerdings nur auf Schutz von *policy space* der USA selbst. Der Handlungsraum von Entwicklungsländern wird mit scharfen Formulierungen eingeschränkt: Artikel 8: *Performance Requirements* verbietet alle Fördermaßnahmen einheimischer Unternehmen durch *local content* Auflagen; Artikel 7: *Transfers* gebietet freien Zahlungsverkehr; Artikel 1: *Definitions* erweitert darüber hinaus den Anwendungsbereich von Investitionsschutz auf reine Finanzanlagen: zur Überschrift „*investment*“ werden Klausel (d) *futures, options, and other derivatives* mit einbezogen. Auf Schutz von Zahlungsbilanz wurde in früheren BITs nach zähen Verhandlungen durchaus noch Rücksicht genommen (vgl. etwa BIT Benin – Deutschland von 1978, Klauseln 4 und 6 mit Protokoll-Zusatz (4) *Ad article 4* und Modifizierungen in einem *Exchange of Notes* von 1981). Mit Einbezug von Finanzanlagen lassen die USA auch die klassische Beschränkung von Investitionsschutz auf die Realwirtschaft hinter sich.

<sup>223</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2012*, S. 144 – 159; Es gibt in dieser Tabelle darüber hinaus einen 7. Abschnitt „*Investor obligations and responsibilities*“, der die Politikoption einer Gegenklage von Staaten etwa bei Verletzung der ILO Kernarbeitsnormen vorsieht; nicht vorgesehen ist allerdings eine Klagemöglichkeit der Betroffenen, etwa der Arbeitnehmer selbst.

<sup>224</sup> Thiele, *Fragmentierung des Völkerrechts als Herausforderung für die Staatengemeinschaft*, *Archiv des Völkerrechts* 2008, 1-41.

durch die Kontroverse um TTIP hergestellt wurde, machte allgemeine Völkerrechtler auf Entwicklungen aufmerksam, die sich im Investitionsrecht über Jahre unbeachtet von anderen Disziplinen ereignet hatten können. Investitionsrecht ist kein System geschlossener Normen, welches die Anwendbarkeit des allgemeinen Völkerrechts ausschließt (kein sogenanntes *self-contained regime*<sup>225</sup>). Auch BITs unterliegen etwa der allgemeinen Auslegungsregel von Art. 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens von 1969, wonach andere Völkerrechtssätze zu beachten sind. Hirsch<sup>226</sup> kritisiert, dass viele internationale Schiedsentscheidungen Grundsätze des Völkerrechts, etwa zu den Menschenrechten, außer Acht ließen und Wechselwirkungen zwischen Verpflichtungen auf Investitionsschutz und anderen Schutz nicht berücksichtigten. Dies allerdings relativieren Investitionsrechtsspezialisten mit Hinweis auf vereinzelte Schiedsurteile<sup>227</sup>.

Die noch in Verhandlungen stehenden mega-regionalen Abkommen TTIP, CETA und auch die Transpazifischen Partnerschaft (TPP) fallen allerdings ideologisch gerade wieder in die Zeiten der 1990er Jahre zurück.

#### *4.2 Verpflichtung jenseits von CSR: Vernachlässigte Ebene der extraterritorialen Anwendung des Rechts der Heimatstaaten gegen Doppelmoral für verbindliche Verpflichtung von Unternehmen*

Vor allem die Gemeinschaft zu Menschenrechten ruft eine Regulierungsebene von Auslandsinvestitionsrecht wieder in Erinnerung, die lange Zeit schlicht aus dem Investitionsrecht heraus definiert wurde: die extraterritoriale Anwendung des Rechts der Heimatstaaten<sup>228</sup>. Zum Problem von Bergbau in Konfliktgebieten fordern die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 die Heimatstaaten explizit dazu auf, ggfs. öffentliche Auslandsinvestitionsförderung (wie Absicherung über Ausfallbürgschaften) einzustellen<sup>229</sup> und generell auf ihre im Ausland tätigen Unternehmen einzuwirken<sup>230</sup>. Bei besonders schweren Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit dem umstrittenen Coltanabbau im Ostkongo gelang auch zügige Umsetzung in verbindliches Recht. Im Jahr 2010 ordnete die Obama-Regierung in Reaktion auf Kampagnen zu Konfliktmineralien aus Krisengebieten mit Sec. 1502 des *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* kapitalmarktrechtliche Berichtspflichten für börsennotierte Unternehmen an, zur Einfuhr von Konfliktrohstoffen, zu Abbaubedingungen und zur wirtschaftlichen Entwicklung des Abbaus. Nach Klagen wurden im Jahr 2014 die von der US-Börsenaufsicht auferlegten Nachweispflichten zur Verwendung von sogenannten Konfliktmineralien aus bestimmten zentral-afrikanischen Ländern endgültig rechtskräftig. Mit Einführung der verbindlichen Rechtspflicht zur Berichtserstattung versiegten auch die Einwände, die Wirtschaft werde

---

<sup>225</sup> Herdegen, Völkerrecht, 13. Aufl. 2013, S. 447.

<sup>226</sup> Hirsch, Interactions between Investment and Non-Investment Obligations in International Investment Law, Hebrew University International Law Research Paper 2006, No. 14-06, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=947430](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=947430) (abgerufen am 22.08.14).

<sup>227</sup> Siehe etwa Nowrot, Ein notwendiger „Blick über den Tellerrand“: Zur Austrahlungswirkung der Menschenrechte im internationalen Investitionsrecht, Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2012.

<sup>228</sup> 2011 verabschiedeten Völkerrechts- und Menschenrechts-Experten bei einer von der Universität Maastricht und der Internationalen Juristenkommission einberufenen Versammlung die sogenannten „Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“. Zu deren Einfluss Salomon/Seiderman, Human Rights Norms for a Globalized World: The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Global Policy 2012, 458 – 462.

<sup>229</sup> Prinzip 7 (c) lautet: “Denying access to public support and services for a business enterprise that is involved with gross human rights abuses and refuses to cooperate in addressing the situation”.

<sup>230</sup> Prinzip 7 wird ergänzend kommentiert: “In conflict-affected areas, the “host” State may be unable to protect human rights adequately due to a lack of effective control. Where transnational corporations are involved, their “home” States therefore have roles to play in assisting both those corporations and host States to ensure that businesses are not involved with human rights abuse”.

mit solchen Nachweisen praktisch überfordert. Es ist immer wieder zu beobachten: Haben sich rechtspolitische Differenzen durch Gesetzgebung erledigt, lassen sich juristische Folgearbeiten fast immer problemlos erledigen. Schon ab 2012 stellten Unternehmensberatungen umfangreiche Hilfestellungen ins Netz<sup>231</sup>. 2013 half die OECD und gab gemeinsam mit zentralafrikanischen Ländern der großen Seen die OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* heraus, mit zwei ausführlichen und praxisorientierten Ergänzungen für *due diligence* Prüfungen der Wertschöpfungsketten von Zinn, Tantal und Wolfram sowie von Gold<sup>232</sup>.

In Anlehnung an die Dodd-Frank Gesetzgebung legte im Jahr 2013 dann auch die EU neue Bilanz- und Transparenzrichtlinien vor<sup>233</sup>. Danach ist in den EU-Staaten ein System länderbezogener Berichterstattung für große Unternehmen und Unternehmen von öffentlichem Interesse einzuführen (*country-by-country reporting*). Dies soll in Erweiterung zum Dodd-Frank Act nicht nur für mineralgewinnende Unternehmen gelten, sondern auch für Holzeinschlag in Primärwäldern. Die EU-Vorschläge haben so extraterritoriale Berichtspflichten zum Schutz der Regenwälder erweitert, die Chance, die Berichtspflicht auch auf große Landnahmen durch Pacht- oder Kaufverträge auszuweiten, wurde nicht ergriffen. Abgemildert zu den US-amerikanischen Gesetzen setzt die EU bisher noch auf Freiwilligkeit.

Direkte Verpflichtung von Unternehmen auf der Ebene des internationalen Rechts hat die Staatengemeinschaft in der UN bisher verhindert. Der (von 2005 bis 2008) Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte Ruggie hat mit seinem 2008 vorgelegtem und 2011 in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verabschiedetem sog. Drei-Säulen-Modell freiwillige Verpflichtung jedoch pragmatisch klug so nah wie nur möglich an Verbindlichkeit heran geführt. Die oft allgemein und programmatisch formulierten Menschenrechte verpflichteten lange Zeit grundsätzlich die Staaten. Die erste Säule „Schutz“ (*protect*) formuliert jetzt eine staatliche Pflicht zum Schutz der Menschenrechte auch gegen Beeinträchtigungen durch Unternehmen, eine Pflicht sowohl für Gast- als auch für Heimatstaaten. Damit ist die Figur von menschenrechtlichen Schutzpflichten wohl endgültig anerkannt<sup>234</sup>. In der an die Wirtschaft gerichteten zweiten Säule von „Respekt“ (*respect*) trifft diese Verpflichtung nun gleichermaßen auch die privaten Unternehmen selbst. In der dritten Säule werden Staaten wie Unternehmen auf Zugang zu Rechtsmitteln für die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen und auf wirksame Mechanismen zur Wiedergutmachung verpflichtet (*remedy*). Weitere Instrumente konkretisieren die Leitlinien und führen aus, wie z. B. Menschenrechte beim Abschluss von Konzessionsverträgen zu wahren sind<sup>235</sup>.

In der zweiten Säule zur Verpflichtung der Unternehmen (*respect*) werden komplexe Fragen des internationalen Wirtschaftsrechts geschickt umgangen und künftiger Rechtsentwicklung überlassen, durch nationale wie internationale Rechtssetzung und Rechtsprechung. Die Richtlinien gehen etwa auf das Problem des Konkretisierungsbedarfs für unmittelbare Drittwirkung von Grund- und Menschenrechten<sup>236</sup> auf private Unternehmen nicht tiefer ein. Ebenfalls nur angedeutet werden Probleme von Kon-

---

<sup>231</sup> So Price, Waterhouse, Cooper, <http://www.pwc.com/us/en/audit-assurance-services/conflict-minerals.jhtml> (abgerufen am 01.09.14).

<sup>232</sup> <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/GuidanceEdition2.pdf>

<sup>233</sup> RL 2013/34/EU v. 26.06.2013, ABl. L 182 v. 29.06.2013, S. 19.

<sup>234</sup> Von Bernsdorff, Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenwidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 2010, S.7.

<sup>235</sup> *Principles for responsible contracts: integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie Addendum, UN doc A/HRC/17/31/Add.3, <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/a.hrc.17.31.add.3.pdf> (abgerufen am 01.01.14).

<sup>236</sup> Zum dogmatischen Stand der „Privatisierung“ von Grund- und Menschenrechten Spießhofer, NJW 2014, 2473 – 2479, S. 2475.

zernrecht und extraterritorialer Anwendung des Heimatstaatenrechts auf staatsfremde Tochterunternehmen, die als eigenständige juristische Personen meist die Staatszugehörigkeit zu ihren souveränen Gaststaaten aufweisen. Nach dem geltenden allgemeinen Völkergewohnheitsrecht darf ein Staat einen Vorgang oder die Rechtsstellung einer Person oder den Status einer Sache grds. nur dann seinem nationalen Recht unterwerfen, wenn hinreichender Bezug nach dem Territorialitätsprinzip, dem aktiven oder passiven Personalitätsprinzip oder dem Schutzprinzip besteht. Im Wirtschaftsrecht dominiert derzeit das Dogma, dass die Gründung einer Tochtergesellschaft nach ausländischem Recht bei gleichzeitigem Sitz im Ausland den personalen Bezug der „Tochter“ zum Heimatstaat der „Mutter“ abschneide, extraterritoriale Anwendung von Vorschriften auf die Tochter also nicht in Frage kämen<sup>237</sup>. Mutterunternehmen haften nach dieser Meinung in Bezug auf Rechtsverletzungen ihrer Töchter im Ausland nur dann, wenn sie selbst besondere eigene Haftungstatbestände verwirklicht haben.

Dass für ein herrschendes Dogma allerdings weniger das juristische Argument den Ausschlag gibt, zeigt etwa das Beispiel aus den 1980er Jahren, als die EU-Konzernbilanzrichtlinie<sup>238</sup> von 1983 Publizität für extraterritoriale Geschäftstätigkeit anordnete und Unternehmen zur Aufstellung von Weltbilanzen verpflichtete. In freien Marktwirtschaften ersetzen unternehmerische Rechnungslegung und Transparenz sowie darauf gründender Selbstschutz des Verkehrs öffentliche Aufsicht. Gewerkschaften und Wirtschaftspresse übersetzen die von kompetenter dritter Seite wirtschaftsgeprüften Daten der Jahresabschlüsse Arbeitnehmern und der interessierten Öffentlichkeit. Entwicklungsländer und Gewerkschaften forderten in den 1980er Jahren, dass transnationale Konzerne für sie so zentrale Informationen auch für transnationale Tätigkeiten durch Konzernpublizität und Weltbilanz zugänglich machen müssten. Unverblümt widersprach damals ein renommierter internationaler Wirtschaftsrechtler Forderungen nach extraterritorialer Anwendung von Publizitätsvorschriften: „Angesichts dieser schroff aufeinander fallenden Gegensätze dürfen wir es mit dem „tatsächlichen Bild“ im Weltabschluss nicht übertreiben; denn andere Staaten könnten daraus für uns ganz unerwünschte Folgen ziehen. Wohl auch deshalb darf der Weltabschluss nach wie vor viel verschleiern. Recht ist jenseits (oder unterhalb) aller höherer Prinzipien eben doch Mittel der Umverteilung - und gelegentlich kann der Schuss im Übereifer nach hinten (d.h. gegen die Industriestaaten) losgehen! Information ist wichtig - aber die Frage „Für wen?“ ist noch wichtiger!“<sup>239</sup>

Die Menschenrechtsgemeinschaft ist schlagkräftig organisiert. Seit den sog. Pariser Prinzipien von 1994 zur Einrichtung von „Nationalen Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte“<sup>240</sup> gibt es in ca. 100 Ländern von der UN akkreditierte nationale Menschenrechtsinstitutionen<sup>241</sup>. Neben diesen im Kern staatlich finanzierten Einrichtungen werden weltweit zusätzlich so viele öffentliche und private Mittel mobilisiert, dass ein Netz explizit unternehmens-kritischer, unabhängiger Menschenrechts-Nicht-Regierungs-Organisationen sich spezialisiert und schlagkräftig der Außenwirtschaft und seinem Recht widmen kann. So veröffentlicht das in Großbritannien und den USA als gemeinnützig registrierte *Business & Human Rights Resource Centre* zum Stichwort *Corporate Legal Accountability* Rechtsfälle, die weltweit gegen Unternehmen auf Grund von Menschenrechtsverletzungen angestrengt wurden. Diese Gemeinschaft wertet laufend ihre ersten Rechtssprechungserfolge

---

<sup>237</sup> etwa Herdegen 2014 (Fn. 136), S. 33.

<sup>238</sup> Mit Umsetzung der Siebten EG-Richtlinie von 1983 (EU-Konzernbilanzrichtlinie 83/349/EWG) in deutsches Recht wurde die Einbeziehung der ausländischen Konzerntochterunternehmen grundsätzlich zur Pflicht (§ 294 I HGB). Dies trägt zu einer wesentlichen Verbesserung des Einblicks in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns (§ 297 II HGB) bei.

<sup>239</sup> Großfeld, Einige Grundfragen des Internationalen Unternehmensrecht, Opladen 1987, S. 29.

<sup>240</sup> UN Doc. A /RES/48/134.

<sup>241</sup> Der Auftrag von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen besteht auch darin, die Menschenrechte im Bereich der jeweiligen nationalen Außenpolitik zu fördern und zu schützen. In Deutschland ist das in Berlin ansässige Deutsche Institut für Menschenrechte seit 2001 akkreditiert.

auch zu Fällen mit extraterritorialer Rechtsanwendung aus, teilt ihre prozessrechtlichen und anderen Hindernisse und erarbeitet rechtspolitische Empfehlungen<sup>242</sup>.

Zur Vermeidung menschenrechtlicher Doppelstandards kann die gut vernetzte Gemeinschaft menschenrechtsbewegter Juristinnen und Juristen nun strategisch gewählte Pilotfälle vor Gericht bringen. In Deutschland erlaubt die völkerrechtsfreundliche Tendenz des Grundgesetzes es etwa, bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe Gemeinschaftsinteressen mit weltweitem Geltungsanspruch zu berücksichtigen, auch wenn diese nur in nicht-rechtlich verbindlichen Prinzipien definiert wurden<sup>243</sup>. Einfallstore für harte innerstaatliche Sanktionen können strafrechtlicher, öffentlich-rechtlicher oder zivilrechtlicher Natur sein. Im Wissen um die Möglichkeiten hybriden Rechts fordern die Ruggie-Prinzipien z. B. zum Problem von Bergbau in Konfliktgebieten die Heimatstaaten explizit auf, ggfs. öffentliche Auslandsinvestitionsförderung (wie Absicherung über Ausfallbürgschaften) einzustellen<sup>244</sup> und generell auf ihre im Ausland tätigen Unternehmen einzuwirken<sup>245</sup>.

Ruggie formulierte für Unternehmen vor allem schlichte operationale und prozessuale Sorgfaltspflichten. Unterlassung bestehender Sorgfalts- und Verkehrssicherungspflichten ist in späteren Prozessen eher beweisbar. Dadurch, dass der Schwerpunkt weniger auf der Ausformulierung materieller Verhaltensstandards als auf prozessualen, operativen Pflichten für eine menschenrechtliche *Due Diligence* von globaler Reichweite liegt, können die rechtlich unverbindlichen UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte unter Umständen direkt zu harten deliktsrechtlichen Sanktionen führen<sup>246</sup>. Zu den Prinzipien einer neuen menschenrechtlichen *Due Diligence* gehören die Entwicklung einer Unternehmenspolitik zu Menschenrechten, die entlang der gesamten Unternehmensstruktur in die Entscheidungsprozesse integriert wird; die kontinuierliche Analyse der Auswirkungen der eigenen Tätigkeit und Geschäftsbeziehungen auf die Menschenrechte unter Einbeziehung der betroffenen Zivilgesellschaft; das Ergreifen effektiver Gegenmaßnahmen, um die Missstände zu beheben und wiedergutmachen; die Einrichtung einer Kommunikationsstruktur, die es externen Stakeholdern ermöglicht, die Effektivität der getroffenen Gegenmaßnahmen zu beurteilen sowie ggf. die Einrichtung von oder Beteiligung an Beschwerdemechanismen, die für die Betroffenen zugänglich sind.

In Deutschland sind deliktsrechtliche Verfahren, in denen international tätige Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden, in vielerlei Hinsicht schwierig<sup>247</sup>. In den USA wurde das Einfallstor des *Alien Torts Claims Act* mit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs

---

<sup>242</sup> Siehe etwa ECCHR/Brot für die Welt/Miserior, Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, Juni 2014.

<sup>243</sup> So bereits 1972 die „Nigeria-Kulturgut“ Entscheidung des BGH für den Begriff der „guten Sitten“ in § 138 BGB. Im Nachklang zu den Forderungen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung davon konzeptionell angeregt Pentzlin, Der universelle ordre public im Wirtschaftsrecht als ein Ordnungsprinzip des innerstaatlichen Rechts, 1985 mit weiteren Einfallstoren für innerstaatliche Durchsetzung internationalen *soft laws* mit gewisser, global anerkannter Autorität.

<sup>244</sup> S. o. Fn. 229 Prinzip 7 (c).

<sup>245</sup> S. o. Fn. 230 die ergänzende Kommentierung zu Prinzip 7.

<sup>246</sup> In Bezug auf international privatrechtliche Anknüpfung für Rechtsanwendung in der EU schreibt Rom II Verordnung von 2007 die Anwendung ausländischen Rechts für deliktische Ansprüche vor. Ob das Handeln der Konzernmutter menschenrechtliche *Due Diligence* (also Sorgfalt- oder Verkehrssicherungspflichten) verletzt hat, könnte sich somit nach dem Recht des Gastlandes bestimmen, in dem die Menschenrechtsverletzung zu Schäden führte.

<sup>247</sup> Die Hindernisse reichen von der problematischen prozessrechtlichen Zuständigkeit für ausländische Konzerntöchter, über mangelnde kollektive Klagemöglichkeiten (*class actions*) und über den für Einzelklagen viel zu hohen Beweiserhebungskosten im Ausland bis zu den für internationale Verfahren viel zu kurzen drei-jährigen Verjährungspflichten im Deliktsrecht; für einen kurzen Überblick Saage-Maaß, Hürden im deutschen Recht für Klagemöglichkeiten von Geschädigten aus dem Süden, in: Burckhard (Hrsg.), Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, 52-55.

gerade geschlossen<sup>248</sup>. Es wird interessant sein zu verfolgen, wie in der vernetzten Gemeinschaft Menschenrechtsanwälte die Vorlagen nutzen werden, die die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2011 mit ihren recht detailliert ausformulierten menschenrechtlichen *Due Diligence* Pflichten gelegt haben, um neue Tore zu öffnen.

Der Politologe Ruggie hat rechtspolitisch visionär Grundsteine gelegt. Juristinnen und Juristen, denen es um die Durchsetzung von Werten wie Umweltschutz, Menschenrechte oder global ausgewogener Entwicklung aller Menschen geht, hat er hartes Brot gegeben für rechtliche Umsetzungen im Alltag der verschiedenen staatlichen Rechtsordnungen. Es gibt wenige Einfallstore und gerne werden sie geschlossen. Einseitig und ideologisch wird Wirtschaftsrecht heute im Sinne eines Instruments für die Wirtschaft eingesetzt. Doch Türen lockern sich auch<sup>249</sup>. Die Rechtsprechung wird extraterritoriale Anwendung öffentlichen, beaufsichtigenden Wirtschaftsrechts von sich aus kaum fördern. Auch wenn das Völkerrecht eine Schnecke ist<sup>250</sup>, treiben bei generell wirtschaftsfreundlichen juristischen „herrschenden Meinungen“<sup>251</sup> immer noch internationale oder regionale Abkommen Entwicklungen am ehesten voran; so wie die EU-Konzernbilanzrichtlinie von 1983<sup>252</sup>.

Durchaus beabsichtigt<sup>253</sup> bieten die Leitprinzipien eine Fundgrube für findige Menschenrechtsanwälte, extraterritoriale Zivilklagen auf die Vorlage hin vor allem zur Verletzung operativer Sorgfaltspflichten anstrengen zu können. 2011 haben die freiwilligen OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen die Standards der Leitprinzipien in einen neuen Abschnitt „Menschenrechte“ integriert. Vielleicht setzt die OECD allerdings auch nur darauf, Menschenrechts-Klagen durch Mediationsverfahren ihrer (im Verhältnis zum Aufwand spärlich genutzten) nationalen Kontaktstellen zuvor zu kommen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat in langer Geschichte mit seinen Handelspartnerschaften von Yaoundé über Lomé und Cotonou bis zu den derzeitigen sogenannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPA) in der neoliberalen Logik des freien Welthandels gerne auch die deutschen ökonomischen Interessen an Export und Rohstoffnachschub bedient, mitunter auch zu Lasten der Schutzinteressen seiner schwachen Zielgruppen. Zur Umsetzung der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte soll in Deutschland das Bundeskabinett im Jahr 2016 einen Nationalen Aktionsplan "Wirtschaft und Menschenrechte" verabschieden. Das BMZ richtet im Dezember 2015 die dritte Plenumskonferenz aus. Ein gute Gelegenheit

---

<sup>248</sup> Die bis dato angenommene universelle Zuständigkeit US-amerikanischer Gerichte für die Verletzung internationaler Menschenrechte im Ausland gemäß des US-amerikanischen *Alien Tort Claims Act* von 1789 wurde mit Entscheidung vom 17.04.13 mit einer US-Supreme Court Auslegung wieder massiv eingeschränkt, Entscheidung des U.S. Supreme Court vom 17.4.2013 in Sachen Esther Kiobel et al. V. Royal Dutch Petroleum Co. et. al, United States Supreme Court No. 10-1491 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/569/10-1491/> (abgerufen am 31.08.14).

<sup>249</sup> In der Siemens-Korruptionsaffäre formulierte die Entscheidung des LG München I vom 10.12.13, NZG 2014 eine Gesamtverantwortung des Vorstands zur Einrichtung und Umsetzung eines effektiven Compliance – Systems, im Fall konkret zur Verhinderung gesetzlich auch im Ausland verbotener Schmiergeldzahlungen.

<sup>250</sup> Windfuhr, Das Völkerrecht bewegt sich wie eine Schnecke FIAN, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht, Reader zur Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung, 2011, 20-22.

<sup>251</sup> Wie sich in Rechtsprechung und Wissenschaft (wirtschafts-) interessengeleitete „herrschende Meinung“ herausbildet, siehe den immer noch lesenswerten Aufsatz von Wesel, Herrschende Meinung, Wesel, Aufklärung über Recht. Zehn Beiträge zur Entmythologisierung, 1981, 14 – 40.

<sup>252</sup> Heute gehen Gewerkschaften und NRO wieder voran und fordern, dass Weltbilanzen auch Informationen zu sozialen und Umweltdaten enthalten. Vorerst hat die Global Reporting Initiative mit ihren Allianzpartner OECD, UNEP, UN Global Compact und ISO einen freiwilligen Nachhaltigkeitsberichtserstattungsrahmen entwickelt. Für die aktuelle Fassung G4 des Nachhaltigkeitsberichtserstattungsrahmen der Global Reporting Initiative s. <https://www.globalreporting.org/reporting/g4/Pages/default.aspx> (abgerufen am 01.09.14).

<sup>253</sup> Die Kommentierung zum Prinzip führt aus: "Business enterprises should treat this risk (being complicit in gross human rights abuses) as a legal compliance issue, given the expanding web of potential corporate legal liability arising from extraterritorial civil claims...In addition, corporate directors, officers and employees may be subject to individual liability for acts that amount to gross human rights abuses."

für das BMZ, Farbe im Investitionsrecht zu bekennen, für Kleinbauern und gegen Landraffen, gegen die Dominanz eines landwirtschaftlichen Modells, welches über Integration von Kleinbauern in globale Wertschöpfungsketten für wenige neue Abhängigkeiten schafft und viele ganz aus der Landwirtschaft treibt.

## Ausblick: Neue Erzählung

*“Arme Länder sind arm, weil die Mächtigen Entscheidungen treffen, die Armut schaffen.”*

Daron Acemoğlu

„Es gibt viele Mittel, Gemeinschaft wieder herzustellen. Aber sie sind nebensächlich. Es gibt Rechtswege, Gesetze, aktiven Widerstand, Bildung, Boykotte, soziales Engagement. Es gibt viele Wege an der Macht der Konzerne zu rütteln. Aber was zählt, ist die Vision. Man muss die bessere Erzählung haben“ (Jeremy Riffkin)<sup>254</sup>. Im System der Vereinten Nationen war in den 1970er Jahren die UNCTAD Vorreiter für die entwicklungsländer-orientierte Neue Weltwirtschaftsordnung gewesen. Bis heute werden in der UNCTAD innovative, detaillierte Rechtsinitiativen für kapitalaufnehmende Staaten erarbeitet und in die Diskussion gebracht<sup>255</sup>. Es ist jedoch auch wieder hohe Zeit, grundsätzlich über Pflichten für transnationale Unternehmen und wieder über eine neue ökosoziale „Neue Weltwirtschaftsordnung“ nachzudenken. Dazu fehlen heute Entwürfe der UNCTAD. Als internationale Organisation hat die Welt handels- und Entwicklungskonferenz auf ihre über 190 Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen. Deutschland wird in der UNCTAD durch das – immer um die deutsche Exportwirtschaft besorgte - Wirtschaftsministerium<sup>256</sup> vertreten, nicht durch das Entwicklungsministerium. Die Existenz der UNCTAD, die manche Länder neben der Welthandelsorganisation für überflüssig halten, ist auch gefährdet. Organisationen der Vereinten Nationen werden nach einer Beitragsskala von den Mitgliedsländern finanziert. So zahlten die USA bis zu den 1970er Jahren ein Viertel des Budgets der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Als in den USA die neoliberale Chicagoer Schule ideologisch den Keynesianismus verdrängte, passte sich die ILO dieser ökonomischen Revolution nicht an. 1970 stellten die USA alle Zahlungen ein; 1975 setzten sie ihre Mitgliedschaft in der ILO aus. Bis heute wirkt sich diese traumatische Erfahrung, auch nach Wiedereintritt der USA, nach: bestimmte, grundsätzlich unternehmenskritischen Positionen werden in der ILO nicht mehr formuliert<sup>257</sup>.

Ist eine Weltordnung erstrebenswert, in der viele die Rechnung dafür zahlen dafür, dass wenige gut leben, in der unterschiedliche Wertmaßstäbe gelten mit einer „Wirtschaft, die tötet“ (Papst Franziskus)? „Die Welt ist schlecht, weil wir davon profitieren... Wir brauchen Gerechtigkeit und Wahrheit, vor allem brauchen wir einen Gegenentwurf. Um es verkürzt mit der Globalisierungskritikerin Naomi Klein zu sagen oder dem deutschen Soziologen Harald Welzer: Entweder wir finden eine Alternative zum globalen Kapitalismus, wie wir ihn heute haben, mit seiner unglaublichen Verbilligung von Rohstoffen, seinem Auseinanderreißen von verarbeitender und fördernder Industrie, seinen immer kürzer werdenden Investitionszeiträumen, die jede Nachhaltigkeit unmöglich machen – oder es geht zu Ende mit diesem Planeten.“<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> Im kanadischen Film: The Corporation, 2003, 134. Minute.

<sup>255</sup> Etwa das *Investment Policy Framework for Sustainable Development* in ihrem Weltinvestitionsbericht 2012 (Fn. 223).

<sup>256</sup> Im Bundesministerium für Wirtschaft gibt es eine Abteilung V D 1, „Entwicklungspolitik, Vereinte Nationen, UNCTAD“.

<sup>257</sup> Standing, The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change*, 2008, 355– 384, S.359ff.

<sup>258</sup> Köpp, „Es ist notwendig zum Akteur zu werden“. Gespräch mit Milo Rau über die Hintergründe des Kongo Tribunals, Interview Deutsche Welle vom 01.06.15.

Theorien der *Third World Approaches to International Law*<sup>259</sup> oder auch der bloße Blick auf Gerechtigkeit<sup>260</sup> zeigen: Gerechtigkeitskonzepte im Völkerrecht sind gegenwärtig westlich definiert. Nicht das Völkerrecht, sondern *Club Governance*<sup>261</sup> und vielleicht 500 große Unternehmen mit politischem Einfluss bestimmen die Regeln. „Wenn man nicht am Tisch sitzt, steht man auf der Speisekarte“ (Obama-Berater Parag Khanna). Wichtiger als Unterstützung von Projekten ist, dass Entwicklungszusammenarbeit ihr politisches Mandat für die nicht am Tisch Sitzenden mutiger ausübt und sich nicht vor den Karren der Unternehmen spannen lässt, die mit Macht nicht mehr nur auf freien Zugang zu Ressourcen in Entwicklungsländern, sondern nun auch an die Entwicklungstöpfe selbst drängen. In Neuausrichtung weg vom Marktfundamentalismus und hin zu Werten im Sinne eines guten Lebens für alle ist nachhaltige Entwicklung als eine globale, öffentliche Aufgabe ernst zu nehmen in den Verhandlungen zu bilateralen wie megaregionalen und anderen Handels- und Investitionsschutzabkommen, zum EU-Recht zur Unternehmensehaftung im Ausland, für einen Deutschen Corporate Governance Kodex im Aktienrecht, der Standards guter Unternehmensführung auch jenseits von Kapitalmarkt- und Anlegerschutz definiert<sup>262</sup>, zur Durchsetzung angemessener Kriterien für Gewährung staatlicher Exportkreditgarantien und Investitionsabsicherung in der OECD, zum Welt-Klimaabkommen oder zur Schaffung von Weltgerichtshöfen, bei denen von Auslandsinvestitionen negativ Betroffene Klage einreichen können<sup>263</sup>, für eine Welt, in der öffentliche Institutionen langfristig und strategisch global die Durchsetzung gewisser Werte sicherstellen.

## Literatur

- Alhassan, Land Access and Security of Tenure in Ghana: Some Considerations of Improvement, Beitrag für die: International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, ICARRD 2006
- Amanor/Diderutuah, Share Contracts in the Oil Palm and Citrus Belt of Ghana, 2001
- An-na'im, Human Rights in Cross-cultural Perspectives, 1990
- Anseeuw/Boche/Breu/Giger/Lay/Messerli/Nolte, Land Matrix Partnership (CDE, CIRAD, GIGA, GIZ, ILC), Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report based on the Land Matrix Database No 1, 2012
- Atteh/Tonah, Chieftaincy Disputes in a Peri-Urban Community, The Case of Bortianor, Greater Accra Region, in Tonah (ed), Ethnicity, Conflict and Consensus in Ghana, 2007, 149-168
- Beckert, King Cotton – Eine Geschichte des globalen Kapitalismus, 2014
- Beisel/Schneider, From 7/83-2 to Dr. JESUS: The transformation of a German ambulance car to a Ghanaian bus. Environment and Planning D: Society and Space 2012, 639-654
- Benda-Beckmann, Franz, Rechtspluralismus: Analytische Begriffsbildung oder politisch-ideologisches Programm?, Zeitschrift für Ethnologie 1994, 1-16.

---

<sup>259</sup> Mutua, What is TWAIL? American Society of International Law, Proceedings of the 94th Annual Meeting 2000, 31-39.

<sup>260</sup> Sornarajah, A Justice-Based Regime for Foreign Investment Protection and the Counsel of the Osgoode Hall Statement, Global Policy 2012, 463-466.

<sup>261</sup> Der Agenda-setzenden G7/G8, G20 und G77, Nuscheler 2012 (Fn. 127) S. 17.

<sup>262</sup> Unter dem Eindruck großer Unternehmenszusammenbrüche sowie krimineller Energien an neuen Börsenmärkten wurde in Deutschland eine Regierungskommission eingerichtet, die 2002 den ersten Deutschen Corporate Governance Kodex vorlegte. Gleichzeitig brachte das Transparenz- und Publizitätsgesetz den § 161 ins Aktiengesetz, der Vorstand und Aufsichtsrat von börsennotierten Gesellschaften verpflichtet, einmal jährlich eine so genannte Entsprechenserklärung abzugeben (*comply or explain*). Als ein Selbstregulierungsinstrument der Wirtschaft konzentriert sich der Kodex bisher auf die Ziele von Kapitalmarkt- und Anlegerschutz.

<sup>263</sup> Die Weltbank hat z.B. 1993 nach umstrittenen Umsiedlungen für Dammbauten auf Druck der Öffentlichkeit das sog. *Inspection Panel* eingerichtet, bei dem Einwohner eines Landes unter gewissen Umständen Beschwerde führen, wenn sie negativ von Maßnahmen der Weltbank betroffen sind. Im Schnitt gibt es pro Jahr ca. 7 Fälle, <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Style%20Library/Images/Case%20Analysis.png> (abgerufen am 10.10.15).

- Benda-Beckmann, Keebet, Forum Shopping and Shopping Forums, *Journal for Legal Pluralism* 1981, 117 – 159
- Benda Beckmann, F./ Benda-Beckmann, K. / Eckert (eds.), *Rules of Law and Laws of Ruling. On Governance of Law*, 2009
- Berger/Harten, Welche Chancen bieten die neuen internationalen Investitionsabkommen der EU für Entwicklungsländer? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) 2012
- Bierschenk, States at Work in West Africa: Sedimentation, Fragmentation and Normative Double Binds, Arbeitspapier 113, 2010 des Instituts für Ethnologie und Afrikastudien der Johannes Gutenberg Universität Mainz
- Bierschenk/Olivier de Sardan, *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, 2014
- Booth/Cammak, *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, 2013
- Brüntrop/Scheumann/Berger/Christmann/Brandi, What can be expected from international frameworks to regulate large-scale land and water acquisitions in sub-Saharan Africa? *Law and Development Review* 2014, 393-431
- Brüntrop/Swetman/Michalscheck/Asante, Factors of Success and Failure of Large Agro-Enterprises (Production, Processing, Marketing). A Pilot Study in Ghana. Results of Case Studies in the Fruit, Maize, and Palm Oil Sub-Sectors, *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development (AJFAND)* 2013, Heft 5
- Brukum, Chieftaincy and Ethnic Conflicts in the Northern Region of Ghana, 1980-2002, in Tonah (ed), *Ethnicity, Conflict and Consensus in Ghana*, 2007, 98-115
- Bugri, Final Report on Agricultural Investments in Ghana: Evidence From Two Case Studies, University of Kumasi, IIED, FAO 2012
- Bungenberg/Dutzi/Krebs/Zimmermann (Hrsg.), *Corporate Compliance und Corporate Social Responsibility, Chancen und Risiken sanfter Regulierung*, 2014
- Byamugisha, *Securing Africa's Land for Shared Prosperity. A Program to Scale Up Reforms and Investments*, World Bank 2013
- Cabanellas, Antitrust and Direct Regulation of International Transfer of Technology Transactions, *Studies in Industrial Property and Copyright Law*, published by the Max Planck Institute for Foreign and International Patent, Copyright and Competition Law (IIC-studies vol.7), 1984, 51-156
- Campbell, Corporate Social Responsibility and development in Africa: Redefining the roles and responsibilities of public and private actors in the mining sector, *Resources Policy*, June 2012, 138-142.
- CFS Open Ended Working Group on principles for responsible agricultural investments which enhance food security and nutrition, Consultancy output 1, Summary of international initiatives that provide guidance on responsible investment: key characteristics, [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS\\_RAI\\_Sum\\_Int\\_Init\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_RAI_Sum_Int_Init_EN.pdf)
- Corporate Europe Observatory-CEO/Transnational Institute-TNI (eds.), *Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, 2012
- Cotula, *Foreign investment, law and sustainable development. A handbook on agriculture and extractive industries*, IIED 2014
- Ders., The Great African Land Grab? Agricultural Investments and the Global Food System, 2013
- Cotula (ed.), *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*, IIED/FAO 2007
- Cotula/Vermeulen/Leonard/Keely, Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, IIED/FAI/IFAD 2009
- Czada/Weilenmann, *Good Governance und Demokratieförderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ein Diskussionspapier*, GTZ 2004
- Däubler, *BGB kompakt*, 2008
- Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead*, World Bank/Oxford University Press 2003
- Diaby-Pentzlin, Projektpraxis und Wissenschaftshäme oder: Die Einsamkeit der Projektkonzeptionistin beim Rechtspluralismus, in: Benda-Beckmann F.u.K./Heise/Schönhuth (Hrsg.), *Recht und Entwicklung*, *Law and Development*, Heft 1+2 der Zeitschrift für Entwicklungsethnologie 2005, 61-83

- Dies., Democratization and Development Policy, in: Engel/Kappel (eds.), Germany's Africa Policy Revisited – Interests, images, and incrementalism, 2002, 163 - 176
- Dies., Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf? NORD-SÜD aktuell, 1998, 91-104
- Diaby-Pentzlin/Zimmermann, Landreform und Rechtssicherheit - Einige Kommentare aus entwicklungspraktischer Sicht, in Alber/Eckert (Hrsg.), Settling of Land Conflicts by Mediation. Schlichtung von Landkonflikten, GTZ 1999, 25-30
- EBC Capital, Responsible Investments in Agriculture: Overview of Private Sector-related Initiatives, 2014, S. 4 (Auftragsarbeit für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit), [http://ebg-capital.com/pdf/Responsible\\_investments\\_in\\_agriculture\\_Overview\\_final.pdf](http://ebg-capital.com/pdf/Responsible_investments_in_agriculture_Overview_final.pdf)
- ECCHR/Brot für die Welt/Miserior, Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen, 2014
- Elwert, Landreform und Rechtssicherheit, 1996, [http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/publikationen/media/Georg\\_Elwert-Landreform\\_und\\_Rechtssicherheit.pdf](http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/publikationen/media/Georg_Elwert-Landreform_und_Rechtssicherheit.pdf)
- Endres/Koschnitzke, Freihandelsabkommen. Wie Konzerne Staaten vor sich hertreiben. Investoren gegen Argentinien, Zeit-online vom 27.3.14, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/investitionsschutz-klauseln-beispiele>
- Engel/Erdmann, Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. Commonwealth & Comparative Politics, 2007, 95-119
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Schutz des Menschen und der Umwelt, Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bundestagsdrucksache Drucksache 12/8260, 1994, 33-37
- Erler: Tödliche Hilfe. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, 15. Aufl. 2011
- Fikentscher/Kunz-Hallstein/Kleiner/Pentzlin/Straub, The Draft International Code of Conduct on the International Transfer of Technology - A Study in Third World Development, 1980
- Fikentscher/Straub, Der RBP-Kodex der Vereinten Nationen - Weltkartellrichtlinien, GRUR Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht 1982, 637-646
- Fischer-Lescano/Möller, Der Kampf um globale soziale Rechte, 2012
- GIZ, Abteilung für Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft, Themeninfo zur Sicherung von Landrechten, 2012, <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2012-de-themeninfo-sicherung-von-landrechten.pdf>
- Goettle, Im Märzen der Bauer die Rösslein? Zu Besuch bei der Toxikologin Anita Schwaier, taz vom 29.6.15
- Griebel, Internationales Investitionsrecht, 2008
- Großfeld, Einige Grundfragen des Internationalen Unternehmensrecht, Opladen 1987
- Ha-Joon Chang, Kicking away the ladder - Development Strategy in Historical Perspective“, 2002
- Häberli/Smith, Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid “Land Grab”, The Modern Law Review 2014, 189-222
- Herdegen, Internationales Wirtschaftsrecht, 10 Aufl. 2014
- Ders., Völkerrecht, 13. Aufl. 2013
- Hirsch, Interactions between Investment and Non-Investment Obligations in International Investment Law, Hebrew University International Law Research Paper 2006, No. 14-06
- IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), Weltagrarbericht – Landwirtschaft am Scheideweg, <http://www.weltagrarbericht.de/>
- IWF, Balance of Payments and International Investment Position Manual, 6<sup>th</sup> edition 2013
- Kasanga/Kotey Land Management in Ghana: Building on Tradition and Modernity, IIED 2001
- Kelsall, Ghana: a star but static performer, in Kelsall: Business, Politics and the State in Africa, 2013, 74-92
- Klein/Aaron/Hadjimichael, Foreign Direct Investment and Poverty Reduction, The World Bank 2001
- Köpp, „Es ist notwendig zum Akteur zu werden“. Gespräch mit Milo Rau über die Hintergründe des Kongo Tribunals, Interview Deutsche Welle vom 01.06.15

- Krajewski, Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA, Gutachten im Auftrag des deutschen Wirtschaftsministeriums, 2015, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Ders., Democratic Governance as an Emerging Principle of International Economic Law, Society of International Economic Law (SIEL) Inaugural Conference Paper, 26.07.08, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1151789>
- LANDac (Netherlands Academie on Land Governance for Equitable and Sustainable Development), Ghana Factsheet, 2012, <http://www.landgovernance.org/assets/2014/09/Ghana-Factsheet-20121.pdf>
- Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung 2009 und 2011
- Liberti, Landraub. Reisen ins Reich des neuen Kolonialismus, 2012
- Logan, Selected chiefs, elected councilors and hybrid democrats: popular perspectives on the co-existence of democracy and traditional authority, *Journal of Modern African Studies*, 2009, 101-128
- Lund, Law, Power, and Politics in Niger – Land Struggles and the Rural Code, 1998
- Mahama, Partnership Modalities between Local Government and Traditional Authorities in Ghana: Which Way? A Paper Presented at a Public Agenda/ILCS Consultative Workshop on Twenty Years of Decentralisation in Ghana, Institute of Local Government Studies, 2009
- Martens, Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations, Miserior/GFP/Brot für die Welt Working Paper, June 2014
- Menzel, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, 1992
- Mkindi, Investoren gehen direkt in die Dörfer - In Tansania verdrängen Agrar-Treibstoffunternehmen Kleinbauern von ihrem Boden, *Brot für die Welt* (Hrsg.), Dossier Land ist Leben – Der Griff von Investoren nach Ackerland, 2011, 16-17
- Montt, State Liability in Investment Treaty Arbitration – Global Constitutional and Administrative Law in the BIT Generation, 2009
- Mutua, What is TWAIL? *American Society of International Law, Proceedings of the 94th Annual Meeting 2000*, 31-39
- National House of Chiefs (ed.)/Diaby-Pentzlin/von Carlowitz (interim eds.), Conference on Sources and Resolutions of Chieftaincy and Land Conflicts, B. Good Chiefly Land Management According to Art. 36 (8) of the Constitution of Ghana, *Chieftaincy Bulletin 2011*, 75-80
- Newcombe/Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*, 2009
- Nowak, *Weltgerichtshof für Menschenrechte. Eine utopische Forderung?*, *Vereinte Nationen* 2008, 205 – 211
- Nowrot, Ein notwendiger „Blick über den Tellerrand“: Zur Austrahlungswirkung der Menschenrechte im internationalen Investitionsrecht, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2012
- Ders., „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Pflichten und Rechten transnationaler Unternehmen, *Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 2012
- Nugent, States and Social Contracts in Africa, New hybrid democrats: popular perspectives on the co-existence of democracy and traditional authority, *Journal of Modern African Studies*, 2009, 101-128
- Ders., An abandoned project? The nuances of chieftaincy, development and history in Ghana's Volta Region. The contribution of traditional authority to development, human rights and environmental protection, University of Ghana Legon, Conference paper 1994
- Nunnenkamp. To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals? Kiel Institute for World Economics Working Paper No. 1128, 2002
- Nuscheler, *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*, 6. Aufl. 2006 und 7. Aufl. 2012
- OECD „Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, 2. Aufl. 2013

- Osterhammel/Petersson, Geschichte der Globalisierung, 2006
- Oxfam, Even it up! Time to end extreme inequality, <http://www.oxfam.org/en/research/time-end-extreme-inequality> 2014
- Oxfam, Briefing note: Our land – our lives. Time out on the global land rush, [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en\\_1.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-land-lives-freeze-041012-en_1.pdf) 2012
- Pearce, The Land Grabbers. The New Fight over who Owns the Earth. How Wall Street, Chinese billionaires, oil sheikhs, and agribusiness are buying up huge tracts of land in a hungry, crowded world, 2012
- Pentzlin, Kontrolle transnationaler Konzerne als Testfall für die Durchsetzbarkeit entwicklungspolitischer Vorstellungen – Von den Versuchen sozialer Einbindung in den 70er Jahren über die Neoliberalisierung der 80er zur „ökologischen Selbstkontrolle“ in den 90ern, NORD-SÜD aktuell, 1992, 633-645
- Dies., Der universelle ordre public im Wirtschaftsrecht als ein Ordnungsprinzip des innerstaatlichen Rechts, 1985
- Pingeot, Corporate Influence in the Post-2015 process, Miserior/GFP/Brot für die Welt Working Paper, January 2014
- Pinzler/Uchatius/Kohlenberg, Schattenjustiz. Im Namen des Geldes, Die Zeit vom 10.3.14, <http://www.zeit.de/2014/10/investitionsschutz-schiedsgericht-icsid-schattenjustiz>
- Quan/Ubink/Adarkwah, Risks and opportunities of state intervention in customary land management: Emergent findings from the Land Administration Project Ghana. In: Amanor/Ubink, Contesting land and custom in Ghana: State, Chief and the Citizen. Law, Governance and Development, 2008, 183-208.
- Rathbone, Nkrumah and the Chiefs. The Politics of Chieftaincy in Ghana 1951-60, 2000
- Rauch, Entwicklungspolitik: Theorien, Strategien, Instrumente, 2009
- Rudloff, Kein schöner Land. Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern, SWP 2012
- Ruf, “You Weed and We’ll Share”. Land Dividing Contracts and Cocoa Booms in Ghana, Côte d’Ivoire and Indonesia, Report CIRAD/GTZ 2010
- Schill, Internationales Investitionsschutzrecht und Vergleichendes Öffentliches Recht: Grundlagen und Methode eines öffentlich-rechtlichen Leitbildes für die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit, ZaöRV 2011, 247-289
- Ders., W(h)ither Fragmentation? On the Literature and Sociology of International Investment Law, EJIL 2011, 875-908
- Saage-Maaß, Hürden im deutschen Recht für Klagemöglichkeiten von Geschädigten aus dem Süden, in: Burckhard (Hrsg.), Mythos CSR. Unternehmensverantwortung und Regulierungslücken, 52-55
- Salomon/Seiderman, Human Rights Norms for a Globalized World: The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Global Policy 2012, 458 – 462
- Schmiege, EU Economic Partnership Agreements in Sub-Saharan Africa, SWP 2014
- Schneiderman, Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise, 2008
- Schoeberlein, Motivating Business to Counter Corruption – A Global Survey on Anti-Corruption Incentives and Sanctions, Humbolt-Viadrina School of Governance, 2012
- Schoneveld/German/Nutakor, Land-based Investments for Rural Poor? A Grounded Analysis of Local Impacts of Biofuel Feedstock Plantations in Ghana (Research of CIFOR/FORIG), Ecology and Society 16/4, 2011, 10. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04424-160410>.
- Sornarajah, The International Law on Foreign Investment, 3<sup>rd</sup> edition 2010
- Ders., A Justice-Based Regime for Foreign Investment Protection and the Counsel of the Osgoode Hall Statement, Global Policy 2012, 463-466
- Spießhofer, Wirtschaft und Menschenrechte – rechtliche Aspekte der Corporate Social Responsibility, NJW 2014, 2473 – 2479.
- Stamm, Social Research and Development Policy: Two Approaches to West African Land-tenure Problems, in: Africa Spectrum 2009, 29-52

- Ders., Formaliser les pratiques coutumières, *Etudes rurales* 2013, 169-190
- Standing, *The ILO: An Agency for Globalization? Development and Change*, 2008, 355– 384
- Stellungnahme der Zivilgesellschaft aus den G7/G8-Staaten zu der Neuen Allianz für Ernährungssicherheit, „Fortschritt“ in der Neuen Allianz? Nicht für Afrikas Kleinbauern!, 19.09.2014, [http://www.fian.de/fileadmin/user\\_upload/news\\_bilder/DE\\_Fortschritt\\_in\\_der\\_Neuen\\_Allianz\\_Nicht\\_fuer\\_Afrikas\\_Kleinbauern.pdf](http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/news_bilder/DE_Fortschritt_in_der_Neuen_Allianz_Nicht_fuer_Afrikas_Kleinbauern.pdf)
- Thiele, Fragmentierung des Völkerrechts als Herausforderung für die Staatengemeinschaft, *Archiv des Völkerrechts* 2008, 1-41
- Tietje/Baetens, *The Impact of Investor-State-Dispute Settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 2014
- Tolmein/Brown/Crook, *Project Memorandum LAP, Strengthening Customary Land Administration*, 2004
- Ubink, *In the land of the chiefs: customary law, land conflicts, and the role of the state in peri-urban Ghana*, 2008
- Ubink/Amanor (ed.), *Contesting Land and Custom in Ghana: State, Chief and the Citizen*, 2009
- Ubink/Quan, *How to combine tradition and modernity? Regulating customary land management in Ghana*, *Land Use Policy* 2008, 198-213.
- UNCTAD, *Trade and Environment Review 2013. Wake Up Before it is too Late. Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate*
- Dies., *World Investment Report 2014, Investing in the Social Development Goals An Action Plan*
- Dies., *Weltinvestitionsbericht 2012 - Eine neue Generation von Investitionspolitiken, Ausländische Direktinvestitionen und nachhaltige Entwicklung*
- US-AID, *Weighing in on the Scales of Justice*, 1994
- Van Harten, *Investment Treaty Arbitration and Public Law*, 2007
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen), 2015 im Gespräch Nr. 11, *Ausländische Direktinvestitionen – Königsweg für die Entwicklung im Süden?* 2007
- Von Bernsdorff, „Land Grabbing“ und Menschenrechte: die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung* 2012
- Ders., *Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenwidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis*, *INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung* 2010
- Vorley/del Pozo-Bergnes/Barnett, *Small producer agency in globalized markets. Making choices in a globalized market*, *IIED/HIVOS* 2012
- Walden, *Die Bedeutung von CSR für die Unternehmensleitung*, in: Walden/Depping (Hrsg.), *CSR und Recht. Juristische Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung erkennen*, 2015, 1-34
- Wesel, *Herrschende Meinung*, in: Wesel, *Aufklärung über Recht. Zehn Beiträge zur Entmythologisierung*, 1981, S. 14 – 40
- Weilenmann, *Beiträge zur sozio-kulturellen Angemessenheit politischer Projekte in Subsahara-Afrika aus rechtsethnologischer Sicht*, *Regionalgutachten des F&E-Vorhaben GTZ-Leistungsangebot zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen*, GTZ 1996
- Wily, *The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*, *The Land Coalition* 2011
- Wily/Hammond, *Land Security and the Poor in Ghana – Is there a Way Forward?* Department for International Development – DFID (ed.), *Land Sector Scoping Study commissioned by Ghana`s Rural Livelihood Program*, 2001
- Windfuhr, *Das Völkerrecht bewegt sich wie eine Schnecke FIAN, Gegen die Straflosigkeit – Hunger vor Gericht*, *Reader zur Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung*, 2011, 20-22
- World Bank, *Economic Premise October 2013, The State of the Poor, Where Are The Poor, Where Is Extreme Poverty Harder to End, and What Is the Current Profile of the World`s Poor?* <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP125.pdf>

Ziegler, Wir lassen sie verhungern. Die Massenvernichtung in der Dritten Welt, 2011

Zielke, Sieg über das Gesetz, Süddeutsche online vom 03.05.14, <http://www.sueddeutsche.de/politik/transatlantisches-freihandelsabkommen-ttip-sieg-ueber-das-gesetz-1.1948221-2>

Zukunftsstiftung Landwirtschaft, Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse und Folgen des Weltagrарberichts: Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen, Dezember 201, [http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/Neuaufgabe/WegeausderHungerkrise\\_klein.pdf](http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/Neuaufgabe/WegeausderHungerkrise_klein.pdf)

## Impressum

### **Auslandsinvestitionsrecht und Entwicklungspolitik:**

*Derzeitiges bloßes internationales Investitionsschutzrecht vertieft Armut*

### **Herausgeber:**

PowerShift – Verein für eine ökologisch-  
solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.  
Geschäftsführer: Peter Fuchs  
Greifswalder Straße 4  
(Haus der Demokratie & Menschenrechte)  
10405 Berlin

**Autorin:** Friederike Diaby-Pentzlin

**Berlin 2015**