

Streitbeilegungsmechanismen in Freihandelsabkommen und bilateralen Investitionsabkommen

Eine Gefahr für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und den Zugang zum Recht

Der sogenannte „Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus (ISDS)“ ist ein wesentliches gemeinsames Merkmal von Freihandelsabkommen (FTAs) und bilateralen Investitionsabkommen (BITs). Auch multilaterale Verträge, die grenzüberschreitende Investitionen und daraus resultierende Streitfälle behandeln, weisen häufig einen ISDS-Paragrafen auf. Ein Beispiel dafür ist der Vertrag über die Energiecharta¹.

Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismen ermöglichen dem ausländischen Investor, einen Rechtsstreit gegen einen Staat (oder eine internationale Organisation wie die EU) anhängig zu machen und Entschädigungen für Verluste zu fordern, die ihm aufgrund legislativer oder administrativer Maßnahmen tatsächlich oder vermeintlich entstanden sind.

Die Entscheidungen in diesen Rechtsstreiten obliegen nicht den ordentlichen Gerichten. Nach den ISDS-Mechanismen bestellen der Investor und der betreffende Staat zwecks Beilegung der Streitigkeiten ein Schiedsgericht, das sich aus „privaten“ Richtern zusammensetzt, die wiederum außerhalb der Grenzen des nationalen Rechtssystems tätig werden. Die Schiedsrichter befassen sich mit der Auslegung nationaler Gesetze und beurteilen deren Vereinbarkeit mit Investitionsabkommen. Ausgehend von jener Beurteilung können sie dann durchaus zu dem Ergebnis kommen, dass der Staat sich einer Verletzung eines FTAs oder eines BITs schuldig gemacht hat und ihn zur Zahlung von Schadenersatz verurteilen. Der „Schiedsspruch“, die schiedsgerichtliche Entscheidung, ist für beide Parteien verbindlich; eine Berufung oder Einlegung anderer Rechtsmittel - außer den in den ISDS-Mechanismen vorgesehenen Rechtsbehelfen - ist ausgeschlossen.

Derzeit werden von der Europäischen Kommission BITs oder FTAs mit Kapiteln über den Investitionsschutz mit einer ganzen Reihe von Drittstaaten ausgehandelt. Dazu gehören Kanada, Indien, Japan, Vietnam und die Vereinigten Staaten². Die Aufnahme von Verhandlungen mit den Ländern am südlichen Mittelmeer (Marokko, Ägypten, Jordanien und Tunesien) steht bevor. Darüber hinaus bemüht sie sich um die Genehmigung des Rats für die Aufnahme weiterer Aushandlungen von Investitionsabkommen (z.B. mit Indonesien, den Philippinen und mit Ecuador).

Laut Planung der Kommission sollen die ISDS-Mechanismen auch Bestandteil der neuen BITs werden. Diese Regelungen würden es ausländischen Investoren ermöglichen, vor Schiedsgerichten direkte Ansprüche gegen die EU und deren Mitgliedstaaten geltend zu machen, womit den vom Europaparlament und Rat oder von nationalen Parlamenten rechtmäßig verabschiedeten gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen eine Kampfansage erteilt würde.

¹ http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/GE.pdf

² Im Juni 2013 erhielt die Kommission das Mandat für Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über ein Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen (TTIP), die Verhandlungen wurden im Juli 2014 begonnen.

Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der BITs können der EU und den nationalen Haushalten ganz erhebliche Finanzlasten auferlegen: die Schiedsverfahren sind kostspielig und enden häufig mit noch kostspieligeren Beilegungen. Darüber hinaus geben sie Investoren ein Mittel in die Hand, Druck auf die europäischen Gesetzgeber auszuüben und u.a. Umwelt- und Gesundheitsvorschriften zu unterwandern.

Greenpeace plädiert dafür, dass die EU keine Handels- oder Investitionsabkommen mit ISDS-Mechanismen abschließen sollte, da diese mit den demokratischen Grundsätzen, dem institutionellen Gleichgewicht, dem Zugang zur Justiz und dem Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz für alle nicht vereinbar sind.

Im Weiteren verletzen die ISDS-Mechanismen die dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zugesprochene ausschließliche Zuständigkeit und somit auch die EU-Verträge.

Schiedsverfahren zwischen Geschäftswelt und Staaten: der bevorzugte Weg zur Durchsetzung privater Interessen gegenüber öffentlichen Regelwerken

Mithilfe der ISDS-Mechanismen können ausländische Investoren (häufig handelt es sich um mächtige multinationale Unternehmen) mit Schiedsklagen drohen, um legitime nationale Gesetze und Vorschriften anzufechten, mit denen fundamentale Interessen der Öffentlichkeit wie Gesundheit und Umwelt geschützt werden sollen.

Die nachfolgende Übersicht enthält vier Beispiele von ISDS-Schiedsverfahren aus jüngster Zeit, in deren Rahmen private Unternehmen wegen bestehender Gesundheits- und Umweltvorschriften Schadenersatzansprüche gegenüber Staaten geltend gemacht haben.

1. Der Fall Vattenfall I (Deutschland – Wasserqualitätsstandards für Kohlekraftwerke)

Im Jahr 2009 startete das schwedische Unternehmen Vattenfall ein Investor-Staat-Schiedsverfahren gegen Deutschland³. Dieses Verfahren basierte auf dem Energiecharta-Vertrag, einem internationalen Abkommen u.a. zum Schutz von Investitionen im Energiesektor, das von rund 50 Staaten unterzeichnet wurde und dem auch die EU und Euratom beigetreten sind.

Vattenfall betrieb den Bau eines Kohlekraftwerks in Hamburg-Moorburg an der Elbe. Die Umweltbehörde Hamburg hatte eine wasserrechtliche Genehmigung nebst Auflagen bezüglich der Qualitätsstandards für das aus dem Kraftwerk fließende Kühlwasser ausgestellt. Vattenfall behauptete nun, jene Standards führten zur Undurchführbarkeit bzw. Verzögerung des Investitionsprojekts, und verklagte Deutschland auf Zahlung von Schadenersatz von € 1,4 Milliarden⁴.

Zur Beilegung des Streitfalls schlossen Vattenfall und die Stadt Hamburg einen Vertrag ab, der die Ausstellung einer „modifizierten wasserrechtlichen Genehmigung“ mit der Folge vorsah, dass die von der Hamburger Umweltbehörde zuvor festgelegten Umweltauflagen eingeschränkt wurden.

³ <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> Suche nach: Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG v. Federal Republic of Germany (ICSID Case No. ARB/09/6)

⁴ http://www.greenpeace.de/nachrichten/artikel/vattenfall_will_sparen_wir_sollen_zahlen/ansicht/bild/

2. Der Fall Vattenfall II (Deutschland – Schließung von Kernkraftwerken)

Am 31. Mai 2012 strengte Vattenfall unter Berufung auf den Energiecharta-Vertrag ein zweites internationales Schiedsverfahren an⁵. Diesmal wird eine finanzielle Entschädigung eingeklagt, weil Deutschland die umgehende Stilllegung der ältesten Atomkraftwerke (AKWs) und schrittweise aller weiteren bis 2022 beschlossen hatte⁶. Auslöser dieser Entscheidung der Bundesregierung, mit der den Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich der Auswirkungen der Atomenergie auf Gesundheit und Umwelt Rechnung getragen werden sollte, war die Fukushima-Katastrophe in Japan. Pressequellen zufolge soll Vattenfall Forderungen in Höhe von € 3,7 Milliarden gestellt haben⁷, das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

3. Der Fall Philip Morris (Uruguay – Tabakverordnungen)

Im März 2010 erhob Philip Morris, ein global führender Tabakkonzern, Schiedsklage gegen den Staat Uruguay⁸. Nach Philip Morris, das Unternehmen hatte 2001 seinen internationalen Hauptsitz aus rechtlichen Gründen von Rye Brook, N.Y., U.S.A. nach Lausanne, Schweiz verlegt, verletzen die jüngsten uruguayischen Tabakverordnungen diverse Regelungen des BITs zwischen der Schweiz und Uruguay.

Im Einzelnen wurden drei Bestimmungen der uruguayischen Tabakverordnungen angefochten. Zwei Regelungen sehen Warnhinweise auf Tabakpackungen vor (die Packungen sollen mit „Bildsymbolen“ mit graphischen Darstellungen der gesundheitlichen Folgen des Rauchens versehen werden, und diese gesundheitlichen Warnhinweise sollten 80% der Vorder- und Rückseite einer Zigarettenpackung ausmachen). Die dritte Regelung untersagt die Vermarktung von mehr als einem Tabakprodukt pro Marke. Dieser Fall ist noch anhängig und könnte als eine wirksame Strategie zur Bekämpfung von Auflagen für die Tabakvermarktung durch aggressive Anwendung der Investitionsschutzbestimmungen betrachtet werden.

4. Der Fall Philip Morris (Australien – Regelungen zu einheitlichen Zigarettenpackungen)

Am 1. Dezember 2011 wurde ein Gesetz über einheitliche Zigarettenpackungen in das australische Recht aufgenommen. Dieses Gesetz ist Teil einer umfassenden Strategie der Regierung zur Senkung der Raucherquote in Australien und zum Schutz der Öffentlichkeit vor einer der Hauptursachen für vermeidbare Todesfälle und Krankheiten. Die EU plant die Verabschiedung vergleichbarer Vorschriften zum Schutz der Gesundheit der Europäer.

Philip Morris Asien griff die gesetzliche Vorschrift über einheitliche Packungen an und berief sich dabei auf eine ISDS-Regelung in dem BIT von 1993 zwischen der Regierung Australiens und Hongkong. In der Einleitungsanzeige vom 21. November 2011 brachte Philip Morris vor, das Gesetz über einheitliche Packungen entzöge dem Unternehmen den realen Wert seiner Investitionen in Australien und das Land ginge in unlauterer und unbilliger Weise mit jenen Investitionen um⁹.

⁵ <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> Suche nach: Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany (ICSID Case No. ARB/12/12)

⁶ Darunter sind auch drei AKWs, an den Vattenfall zwischen 33,3 und 67,7 Prozent beteiligt ist. Vgl.

http://www.greenpeace.de/nachrichten/artikel/vattenfall_klagt_gegen_deutschen_atomausstieg/

⁷ <http://www.berliner-zeitung.de/energiewende/atomausstieg-vattenfall-fordert-milliarden,10808242,21169258.html> Vgl. auch

<http://www.fr-online.de/wirtschaft/vattenfall-15-juristen-gegen-die-demokratie,1472780,22189216.html>

⁸ <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> Suche nach: Philip Morris Brand Sàrl (Switzerland), Philip Morris Products S.A. (Switzerland) and Abal Hermanos S.A. (Uruguay) v. Oriental Republic of Uruguay (ICSID Case No. ARB/10/7)

⁹ Siehe Philip Morris Asia Limited (Hong Kong) versus The Commonwealth of Australia (UNCITRAL, Permanent Court of Arbitration, The Hague): http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1494

Philip Morris fordert in dem vor dem Ständigen Schiedshof in Den Haag geführten und noch laufenden Verfahren den Erlass von Anordnungen, nach denen Australien i) die Verabschiedung des Gesetzes über einheitliche Packungen auszusetzen oder ii) dem Unternehmen eine Entschädigung für auf etliche Milliarden Dollar bezifferte Einbußen anzubieten habe.

ISDS-Mechanismen sind mit der Arbeitsweise des EU-Justizsystems nicht vereinbar

Laut Art. 19 des EU-Vertrags soll der Europäische Gerichtshof (EuGH) die richtige Auslegung und Anwendung des EU-Rechts sowie die Kohärenz des europäischen Rechtssystems schützen und sicherstellen. Darüber hinaus sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor, dass im Falle außervertraglicher Haftungen die Union „den durch ihre Organe oder Bediensteten [...] verursachten Schaden [ersetzt]“ (Art. 340(2)).

Der AEUV verleiht dem EuGH die ausschließliche Zuständigkeit für außervertragliche Haftungen der EU und sämtliche Forderungen auf Schadenersatz, einschließlich der von einzelnen Investoren geltend gemachten Forderungen (Art. 268 und Art. 274 AEUV). Dieser gerichtliche Schutz steht jedem zur Verfügung, einschließlich in Drittländern ansässigen Unternehmen.

Die Einführung der ISDS-Mechanismen würde gleichzeitig eine Hintertür in der gerichtlichen Architektur der EU schaffen. In der Tat wären die Schiedsrichter im Rahmen der ISDS-Mechanismen aufgefordert, die Vereinbarkeit der EU- und der nationalen Gesetze mit den FTAs oder BITs zu überprüfen. Ausgehend von dem Ergebnis ihrer Überprüfung wären sie dann befugt, über die Haftung der EU oder eines Mitgliedstaats gegenüber ausländischen Investoren zu entscheiden und die Zahlung von Schadenersatz aufzuerlegen. Mit der ausschließlichen Zuständigkeit des EuGH für außervertragliche Haftungsansprüche ist dies eindeutig nicht vereinbar: der AEUV schützt das Recht des Einzelnen auf Ersatz wegen ungerecht davongetragener Schäden infolge von Tätigkeiten der Institutionen; allerdings fordert er, dass die Entscheidungen in diesen Angelegenheiten nach Maßgabe der im EU-Recht vorgesehenen Verfahrensregeln und Schutzmaßnahmen von dem EuGH getroffen werden.

Auch ist zu bedenken, dass die Schiedsrichter zwecks Entscheidung über die Investorenforderungen die EU-Gesetze auszulegen hätten, die angeblich einem BIT oder FTA zuwider laufen. Im Gegensatz zu nationalen Richtern hätten sie allerdings nicht die Pflicht (oder Möglichkeit), die Fragen zur Auslegung des EU-Rechts an den EuGH zu verweisen.

Wie bereits erwähnt sehen die EU-Verträge vor, dass der EuGH für die Wahrung der einheitlichen und schlüssigen Auslegung des EU-Rechts verantwortlich ist. In dem Ausmaß, wie sie den privaten Schiedsrichtern die Auslegung zugestehen - und dies ohne eine Oberaufsicht oder Mitwirkung des EuGH - stehen die ISDS-Mechanismen in scharfem Gegensatz zu den Grundsatz über die Zuständigkeiten in der EU und würden die Kohärenz und Integrität des Rechtssystems der EU gefährden.

ISDS-Mechanismen sind nicht nur mit dem EU-Recht unvereinbar. Sie sind auch überflüssig. Der EuGH befindet sich in der besten Position, ausländischen Investoren einen effektiven gerichtlichen Schutz anzubieten, indem er sicherstellt, dass die EU- und die nationalen Gesetze den Verpflichtungen aus internationalen Abkommen entsprechen.

Der Gerichtshof hat fürwahr länger als 50 Jahre die Konformität des EU-Rechts mit den Grundgesetzen, einschließlich des Rechts auf Eigentum und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sichergestellt. Diese Rechte sind jetzt sogar in der EU-Charta der Grundrechte (Art. 16 und 17)

aufgeführt. Der EuGH würde die Forderungen ausländischer Investoren auch weiterhin unparteiisch behandeln und Sorge dafür tragen, dass die EU und die Mitgliedstaaten die in BITs und FTAs vorgesehenen Regelungen befolgen und die Investoren somit vor einer Verletzung ihrer Rechte geschützt sind.

Ganz im Gegensatz dazu gibt es absolut keine Garantie dafür, dass die nach den ISDS-Mechanismen bestellten Schiedsgerichte den Normen der Unparteilichkeit und Kompetenz gerecht werden, die für die Lösung von Haftungsstreitigkeiten erforderlich sind. Vor dem Hintergrund des Bedarfs an einer gewährleisteten Autonomie und Kohärenz des EU-Rechts würde dies erklären, warum der AEUV ausschließlich dem EuGH die Verantwortung für den Umgang mit Schadenersatzforderungen gegen die EU überlässt.

Gewährleistung des Zugangs zum Recht, des fairen Verfahrens und der Transparenz ohne Diskriminierung

Wie oben bereits erläutert schaffen die ISDS-Mechanismen ein Parallelsystem des gerichtlichen Schutzes, in dessen Rahmen ausländische Investoren ihren Fall vor einem privaten Gericht anhängig machen können, das nicht nur außerhalb der EU-Rechtsprechung tätig wird, sondern auch noch über die Vereinbarkeit der von der EU oder von einzelnen Staaten getroffenen Maßnahmen mit Investitionsabkommen entscheidet. In diesem Sinne wird den Forderungen ausländischer Investoren im Rahmen von BITs und FTAs im Vergleich zu den Forderungen von in der EU angesiedelten Unternehmen (und Einzelpersonen) eine privilegierte Behandlung eingeräumt.

Die ISDS-Schiedsverhandlungen finden hinter geschlossenen Türen statt; den Eingriffsmöglichkeiten Dritter sind enge Grenzen gesetzt, und Informationen über den Ausgang der Verfahren und die Schiedssprüche gelangen ebenfalls nur in begrenztem Ausmaß an die Öffentlichkeit. Mit dem Grundsatz der Transparenz ist dieses Vorgehen nicht vereinbar.

Nach Ansicht von Greenpeace gibt es keinerlei Gründe dafür, ein privilegiertes und separates System zur Wahrung kommerzieller Interessen zu schaffen. Ausländischen Investoren sollte der gleiche Zugang zur Justiz wie jeder anderen Partei eingeräumt werden, die den Schutz ihrer Rechte und Interessen vor einem ordentlichen Gericht vertritt, das dann wiederum in vollem Umfang transparent und unter dem prüfenden Blick der nationalen Gerichte höherer Instanzen und des EuGH seine Entscheidungen trifft.

Forderungen

Angesichts dieser Erwägungen fordert Greenpeace, dass das Europaparlament und der Rat keine bilateralen Investitionsabkommen oder Freihandelsabkommen genehmigen, wenn diese Abkommen ISDS-Mechanismen vorsehen.

Diese Mechanismen, wie zuvor bereits erläutert,

- geben privaten Investoren die Möglichkeit, rechtmäßige EU-Gesetze vor einem Ausschuss „privater“ Schiedsrichter anzufechten und durch Ankündigung kostspieliger Schiedsverfahren unzulässigen Druck auf die Gesetzgeber der EU und der Mitgliedstaaten auszuüben;

- sind mit der ausschließlich dem EuGH obliegenden Pflicht, über Angelegenheiten zur Auslegung und Anwendbarkeit des EU-Rechts und über EU-Haftungsforderungen zu entscheiden, nicht vereinbar;
- sind überflüssig, da das Rechtssystem der EU auf der Achtung von Gesetzen und Grundrechten basiert und den gebotenen Schutz vor Verletzungen des Rechts auf Eigentum und Ausübung einer Erwerbstätigkeit bereits anbietet.

Da die ISDS-Mechanismen erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsweise des EU-Rechtssystems haben, richtet Greenpeace in jedem Fall das dringende Anliegen an das Europaparlament, den Rat und die Kommission, bezüglich der Gültigkeit jener Mechanismen nach dem EU-Recht Rücksprache mit dem Europäischen Gerichtshof zu nehmen, wie es in Art. 218 AEUV vorgesehen ist.

Abkürzungen und Links

AEUV [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#)
 BIT(s) [Bilateral Investment Treaty/Treaties](#) (bilaterale Investitionsabkommen)
 EuGH [Europäischer Gerichtshof](#)
 FTA(s) [Free Trade Agreement\(s\)](#) (bilaterale und regionale Freihandelsabkommen)
 ISDS [Investor - State Dispute Settlement](#) (Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus)
 TTIP Transatlantic Trade and Investment Partnership
 ([Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen](#) der [EU](#) mit den [USA](#))

April 2013. Text: Andrea Carta, EU Legal Strategist, Andrea.Carta@greenpeace.org
 Übersetzung: Gudrun Hackenberg. Redaktionelle Bearbeitung: juergen.knirsch@greenpeace.de