



4. März 2015

Positionspapier der S&D Fraktion zu den Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investor und Staat in laufenden Handelsverhandlungen

Die S&D-Fraktion tritt gegen die Inklusion von Schiedsverfahren zwischen Investoren und Staaten (ISDS) in Handelsabkommen ein, wenn andere Möglichkeiten bestehen, den Investitionsschutz auf innerstaatlicher oder internationaler Ebene zu garantieren. In Abkommen mit Ländern mit gut funktionierenden Rechtssystemen, in denen nicht die Gefahr der politischen Einflussnahme auf die Rechtsprechung oder der Rechtsverweigerung besteht, ist ISDS nicht notwendig.

Die S&D-Fraktion unterstützt entschieden den Grundsatz, dass **aus- und inländische Investoren gleich und gerecht behandelt werden sollten** und dass dies durch materiellrechtliche Investitionsschutzbestimmungen in Handelsabkommen untermauert werden sollte. Verfahrensrechtliche Bestimmungen für den Investitionsschutz – wie ISDS – sollten allerdings immer kontextabhängig und an die konkreten Bedingungen in den Vertragsstaaten angepasst sein. Es ist mit der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar, dass Investoren im Rahmen eines Handelsabkommens ein Rechtsprechungsorgan außerhalb von gut funktionierenden Gerichtssystemen von Vertragsstaaten erhalten. Der Investitionsschutz sollte dem Schutz vor Diskriminierung und vor Enteignung ohne Entschädigung dienen und für eine gerechte und gleiche Behandlung nach eindeutig und eingrenzend festgelegten Kriterien sorgen. Zugleich bleiben wir bei unserem Standpunkt, dass diese Bestimmungen **keinesfalls das Recht von Staaten beschneiden dürfen, im öffentlichen Interesse zu regulieren**, wie sie es für zweckmäßig erachten. Wir unterstützen es mit Nachdruck, auf multilateraler Ebene ein System für den Investitionsschutz einzuführen, das diese beiden Grundsätze miteinander vereinbart.

Die ausländischen Direktinvestitionen haben in den letzten Jahrzehnten weltweit erheblich zugelegt und sind zu einem zentralen Faktor für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung geworden. Allein die bilateralen Investitionsströme zwischen der Europäischen Union und den USA belaufen sich insgesamt auf über 3.000 Mrd. EUR und übersteigen damit bei Weitem das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen, die derzeit von neun bilateralen Investitionsabkommen einzelner Mitgliedstaaten mit den USA abgedeckt sind. In Ländern, die einen Investitionsschutz auf vergleichbarem Niveau im nationalen Recht verankert haben, gibt

es keine Anzeichen dafür, dass sich Investitionsabkommen – mit oder ohne ISDS – auf Investitionsströme auswirken.

In letzter Zeit haben Investor-Staat-Schiedsgerichte dafür gesorgt, dass die Handelspolitik der EU in der Öffentlichkeit sehr aufmerksam und mit großer Sorge verfolgt wird, insbesondere hinsichtlich einer möglichen Festschreibung solcher Verfahren in den Handelsabkommen mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP). Verfahren für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staat sind weder neu noch eine Erfindung der EU. Bevor der EU im Vertrag von Lissabon die ausschließliche Zuständigkeit für Investitionsverhandlungen übertragen wurde, hatten die Mitgliedstaaten bereits über 1.200 bilaterale Investitionsabkommen mit Drittstaaten geschlossen, in denen meist solche Streitbeilegungsverfahren vorgesehen sind. Die meisten dieser Abkommen wurden allerdings mit Entwicklungsländern geschlossen. Die S&D-Fraktion **begrüßt, dass die Frage des Investitionsschutzes in EU-Handelsabkommen in der Öffentlichkeit so aufmerksam und kritisch verfolgt wird**, denn dadurch wird deutlich, dass eine breite Diskussion notwendig ist, die im Vorfeld der bilateralen Investitionsabkommen bisher nicht stattgefunden hat. Wir halten dies für einen wichtigen Beitrag zur **demokratischen Legitimierung der Handelspolitik der EU**. Das Europäische Parlament hat bereits in seinem Bericht von 2011 über die Investitionspolitik darauf gedrängt, die Bestimmungen zur Investor-Staat-Streitbeilegung angesichts ihrer offenkundigen materiell- und verfahrensrechtlichen Schwächen zu reformieren.

In den letzten Jahren stieg die Anzahl der Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren kontinuierlich an. Die meisten wurden von EU-Unternehmen angestrengt und etwa ein Drittel der bekannten Fälle wurde zugunsten des Investors entschieden. Bei einigen wurden die allgemein und schwammig gehaltenen Formulierungen in früheren Investitionsabkommen ausgenutzt, durch die die Schiedsrichter viel Auslegungsspielraum erhalten, um im öffentlichen Interesse liegende, legitime politische Ziele anzugreifen (z.B. in den Fällen Vattenfall gegen Deutschland wegen der Abkehr Deutschlands von der Kernenergie, Veolia gegen Ägypten wegen Änderungen im Arbeitsrecht, Philip Morris gegen Einheitsverpackungen in Australien, Lone Pine Resources Inc gegen Kanada wegen eines Moratoriums für die Produktion von Schiefergas. Es sollte festgehalten werden, dass diese Fälle noch nicht entschieden wurden. Es ist aber doch bereits ein hemmender Effekt für ähnliche Rechtsetzung zu spüren, beispielsweise in Neuseeland aufgrund der Klage von Philip Morris gegen Australien.)

Die S&D-Fraktion hat bereits bei vielen Gelegenheiten ihre ernsthaften Vorbehalte gegen ISDS klar gemacht. Vor allem im Fall von TTIP haben wir keinen Zweifel daran gelassen, dass wir es nicht für nötig halten, diese Art der Streitbeilegung in dem Abkommen zu vereinbaren, und fordern, sie bei den bevorstehenden Verhandlungen über das Investitionskapitel auszuschließen.

Allgemein ist die Rechtsstaatlichkeit in den USA und der EU ausreichend gewährleistet, weshalb die Notwendigkeit von Schiedsverfahren parallel zu den Gerichten in den jeweiligen Staaten fraglich ist.

Ohne Zweifel wiegen die begründeten Bedenken, die Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren könnten missbraucht werden, schwerer als mögliche Fälle von Diskriminierung europäischer Investoren. Wir halten ein System für die zwischenstaatliche Streitbeilegung und die ordentlichen Gerichtssysteme für bestens geeignet, um Investoren die faire Chance zu geben, gegen Missstände vorzugehen. Der Rat selbst hat in seinem Mandat für die Kommission deutlich gemacht, dass Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren wünschenswert, nicht aber unerlässlich

sind und eine entsprechende Inklusion von der generellen Ausgewogenheit im Abkommen abhängig ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren in früheren Abkommen nicht unbedingt dem entsprechen, was derzeit von der Kommission verhandelt wird. Der Entwurf des CETA-Abkommens, der noch nicht ratifiziert wurde und derzeit im Zuge einer rechtlichen Prüfung modifiziert wird, enthält einige Verbesserungen, und zwar insbesondere in folgenden Bereichen:

- mehr Transparenz bei der Einsichtnahme in Unterlagen und der Öffentlichkeit von Verhandlungen und Schiedssprüchen,
- Einführung eines Verhaltenskodex für Schiedsmänner, die von dem CETA-Handelsausschuss beaufsichtigt werden,
- genauere und klarere rechtliche Definitionen für Investitionen und indirekte Enteignung,
- die Bedingung, dass ein Unternehmen eine wesentliche Geschäftstätigkeit im Hoheitsgebiet eines Gastlandes aufweisen muss, damit die Investor-Staat-Streitbeilegungsbestimmungen gelten, was das Ausnutzen von ansonsten nicht geltenden Abkommen über Briefkastengesellschaften verhindert,
- die Erwähnung des Rechts, im öffentlichen Interesse Regelungen zu erlassen, in der Präambel des Abkommens,
- Ausschluss des Verlustes von erwarteten künftigen Gewinnen als Klagegrund,
- Möglichkeit der Vertragsstaaten, verbindliche Auslegungen von Bestimmungen des Investitionskapitels zu erlassen, damit unbeabsichtigte Folgen im Nachhinein ausgeschlossen werden können,
- Einführung zwischenstaatlicher Filter, um Fälle im Finanz- und Steuerbereich auszuschließen.

Bei CETA stellt sich die Sachlage anders dar als bei TTIP, da die Verhandlungen bereits abgeschlossen sind. Dennoch weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass diese Reformen ganz offenkundig nicht reichen, um die Schlupflöcher zu stopfen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die vom 27. März bis 13. Juli 2014 online durchgeführte öffentliche Konsultation der Kommission zum Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren in TTIP, bei der der CETA-Text als Referenzdokument diente, eine bisher beispiellose Resonanz mit fast 150.000 Antworten aus allen 28 EU-Mitgliedstaaten hatte. Der breite Widerstand gegen diese Verfahren in der derzeitigen Form, der sich in 97 % der Antworten zeigt, ist Ausdruck der großen Bedenken, die die Öffentlichkeit diesbezüglich hegt. Die Konsultation enthüllte insbesondere die weit verbreitete Sorge, dass a) ISDS in der derzeitigen Form den politischen Handlungsspielraum einschränkt und dadurch die Gefahr eines hemmenden Effekts auf die Rechtsetzung birgt und dass b) dadurch inländische Investoren benachteiligt werden.

Wir nehmen diese Sorgen der Öffentlichkeit sehr ernst und lehnen es ab, nach dieser Konsultation einfach wieder zur Tagesordnung überzugehen. Wir werden dafür kämpfen, dass die weit verbreiteten Sorgen der Bürger in diesen Handelsverhandlungen berücksichtigt werden.

Die Kommission hat in ihrem Bericht über die öffentliche Konsultation folgende vier Bereiche benannt, die insbesondere im Hinblick auf weitere Verbesserungen zu prüfen sind: **den Schutz des Rechts auf Regulierung, die Beaufsichtigung und das Funktionieren der Schiedsgerichte, das Verhältnis zwischen der ISDS-Schiedsgerichtsbarkeit und nationalen Rechtsmitteln und die Überprüfung der rechtlichen Korrektheit von Entscheidungen im Rahmen von ISDS durch einen Berufungsmechanismus.** Die Kommission erkennt damit zumindest an, dass die derzeitigen Regelungen zu ISDS äußerst mangelhaft sind, hat jedoch bisher keine Lösungen vorgelegt. Indessen waren die strittigen Bereiche vom Europäischen Parlament und von der S&D-Fraktion im Bericht zur künftigen europäischen Auslandsinvestitionspolitik von 2011 zum größten Teil längst identifiziert worden.

Die derzeitige Diskussion bietet in unseren Augen die Chance, eine Investitionspolitik zu gestalten, mit der produktive Investitionen gefördert werden, die nachhaltige und menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen, die Umwelt schonen, gute Arbeitsbedingungen fördern und einen positiven Beitrag zum weltweiten Wirtschaftswachstum und zur nachhaltigen Entwicklung leisten, insbesondere angesichts der weitreichenden extraterritorialen Wirkung, die ein erfolgreicher Abschluss von TTIP hätte. In einer Zeit vermehrter Investitionen aus dem Ausland – im Vergleich zu der Zeit, in der die früheren bilateralen Investitionsabkommen geschlossen wurden – wird es immer wichtiger, die Binnenwirkung von Investitionsschutzbestimmungen zu bedenken, und in Anbetracht der offenkundigen Mängel des derzeitigen ISDS Systems sind Reformmöglichkeiten sehr sorgfältig zu prüfen.

Deshalb sind wir gegen die übereilte Vereinbarung methodisch unsolider Investor-Staat-Verfahren in TTIP, um unerwünschte Konsequenzen zu vermeiden. Übrigens gibt es auch andere Mittel, um Investitionen sowohl der öffentlichen Hand als auch in der Privatwirtschaft zu schützen, etwa Exportkredite und Versicherungen gegen politische Risiken.

Was CETA betrifft, begrüßen wir, dass einige von Schwesterparteien der S&D geführten Regierungen in der EU weiter versuchen, die Investitionsschutzbestimmungen über das, was bereits bei der ISDS Reform erreicht wurde, hinaus noch zu verbessern. Wir unterstützen diesen Prozess und behalten uns das endgültige Urteil über CETA vor, bis das gesamte Paket dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt wird.

In Handelsabkommen, in denen Streitbeilegungsverfahren erforderlich sein könnten, weisen wir vor allem auf folgende Bereiche hin, in denen weiterhin Verbesserungspotenzial besteht:

- eine Klausel für die Durchsetzung eines Verbots von Parallelverfahren,
- einen generellen politischen Filter, der den Vertragsstaaten ermöglicht, Klagen von dem Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren auszuschließen,
- einen klaren und garantierten Weg zur Einrichtung einer Berufungsinstanz,
- die garantierte und volle Beteiligung der Öffentlichkeit an den Schiedsverfahren,
- ein ständiges Schiedsgericht mit unabhängigen Richtern, bei denen Interessenkonflikte ausgeschlossen sind und für die verbindliche ethische Regeln gelten,
- eine klare und eindeutige Klausel, die horizontal das Recht verbietet, im öffentlichen Interesse Regelungen zu erlassen,

- eine Garantie, dass eine einmal privatisierte Dienstleistung problemlos wieder in die öffentliche Hand zurückgeführt werden kann,
- eine klare Feststellung, dass diskriminierungsfreie Handlungen, die legitimen politischen Zielen dienen – etwa sozial-, umwelt- oder sicherheitspolitischen Zielen, der Stabilität des Finanzwesens, der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit – keine indirekte Enteignung darstellen,
- eine Gleichbehandlungsklausel, die klar regelt, dass ausländische Investoren nicht mehr Rechte haben als inländische,
- den Ausschluss des Sozial- und Arbeitsrechts aus dem Anwendungsbereich von ISDS,
- die Verpflichtung, vor Anrufung eines Investor-Staat-Schiedsgerichts den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten auszuschöpfen,
- die Einführung einer Revisionsklausel, mit deren Hilfe die Parteien ihre Abkommen jeweils im Hinblick auf aktuelle und beste internationale Praktiken im Bereich des Investitionsschutzes wieder aufgreifen könnten, was auch dem Charakter eines „lebendigen Abkommens“ in TTIP entsprechen würde,
- einen weitreichenderen zwischenstaatlichen Filter für sensible Politikbereiche wie den Verbraucherschutz, die öffentliche Gesundheit und die Umwelt.

Darüber hinaus lehnen wir die Argumentation ab, das System der Investor-Staat-Streitbeilegung müsse als Blaupause für künftige Verhandlungen mit anderen Drittstaaten sofort in TTIP-Abkommen akzeptiert werden. Wir beurteilen alle bilateralen Handelsverhandlungen einzeln aufgrund der jeweiligen Bedingungen.

Wir sind an einem guten TTIP interessiert, das zu einem „Goldstandard“-Abkommen wird. Wir möchten nicht, dass diese Chance durch Bestimmungen zu ISDS, die für die S&D-Fraktion, die Mehrheit im Europäischen Parlament und die Öffentlichkeit untragbar sind, vertan wird.