

Zivilgesellschaftliche Strategien und deren Effekte auf die europäische Investitionsschutzpolitik

1. Einleitung	140
1.1 Zum Hintergrund: Die umstrittenen privilegierten Klagerechte von Konzernen	140
2. Der Diskurs über die europäische Investitionspolitik	141
2.1 Ausgangslage: Investitionsschutz wird zum heiß umkämpften Thema	141
2.2 Die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Protests gegen ISDS	142
3. Zivilgesellschaftliche Kampagnen zeigen Teilerfolge: Öffentlichkeit bekommt eingeschränkten Einblick in die TTIP-Verhandlungen	145
4. Investitionsschutz und ISDS – die inhaltliche Ausein- andersetzung	147
4.1 Die öffentliche Konsultation zu ISDS in TTIP	147
4.2 Begleitende Aktionen der Zivilgesellschaft, um Widerstand zu organisieren	148
5. Die Reformagenda der Kommission	149
5.1 EU-Parlament verabschiedet eine TTIP-Resolution	150
5.2 Aktivitäten der Zivilgesellschaft im Vorfeld der Parlamentsresolution zu TTIP	151
6. Eine Zwischenbilanz: Erfolge und Teilerfolge der Zivilgesellschaft in Sachen ISDS	152

Elisabeth Beer

*Expertin für Investitionsschutz in der
Abteilung EU und Internationales der
Arbeiterkammer
Wien*

Judith Vorbach

*Mitarbeiterin
der Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und
Gesellschaftspolitik
(WSG) der Kammer
für Arbeiter und Angestellte Oberösterreich*

Auszug aus WISO 1/2016

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

*breite öffentliche
Debatte über
TTIP*

Während die EU-Handelspolitik in der Vergangenheit vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit erregte, rufen die seit 2013 zwischen den USA und der EU geführten Verhandlungen über eine Transnationale Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) großes öffentliches Interesse und viel Kritik hervor. Dabei gehören die potentiellen Bestimmungen über den Investitionsschutz zu den umstrittensten Themenbereichen. Die privilegierten Klagerechte für transnationale Konzerne und das private Ad-hoc-Schiedsverfahren sind wohl seit Jahrzehnten fixer Bestandteil zahlreicher bilateraler und multilateraler Investitionsschutzabkommen¹, aber erst mit den TTIP-Verhandlungen ist es der Zivilgesellschaft gelungen, mit ihrer außerordentlich intensiven Kritik dazu in die mediale Öffentlichkeit zu kommen. Dieser Widerstand zeigte auch Wirkung, was der vorliegende Beitrag darlegt. Darüber hinaus soll auch diskutiert werden, wie dieser Widerstand aufrechterhalten werden kann, um das Momentum der Reformdiskussion in politische Macht umzusetzen.

1.1 Zum Hintergrund: Die umstrittenen privilegierten Klagerechte von Konzernen

*Problemfeld
Investitionsschutz*

Investitionsschutzbestimmungen räumen InvestorInnen das Recht ein, gegen den Gaststaat Schadensersatzansprüche wegen so genannter „unfairer Behandlung“ geltend zu machen, so sie eine direkte oder indirekte Enteignung argumentieren können. Als indirekte Enteignung kann die Schmälerung zukünftiger Profite aufgrund neuer Gesetze, Regulierungen etc. ausgelegt werden. Über die Schadensersatzforderungen verhandeln private Ad-hoc-Schiedsgerichte, die nicht mit öffentlich bestellten Richtern, sondern mit Privatpersonen besetzt sind, die in der Regel als Anwälte in internationalen Kanzleien oder als Rechtsgelehrte an Hochschulen tätig sind; dies meist unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ohne eine Revisionsinstanz.

Die Zivilgesellschaft und Gewerkschaften lehnen einhellig derartige Investitionsschutzbestimmungen und das Investor-Staat-Streitverfahren ISDS ab. Investitionsabkommen schränken demokratische Entscheidungsmöglichkeiten ein, weil Konzernen weitreichende Klagerechte eingeräumt werden, um neue Gesetze anzufechten. Die Staaten gehen damit faktisch eine Stabilisie-

rungsverpflichtung ein, zukünftig keine Maßnahmen zu deren wirtschaftlichem Nachteil zu ergreifen oder aber hohen Schadenersatz zu zahlen. Massiv kritisiert werden auch die privaten Ad-hoc-Schiedsgerichte, denen jegliche Transparenz fehlt. Sie verstoßen gegen rechtsstaatliche Prinzipien wie Anhörungsrechte von Dritten, Berufungsmöglichkeit oder Unabhängigkeit der SchiedsrichterInnen. Mit ISDS können multinationale Konzerne die öffentliche Gerichtsbarkeit umgehen und Staaten direkt vor Schiedsgerichten klagen, womit sie bessergestellt sind als inländische InvestorInnen. Die SchiedsrichterInnen haben ein massives Eigeninteresse an diesen Streitfällen, da sie am Streitwert verdienen.

*problematische
Schiedsgerichte*

2. Der Diskurs über die europäische Investitionspolitik

2.1 Ausgangslage: Investitionsschutz wird zum heiß umkämpften Thema

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon² 2009 wurde der Europäischen Kommission die Kompetenz für ausländische Direktinvestitionen übertragen. Seitdem führt sie die Verhandlungen über Investitionsschutzabkommen. Die Mitgliedstaaten waren von Anbeginn skeptisch, ob die Kommission das neue Politikfeld entsprechend ihren investorenfreundlichen Vorstellungen, nämlich Rechtssicherheit und maximaler Schutz für EU-InvestorInnen in Drittstaaten, ausüben würde. Mitte 2010 legte die Kommission ihre Eckpfeiler der europäischen Direktinvestitionspolitik in einer Mitteilung³ vor, in der sie den Status quo⁴ unverändert ließ und einzelne Nachhaltigkeitselemente wie Politikkohärenz, Ausnahmen für sensible Politikbereiche und größere Transparenz aufnahm.

*Investitions-
schutz als
Kompetenz der
EU-Kommission*

Das Europäische Parlament hingegen brachte sich in die Diskussion zu den Verhandlungen mit Kanada über ein Freihandelsabkommen (CETA)⁵ mit fortschrittlicheren Positionen ein, wohl auch als Reaktion darauf, dass es in die Verhandlungen nicht einbezogen wurde. Die ursprüngliche Ablehnung von ISDS⁶ war angesichts der wirtschaftsliberalen Mehrheitsverhältnisse des Handelsausschusses nicht durchsetzbar. Man einigte sich aber immerhin darauf, dass Staat-Staat-Streitbeilegungsverfahren und nationale Rechtsmittel die geeignetsten Mittel wären, Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten zu regeln.⁷

Die Ausgangslage zum europäischen Investitionspolitik-Diskurs kann so umrissen werden: Die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden wollten den Status quo ihrer nationalen Investitionsschutzpolitiken beibehalten, so auch das in Österreich federführende Ministerium. Die Kommission wiederum wollte das neue Dossier mit Verbesserungsansätzen gestalten, wobei sie mehr Transparenz in Schiedsgerichtsverfahren durchzusetzen gedachte, vorrangig aus dem Eigeninteresse, Informationen über laufende ISDS-Verfahren der Mitgliedstaaten sowie Parteienstellung zu erhalten. Und das Parlament hat kritisches Potenzial gezeigt.

2.2 Die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Protests gegen ISDS

Indem die neue Handelspolitik immer weiter über eine reine Abschaffung von Zöllen hinausging, beschäftigte man sich auf EU-Ebene zunehmend mit Themen bzw. Regulierungen, die zuvor unter nationale Kompetenz fielen. Daraus ergab sich ein übernational verbindlicher Rahmen für nationale Politik, und immer mehr BürgerInnen erkannten, dass Entscheidungen, die auf EU-Ebene getroffen werden, unmittelbar ihren Alltag berühren. Diese Kompetenzverschiebung – so wie oftmals auch die allgemeine EU-Politik – wird als nicht ausreichend demokratisch legitimiert empfunden. Die Folge davon ist eine wachsende Politisierung der EU-Handelspolitik. Immer mehr Personen bzw. Gruppen aus Zivilgesellschaft, Politik und Medien bringen sich in die Debatte ein.⁸

Kompetenzverschiebung schafft wachsende Politisierung

Zivilgesellschaft bringt sich früh in Debatte ein

Im Zusammenhang mit Investitionsschutz hat sich die Zivilgesellschaft⁹ frühzeitig auf europäischer Ebene koordiniert und positioniert. Bereits mit der Verlagerung der Kompetenzen über die Direktinvestitionen auf EU-Ebene wurde im Juni 2010 ein „Zivilgesellschaftliches Statement zur Zukunft der Internationalen Investitionspolitik der EU“¹⁰ an die Kommission verfasst, um zu verhindern, dass die einzelstaatlichen Investitionsschutzabkommen als Blaupause für die künftigen EU-Verträge verwendet werden. In einer breiten öffentlichen Konsultation sei ein Musterabkommen zu erarbeiten, um sozial und ökologisch zukunftsfähige Investitionen zu fördern. Ein solches alternatives Investitionsschutzabkommen, welches breite Unterstützung fand, veröffentlichte das Bündnis Seattle2Brussels Ende 2011. Es wird unter anderem ein internationaler Rahmen gefordert, der

auf demokratischen Grundsätzen beruht und in dem öffentliche Interessen über private Profite gestellt werden.¹¹

Da aber bald absehbar war, dass die Kommission eine partizipative Diskussion über die künftige Investitionspolitik ablehnt, hat sich die Zivilgesellschaft klar gegen das ISDS-Regime positioniert und mit einer grundsätzlichen Ablehnung der TTIP-Verhandlungen verknüpft. Eine wichtige Rolle spielen Kampagnenorganisationen, welche das Thema Investitionsschutz im großen Stil aufgegriffen haben. Diese haben sich auf unterschiedlichen Ebenen, in verschiedenen Ländern und in unterschiedlichen Formen zu der breiten Bewegung „TTIP stoppen“ formiert, wobei das Nein zu ISDS eine zentrale Rolle einnimmt.

*Ablehnung des
ISDS-Regimes*

Der zivilgesellschaftliche Protest in Oberösterreich ist im Rahmen der Initiativplattform „TTIP stoppen“ für OÖ zusammengefasst. Das erste Vernetzungstreffen fand im Jänner 2014 statt. Inzwischen sind etwa 40 Organisationen Mitglied, darunter auch der ÖGB OÖ. Die Forderungen zu ISDS lauten: „Keine Sonderklagerechte für Konzerne – keine Privatisierung der Demokratie!“ und „Handels- und Investitionsschutzpolitik muss dem Gemeinwohl dienen und die Umwelt bewahren“. Die Mittel des Protests reichen von Referaten über die Organisation von Demonstrationen bis hin zu Diskussionen mit PolitikerInnen und Sozialpartnern.¹² Auf nationaler Ebene ist die Plattform „TTIP stoppen“ mit etwa 55 Mitgliedsorganisationen entstanden, darunter der ÖGB, vda und die ProGe.¹³

*Protest in
Österreich*

Europaweit gibt es in allen 28 Mitgliedstaaten Kampagnen für die selbstorganisierte europäische Bürgerinitiative (EBI) gegen TTIP und CETA. Etwa 500 Organisationen sind dabei. Als Ziel ist formuliert: „Wir wollen TTIP und CETA verhindern, da sie diverse kritische Punkte wie ISDS und Regelungen zur regulatorischen Kooperation enthalten, die Demokratie und Rechtsstaat aushöhlen.“¹⁴ Diese EBI konnte deutlich über 3,3 Mio Unterschriften sammeln.

*Protest in ande-
ren EU-Staaten*

In Deutschland ist unter anderem „Campact“ gegen TTIP aktiv, eine Kampagnenorganisation, bei der über 1,7 Millionen Menschen (nach Eigendefinition) für progressive Politik streiten. Die Mittel des Protests: Online-Appelle an politische Verantwort-

wortliche und Konzerne, Bündnisse und terminlich koordinierte Demonstrationen landes- und europaweit. „Stoppt TTIP“ und „CETA aufhalten“ sind zwei von mehreren Kampagnen.¹⁵

In Großbritannien setzt sich zum Beispiel die Bewegung „War on Want“ gegen TTIP ein. Die eigene Darstellung ist: „movement of people who are committed to global justice“. War on Want hat nach eigenen Angaben mehrere 10.000 Mitglieder und kooperiert mit zahlreichen Arbeitnehmerorganisationen und sozialen Bewegungen. Ihre Broschüre zu TTIP¹⁶ hat etliche Auflagen und ist in mehrere Sprachen übersetzt. Eine wichtige Rolle spielt auch „38 Degrees“, nach eigener Definition eine der größten „Campaigning Communities“ in Großbritannien. 38 Degrees sammelt unter anderem Spenden zur Finanzierung anderer Organisationen und deren Kampagnen.¹⁷

*Protest auf
EU-Ebene*

Auf EU-Ebene stößt man auf Corporate Europe Observatory (CEO), eine Forschungs- und Kampagnenorganisation, die gegen den privilegierten Zugang und Einfluss von Unternehmen und ihren Lobbygruppen auf politische Entscheidungsprozesse ankämpft. Auch CEO arbeitet eng mit sozialen Bewegungen innerhalb und außerhalb Europas zusammen.¹⁸ Intensiv mit Handelspolitik und Investitionsschutz setzt sich auch das Seattle2Brussels Network (S2B) auseinander. S2B wurde im Gefolge der WTO-Verhandlungen in Seattle 1999 gegründet, um die unternehmensdominierte Ausrichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten anzugreifen, die eine kontinuierliche und umfassende Handels- und Investitionsliberalisierung zum Ziel habe. Außerdem reagierte man auf die zunehmende Notwendigkeit für eine EU-weite Koordination zwischen den einzelnen zivilgesellschaftlichen Organisationen.¹⁹

*Protest in
den USA*

In den USA formiert sich gegen die Handelsabkommen ebenso eine breite Opposition, welche sich aus Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden, Glaubensvereinigungen und landwirtschaftlichen Kleinbetrieben zusammensetzt. Dabei sind bei sämtlichen Gruppierungen stets folgende zwei Argumentationslinien zu finden: zum einem die intransparenten Verhandlungen, zum anderen die Ablehnung von ISDS.²⁰

Die Entwicklung der Protestbewegung kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Die Zivilgesellschaft hatte zunächst

eine Zukunftsdiskussion gefordert. Sie änderte diese Strategie jedoch, weil die Kommission die Aufforderung zum breiten Dialog ignorierte. Im Gegenteil, die Kommission hat Investitionsschutzbestimmungen in die CETA-Verhandlungen aufgenommen, ohne die Öffentlichkeit zu informieren und ohne selbst ein entsprechendes Verhandlungsmandat vom Rat zu haben. Die neue Forderung, die auch von den Medien und den politischen Parteien in Ländern mit starker Protestbewegung wahr- und aufgenommen wurde, war fortan ein klares Nein zu ISDS.

3. Zivilgesellschaftliche Kampagnen zeigen Teilerfolge: Öffentlichkeit bekommt eingeschränkten Einblick in die TTIP-Verhandlungen

Die Zivilgesellschaft und auch die Mitgliedstaaten und das Parlament selbst haben die Kommission massiv kritisiert, unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der demokratischen Institutionen mit Kanada und den USA über ein Freihandels- und Investitionsabkommen zu verhandeln. Der Vorwurf, Geheimverhandlungen zu führen, konnte so viel öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, dass auch eine kritische Position zu ISDS durchgedrungen ist. Das lang gehütete Geheimnis um die Verhandlungsinhalte hat auch bedingt, dass die Zivilgesellschaft Deutungshoheit über die Inhalte erlangt hat, da diese von den Medien mangels Informationen von Kommissions- oder Wirtschaftsseite aufgegriffen wurden. Die kritische Diskussion und deren Inhalte wurden von der Basis der linken Parteien und Gewerkschaften in die Parteizentralen getragen, sodass auch Regierungsmitglieder Position beziehen mussten.

Kritik aufgrund fehlender Transparenz

Das erste Zugeständnis auf den massiven öffentlichen Druck hat die Kommission in Sachen Transparenz machen müssen, um der Stopp-TTIP-Stimmung entgegenwirken. Im Oktober 2014 veröffentlichte sie nach vielen Kontroversen mit den Mitgliedstaaten und nationalen Parlamenten das EU-Verhandlungsmandat zu TTIP. Die Kampagnenarbeit hatte auch ihre Auswirkungen auf das Auftreten der neuen Kommission gezeigt. Um einen Neuanfang zu demonstrieren, hat Handelskommissarin Malmström versprochen, „noch transparenter zu werden, damit wir klar machen können, worum es bei den Verhandlungen geht, und ihnen so etwas von ihrem Geheimnis nehmen können.“ Anfang

einige Zugeständnisse

2015 startete die TTIP-Transparenzoffensive auf der Kommissionshomepage, wo Informationsblätter – um den aus Sicht der Kommission vorherrschenden Vorurteilen und Mythen ihre Fakten entgegenzuhalten, aber auch Verhandlungstexte, Textvorschläge und Positionspapiere der EU sowie Berichte zu den einzelnen Verhandlungsrunden zu finden sind.²¹ Die Kommission vertritt hierbei einseitig Wirtschaftsinteressen. Die Publikationen sind als Propaganda in eigener Sache zu werten, da Analysen und Hintergrundpapiere fehlen.

Zugeständnisse gehen Zivilgesellschaft nicht weit genug

Eine Bewertung der offiziellen Informationskampagnen durch die Zivilgesellschaft fällt entsprechend kritisch aus: Die Kommission kontrolliert die Informationsweitergabe und versieht diese mit einem starken Bias, womit der Vorwurf der Geheimverhandlungen weiterhin besteht. So werden Vertragstexte und EU-Angebote zu einzelnen Kapiteln des Abkommens grundsätzlich nicht veröffentlicht. In „stakeholder-briefings“ gibt die Kommission nach den jeweiligen TTIP-Verhandlungsrunden nur allgemeine Informationen über den Verhandlungsverlauf, was der zivilgesellschaftlichen Partizipation dienen soll. Tatsächlich ist es aber eine Farce, weil die Informationen sehr vage sind und die Kritik der NGOs keinen Eingang in die EU-Positionen findet. Die WirtschaftsvertreterInnen hingegen sind in die Verhandlungen eingebunden, womit sie die EU-Positionen maßgeblich mitgestalten können. Dieses ungleiche Kräfteverhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Wirtschaftsvertretung ist nicht nur mit den vergleichsweise geringen finanziellen und personellen Ressourcen der Zivilgesellschaft zu erklären, sondern auch sinnbildlich für das Kräfteverhältnis in der Kommission allgemein, was ebenso ein wichtiges Thema der Transparenz-Kritik ist.²² Zentrale Forderung der Zivilgesellschaft ist daher die gleichwertige Einbindung in den Verhandlungsprozess.

Verhandlungsunterlagen weiter unter Verschluss

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Zugeständnisse der Kommission in Sachen Transparenz ausschließlich auf Druck der Zivilgesellschaft erfolgt sind. Doch um effektiv partizipieren zu können, müssten alle Dokumente, die die Verhandlungspartner austauschen, zur Verfügung stehen. Dennoch sind die Verhandlungsunterlagen weiterhin unter Verschluss und selbst die BeamtInnen und ParlamentarierInnen haben nur unter schikanösen Bedingungen in speziellen Leseräumen Einblick. Die

propagandistische Informationspolitik wird von den Mitgliedstaaten mitgetragen, obwohl sie die negative Stimmung in der Bevölkerung zu den TTIP-Verhandlungen gerne mit mangelnder Transparenz, die angeblich zu Fehlurteilen führe, zu erklären versuchen. Die Forderung nach mehr Transparenz führt aber dennoch nicht zum politischen Ziel der Zivilgesellschaft, nämlich in den Verhandlungen etwa zu ISDS ernst genommen zu werden.

4. Investitionsschutz und ISDS – die inhaltliche Auseinandersetzung

Der in der alten Kommission für die Handelspolitik zuständige Kommissar De Gucht verteidigte die CETA- und TTIP-Verhandlungen mit Vehemenz, wobei er mit seinen harschen Äußerungen oft Öl ins Feuer der KritikerInnen goss. Dies war mit ein Grund, warum der Kommission die öffentliche Diskussion zu ISDS entglitten ist. So etwa formulierten im September 2014 DGB und der deutsche Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel rote Linien für die TTIP-Verhandlungen, in denen ISDS grundsätzlich abgelehnt wurden.²³ Als Reaktion darauf kündigte De Gucht im Januar 2014 ein Aussetzen der Verhandlungen zu Investitionsschutzbestimmungen mit den USA an, um eine öffentliche Konsultation einzuleiten. Auch wenn die für den Mai 2014 bevorstehenden Europawahlen unmittelbarer Anlass für diesen Schritt waren, ist es der Verdienst der Zivilgesellschaft, ISDS und TTIP so prominent in die Tagespolitik gebracht zu haben. Trotz Aussetzen der Verhandlungen ist ISDS auch im Wahlkampf Brennpunkt der fortwährenden TTIP-Diskussion geblieben.

Investitionsschutz wird zur Tagespolitik

4.1 Die öffentliche Konsultation zu ISDS in TTIP

Erstmalig in der europäischen Handelspolitik hat die Kommission einen konkreten Verhandlungstext zur öffentlichen Diskussion vorgelegt, nämlich die relevanten Bestimmungen vom CETA-Abkommen. Doch waren nur Antworten zu zwölf sehr technisch gestellten Fragen vorgesehen und nicht ein grundsätzliches „Nein“ zu ISDS. Von März bis Juli 2014 konnten online Eingaben gemacht werden. Die Auswertung dauerte dann sieben Monate, ein Indiz dafür, dass die Kommission von den Ergebnissen und der noch nie dagewesenen starken Teilnahme überrascht wurde. Sie hat mit bestenfalls 200 oder 300 Antworten gerechnet, denn derartige Konsultationen werden gewöhnlich nur von einem klei-

öffentliche Konsultation

*rege Teilnahme,
überwiegende
Ablehnung*

nen Kreis von InteressentInnen zur Meinungsäußerung genutzt. Insgesamt gingen 150.000 Antworten ein. Davon wurden „145.000 (97 Prozent) über Onlineplattformen von Interessengruppen vermittelt, auf denen negative Antworten vorformuliert waren.“²⁴ Darüber hinaus erhielt die Kommission individuelle Antworten von über 3000 Personen und 450 Organisationen. Im weit überwiegenden Teil der Antworten wurde laut Kommission die allgemeine Ablehnung oder Sorge gegenüber TTIP insgesamt und ISDS im Besonderen ausgedrückt. Das erst im Januar 2015 veröffentlichte Ergebnis der Konsultation offenbarte u.a. ein mangelndes Vertrauen der europäischen Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des ISDS-Systems. Daraufhin sah sich die Kommission gezwungen, eine Reformagenda zu den Themen Schutz des Regelungsrechts, Berufung und Funktion von Schiedsrichtern, Verhältnis innerstaatliche Justiz zu ISDS und Berufungsinstanzen anzukündigen.²⁵

4.2 Begleitende Aktionen der Zivilgesellschaft, um Widerstand zu organisieren

*Zivilgesellschaft
erhält einfache
Teilnahme-
möglichkeiten*

Um eine breite Beteiligung von BürgerInnen möglich zu machen, haben zivilgesellschaftliche Netzwerke Online-Tools entwickelt. Die no2isds-Kampagne hat AK, ÖGB und Friends of the Earth eingerichtet. Von den 150.000 eingegangenen Beiträgen stammten allein aus Österreich 33.753 Antworten (22 Prozent). Aus Österreich kam damit die zweithöchste und im Verhältnis zur Einwohnerzahl größte Beteiligung in der EU.

Der Widerstand gegen ISDS ist aus einem breiten, heterogenen Lager gekommen: unter anderem Unternehmen (zum Beispiel der Deutsche Bundesverband mittelständische Wirtschaft), gewählte VertreterInnen und Regierungen (unter anderem der Österreichische Städtebund), WissenschaftlerInnen (z.B. aus den Bereichen Handels-, Völker- und Menschenrechte), öffentliche Organisationen (z.B. der europäische Verband der öffentlichen Wasserunternehmen), Gewerkschaften (z.B. die IG Metall und der EGB), öffentliche Interessengruppen (z.B. der Europäische Verbraucherverband BEUC), etc.

Die Kommission hat die außerordentlich intensive Kritik an ISDS nicht ungeschehen machen können, auch wenn sie eine offene Diskussion zu ISDS selbst jetzt nicht zuließ, obwohl einige Mit-

gliedsländer – darunter Österreich – auf Ratsebene wiederholt eingefordert hatten, dass sie die breite öffentliche Kritik ernst nehmen müsse. Die Kommission nahm sich unterdessen vor, mit Regierungen, dem EU-Parlament sowie InteressenträgerInnen Gespräche über einzelne Bestimmungen zu führen, bevor die Verhandlungen mit den USA wieder aufgenommen würden. Die NGOs sowie Gewerkschaften waren aber nicht in diese Gespräche eingebunden, was die Zivilgesellschaft scharf kritisierte. CEO kommentiert, dass die Kommission die große Skepsis in der Bevölkerung wohl wahrnehme, aber unverhohlen das Desinteresse an demokratischen Prinzipien demonstriere, indem sie gleichzeitig an den Verhandlungen zu ISDS in TTIP festhalte. Die „Reformagenda“, die mit der Wirtschaftslobby (BDI, BusinessEurope, Transatlantic Business Council etc.) abgesprochen sei, solle ISDS wieder legitimieren, ohne dass die Klagerechte eingeschränkt werden.²⁶

*Reaktion der
EU-Kommission*

Dass es überhaupt zu einer inhaltlichen Reformdebatte kam, ist ein Erfolg der Zivilgesellschaft. Die Kommission hat mit der online-Konsultation nicht nur ihrer üblichen Klientel von Stakeholdern, sondern zwangsläufig allen BürgerInnen eine Beteiligungsmöglichkeit eröffnet. Ihre Absicht war, mit der vermeintlichen Reformagenda das System ISDS neu zu legitimieren. Das klar ablehnende Votum der überwiegenden Mehrheit der TeilnehmerInnen wurde dann letztlich ignoriert.

5. Die Reformagenda der Kommission

In der ersten Jahreshälfte 2015 ergriffen einige Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland und Frankreich) die Initiative und unterbreiteten Reformvorschläge für den Investitionsschutz in TTIP und zukünftigen Abkommen. Ihre Vorschläge zielten auf eine institutionelle ISDS-Reform sowie Präzisierungen und Einschränkungen des materiellen Schutzstandards ab. In den Medien stand zumeist ein internationaler zwischenstaatlicher Gerichtshof im Vordergrund. Die europäische Sozialdemokratie²⁷ sowie die S&D²⁸ bemühte sich, eine Allianz zu schmieden. Obwohl sich Wirtschaftsminister Gabriel wenige Monate vorher als ISDS-Kritiker am SPD-Parteitag profilierte, versuchte er den Investitionsschutz in TTIP vor allem in seiner eigenen Partei zu retten.²⁹ Dabei setzte er sich auch über den Parteibeschluss hinweg.³⁰

*Debatte um
Reformen*

*Reformen
unzureichend*

Die Vorschläge zu einem Investitionsgericht werden von der Zivilgesellschaft als unzureichend gesehen. Das Seattle2Brussels-Netzwerk stellt fest, dass diese keine sinnvolle Reform von ISDS, sondern vielmehr Kosmetik wären, da das ISDS-Regime weitgehend unverändert bleibe.³¹ Dieser Kritik schloss sich auch Attac Österreich an. Die Diskussion über ein internationales Investitionsgericht wird als Ablenkungsmanöver zur Beruhigung von KritikerInnen gesehen. Mit TTIP als Blaupause für künftige Abkommen würden die Bemühungen auf UNO-Ebene konterkariert, BürgerInnen Zugang zu internationalen Gerichten zu verschaffen.³²

5.1 EU-Parlament verabschiedet eine TTIP-Resolution

Das EU-Parlament hat mit dem Vertrag von Lissabon 2009 auch im Rahmen der EU-Handelspolitik mehr Kompetenzen erhalten und kann somit ein Veto gegen ein bereits ausverhandeltes Freihandelsabkommen einlegen. Da – im Unterschied zur EU-Kommission – die EU-ParlamentarierInnen den WählerInnen direkt verantwortlich sind, bietet sich für die Zivilgesellschaft eine neue Anlaufstelle.

*Kräftemessen im
EU-Parlament*

Das neu zusammengesetzte EU-Parlament wollte der Kommission zeitgerecht seine politischen Linien zu den TTIP-Verhandlungen mitgeben und erarbeitete 2015 eine Resolution. Der hierzu erstellte so genannte Lange-Bericht³³ vermerkt, dass die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zu berücksichtigen seien. Und auch diesmal fand ein Kräftemessen zwischen Zivilgesellschaft und WirtschaftslobbyistInnen statt, wobei ein „Ja“ oder „Nein“ zu ISDS ins Zentrum der Diskussionen in den Ausschüssen und im Plenum rückte.

Anfänglich hatte die Zivilgesellschaft Hoffnung sich durchzusetzen, da im Berichtsentwurf eine kritische Position eingenommen wurde: Die US-amerikanischen Konzerne sollten keine Besserbehandlung gegenüber europäischen InvestorInnen erfahren, und die gut funktionierende Rechtsstaatlichkeit in den USA und der EU würde ISDS entbehrlich machen. 6 von 14 Fachausschüssen des Parlaments, die den Lange-Bericht behandelt hatten, lehnten ISDS in TTIP mehrheitlich ab. Kommissarin Malmström stellte jedoch medienwirksam die Kernpunkte ihrer Reformvorschläge im federführenden Handelsausschuss vor. Dieser mehrheitlich

wirtschaftsliberal zusammengesetzte Ausschuss verabschiedete schließlich eine investorenfreundliche Kompromissvariante mit den Reformelementen der Kommission. Die Öffentlichkeit kritisierte daraufhin einzelne S&D-Abgeordnete, die den Kompromiss mitgetragen hatten, obwohl sie als „Zünglein an der Waage“ das politische Gewicht zur Durchsetzung einer kritischen Position gehabt hätten.

EU-Parlament verabschiedet investorenfreundliche Kompromissvariante

Nachdem nach wie vor denkbar war, dass im Plenum eine kritische ISDS-Haltung mit Unterstützung der linken, grünen und extrem rechten Fraktionen sowie zahlreichen SozialdemokratInnen zustande kommen könne, hat Parlamentspräsident Martin Schulz die Abstimmung kurzfristig verschoben und eine Koalition für ein neues Wording geschmiedet. Der schlussendlich verabschiedete Text ist widersprüchlich, vage und Kosmetik. In TTIP sollen InvestorInnen nach wie vor Sonderklagerechte haben. Schiedsgerichte sollen künftig „Investitionsgerichtshof“ heißen und punktuelle Reformen wie eine Berufungsinstanz und eine fixe Liste von RichterInnen erfahren.

5.2 Aktivitäten der Zivilgesellschaft im Vorfeld der Parlamentsresolution zu TTIP

Die Zivilgesellschaft hat in den Monaten Mai bis Juli 2015 ihre Aktivitäten auf die Abgeordneten konzentriert. Unter anderem hat die no2isds-Kampagne den parlamentarischen Abstimmungspoker mit einer „pledge“-Kampagne begleitet, die in neun Sprachen übersetzt wurde. Die europäischen BürgerInnen konnten damit via online-Tool persönlich einen Appell an die Abgeordneten richten, um sich öffentlich zu einer Ablehnung von ISDS in TTIP zu bekennen. Rund 50.000 UnterstützerInnen haben europaweit das Tool genutzt. Und eine kritische Größe von 130 ParlamentarierInnen hat sich klar dazu bekannt, die kompromisslose Forderung der Kampagne mitzutragen. Vor der letzten Abstimmung im Plenum wurden die Abgeordneten via no2isds-Kampagne nochmals über die sozialen Medien aufgefordert, ISDS abzulehnen. Diese Aktivitäten wurden von der österreichischen Öffentlichkeit wahrgenommen, da Zeitungen berichteten und sie in Veranstaltungen Erwähnung fanden.

Zivilgesellschaft wendet sich an EU-Abgeordnete

Mit der TTIP-Resolution ist die Hoffnung, dass das Europaparlament ISDS in europäischen Freihandels- und Investitionsabkom-

men verhindert, geschwunden. Im Vergleich zur CETA-Resolution 2014 hat das Parlament eine sehr investorenfreundliche Haltung eingenommen. Harsche Kritik am Abstimmungsergebnis folgte unmittelbar über Pressemeldungen und Statements: „TTIP-Resolution im EU-Parlament ignoriert die Forderung von 2,3 Millionen BürgerInnen“³⁴, „Unacceptable compromise amendment on ISDS in TTIP – still allows investors to sue States at private tribunals“³⁵ etc.

6. Eine Zwischenbilanz: Erfolge und Teilerfolge der Zivilgesellschaft in Sachen ISDS

*großes
Engagement,
Wecken von
Interesse*

Das hohe zivilgesellschaftliche Engagement selbst ist bereits ein Erfolg. Mit geringen Mitteln werden große Effekte erzielt. Die Kampagnenarbeit ist professionell, die Methoden werden stets weiterentwickelt und der Aufbau neuer Gruppen wird unterstützt. Als großen Erfolg verbucht die Zivilgesellschaft auch, dass es gelungen ist, eine breite Öffentlichkeit über die eher technischen Zusammenhänge von ISDS und TTIP zu informieren, interessieren und mobilisieren. Ein sich nicht selbsterklärendes Thema wie der Investitionsschutz konnte ins Zentrum der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit gerückt werden.³⁶

politischer Druck

Aus der erfolgreichen Kampagnenarbeit auf mehreren Ebenen hat sich ein politischer Druck ergeben, ohne den die weiteren (Teil-)Erfolge undenkbar gewesen wären. Zum Beispiel wurden Informationen über CETA im Rahmen der Initiative „TTIP-freie Gemeinde“ auf die regionale Ebene transportiert.³⁷ Das österreichische Parlament hat auch aufgrund des öffentlichen Drucks einen Entschließungsantrag zu CETA und TTIP beschlossen.³⁸ Nach eigenen Angaben trug 38 Degrees dazu bei, dass mehr als die Hälfte der britischen EU-ParlamentarierInnen gegen TTIP stimmten.³⁹

*TTIP-
Verhandlungen
vorerst
ausgesetzt*

Ein strategisch bedeutender Erfolg ist das Aussetzen der TTIP-Verhandlungen zum Investitionsschutz. So unmittelbar hatten sich GegnerInnen in Sachen europäische Handelspolitik bis dato nicht durchsetzen können.

Dass es überhaupt zur Konsultation und einer Reformdebatte gekommen ist, ist ebenso ein Verdienst der Zivilgesellschaft. Die hohe Anzahl der ablehnenden Reaktionen im Rahmen der

Konsultation ist auf deren Informationsarbeit und das Angebot von Online-Tools zurückzuführen. Die Reformvorschläge der Kommission sind – zumindest im Vergleich mit den gängigen bilateralen BITs – als Zugeständnisse zu werten und daher ein Teilerfolg, auch wenn die Zivilgesellschaft sich mit einem kompromisslosen Nein zu ISDS nicht durchsetzen konnte. Aus der jetzt aktuellen Reformagenda hat sich ein neues Kritikfeld ergeben, nämlich dass die Kommission auf die Anliegen der Zivilgesellschaft nicht eingeht und stattdessen unzureichende Reformen diskutiert, um das Investitions-Regime zu legitimieren. Als Konsequenz der Reaktionen auf die Konsultation ist das Europaparlament nicht umhine gekommen, eine Debatte über ISDS in TTIP zu führen. Aus österreichischer Sicht war es ein Erfolg, dass alle sozialdemokratischen Abgeordneten schließlich gegen den von der S&D Fraktion ausgearbeiteten Kompromiss gestimmt haben.⁴⁰ Die letztlich verabschiedete TTIP-Resolution wurde in der Öffentlichkeit weitgehend auf das Ja zu (einem reformierten) ISDS reduziert wahrgenommen, was wiederum die Aufmerksamkeit für diese Problematik gefördert hat.

*Reformdebatte
als Teilerfolg*

Die Schwierigkeiten der Zivilgesellschaft bei der Durchsetzung ihrer Anliegen machen die eingeschränkten demokratischen Mitsprachemöglichkeiten auf EU-Ebene deutlich. In der ISDS-Debatte und EU-Positionierung treten die Ungleichgewichte der Einflussnahme gegenüber Wirtschaftsverbänden klar zutage. Dies ist auch exemplarisch in die Debatte über die demokratischere Gestaltung der EU miteinzubeziehen, etwa wenn die Stärkung des EU-Parlaments (Initiativrecht) oder eine transparentere Entscheidungsfindung im EU-Rat gefordert werden.

Ungleichgewichte der Einflussnahme

Der Protest gegen TTIP und ISDS wird auch als Protest gegen die neue Generation von europäischen Freihandelsabkommen, die eine weitreichende Liberalisierung von sensiblen Lebens- und Politikbereichen impliziert (etwa von Gesundheits-, Lebensmittel- und Umweltstandards sowie von öffentlichen Dienstleistungen und dem Beschaffungswesen) oder den Kapitalismus schlechthin interpretiert. Selbst wenn diese Sichtweise nicht alle teilen, so werden im Rahmen dieser Debatte doch Argumente eingebracht und Fragen aufgeworfen, die auch eine grundlegende Diskussion über globale Wirtschaftsstrukturen und Verteilungsverhältnisse darstellen bzw. dafür eine Basis bilden könnten.

*Es geht
um mehr!*

Anmerkungen

1. Beer, Elisabeth (2015): Sonderklagerechte für Konzerne nicht reformierbar, in: WISO 1/15, Jahrgang 38, Linz, Seite 15 – 31
2. Der Lissabon Vertrag ist 1.12.2009 in Kraft getreten. Hiermit ist die Kompetenz für ausländische Direktinvestitionen von den EU-Mitgliedstaaten auf die Union übergegangen und in die gemeinsame Handelspolitik (Art. 206-207 AEUV) inkorporiert worden.
3. Mitteilung der Europäischen Kommission: Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik (KOM(2010) 343 endg.)
4. Geläufige Investitionsschutzstandards, die in den meisten 1.200 bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten enthalten sind, sind Nicht-Diskriminierungs- und Meistbegünstigungsklausel, „Faire und gerechte Behandlung“-Klausel, Schutz vor direkter und indirekter Enteignung durch Entschädigungszahlungen und Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren (ISDS).
5. CETA = Comprehensive Economic and Trade Agreement. Die im Mai 2009 aufgenommenen diesbezüglichen Verhandlungen wurden Mitte 2014 vorläufig abgeschlossen.
6. Berichtersteller war Kadif Arif von der S&D.
7. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Kanada (7_TA(2011)0257); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0257+0+DOC+XML+V0//EN>.
8. Gheyle Niels: Trade Policy with Lights on. Linking Trade and Politization (draft), präsentiert im Rahmen der Konferenz „EU Trade Policy at the Crossroads: between Economic Liberalism and Democratic Challenges“, Feb. 2016, Wien
9. Wir weisen darauf hin, dass wir unter dem Begriff Zivilgesellschaft ISDS-kritische soziale und ökologische Bewegungen diskutieren, die sich auf das Engagement von BürgerInnen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften stützen. Nicht erfasst werden diverse Organisationen, die privatwirtschaftliche bzw. kommerzielle Interessen vertreten, wie z. B. von Unternehmen finanzierte Think Tanks und Wirtschaftsverbände.
10. http://www2.weed-online.org/uploads/statement_zur_eu_investment_politik_dt-fassung_2_7_2010_mitunterstuetzern.pdf
11. <http://www.s2bnetwork.org/wp-content/uploads/2014/12/Statement-ENG.pdf>
12. <http://stopttip.at/>
13. <http://www.ttip-stoppen.at/>
14. Campact Blog, Wer auf TTIP setzt verliert, 30. Juli 2015, <http://blog.campact.de/2015/07/wer-auf-ttip-setzt-verliert/>
15. Im Auftrag von Campact hat Thomas Fritz 2014 die Brochüre „Stopp TTIP“ 2014 erstellt: http://blog.campact.de/wp-content/uploads/2014/09/Campact_TTIP_vor_Ort.pdf sowie 2015 „TTIP und CETA in Hamburg: <https://www.campact.de/ttip/hamburg/studie/>
16. Herausgegeben von John Hillary, Direktor von War on Want: <http://www.war-on-want.org/say-no-ttip>
17. <http://speakout.38degrees.org.uk/campaigns/97>
18. taz, 22.5.2014, Lobbyismus gegen TTIP, Gefragtes Gesicht des Widerstands
19. <http://www.s2bnetwork.org/cat/activities/>
20. Dolan M., TTP und TTIP: Gefährliche Komplizen, Hrsg.: Rosa Luxemburg Stiftung, New York, 2015
21. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/index_de.htm
22. Eine Analyse von CEO zeigt, dass von rund 600 Terminen zu TTIP, die die Kommission wahrgenommen hat, 88 % mit WirtschaftslobbyistInnen stattgefunden haben. <http://corporateeurope.org/international-trade/2015/07/ttip-corporate-lobbying-paradise>
23. Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Anforderungen an

Freihandelsgespräche zwischen der EU und den USA unter der Berücksichtigung von Nachhaltigkeit, Arbeitnehmerrechten und der Gewährleistung der Daseinsvorsorge, September 2014

24. Pressemitteilung der Europäischen Kommission: Bericht über Konsultation zum Thema Investitionsschutz in den Handelsgesprächen mit den USA heute vorgestellt, Straßburg, 13 Januar 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3201_de.htm
25. European Commission, MEMO on the Report on the online consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement, Strasbourg January 2015
26. Siehe hierzu Pia Eberhardt: Investorenrechte in TTIP: EU-Kommission stellt sich taub für kritische Stimmen; <http://blog.campact.de/?s=pia+eberhardt> – 15.09.2015
27. Wirtschaftsminister Gabriel hat gemeinsam mit den sozialdemokratischen WirtschaftsministerInnen aus Dänemark, Frankreich einen Brief mit Reformideen an die Kommission geschickt.
28. Die Sozialdemokratische Fraktion im Europaparlament S&D haben eine recht bunte Liste von möglichen Reformideen veröffentlicht. Siehe dazu: http://www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhannover/berndlange/2015/sd_position_paper_on_isds_march_4_2015.pdf
29. Siehe dazu: Andreas Fischer-Lescano, Irrealpolitik à la Gabriel; <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=me&dig=2015%2F05%2F07%2Fa0141&cHash=e63110c6126817a2052bd099d27a72a2>
30. Beschluss vom SPD-Parteikonvent 20.9.2014: „... Eine Sondergerichtsbarkeit für Investoren ist nicht zu akzeptieren und darüber hinaus zwischen Demokratien wie der EU und den USA schlicht unnötig. Beide Wirtschaftsräume verfügen über entwickelte Rechtssysteme, die Investoren ausreichend schützen.“ http://www.spd.de/scalableimageBlob/123982/data/20140925_parteikonvent_beschlussbuch-data.pdf
31. S2B, ISDS: Spreading the disease instead of looking for cure, 6. Mai 2015, <http://www.s2bnetwork.org/isds-statement/>
32. <http://www.attac.at/presse/attac-presseaussendung/datum/2015/05/06/ttip-isds-reformen-verschlimmern-die-probleme-anstatt-sie-zu-loesen.html>
33. Der erste Entwurf vom Februar 2015 zur TTIP-Resolution wurde unter „Lange-Bericht“ bekannt, weil der deutsche Sozialdemokrat Bernd Lange Berichterstatter war.
34. ATTAC-Österreich (8.7.2015), <http://www.attac.at/news/detailansicht/datum/2015/07/08/ttip-resolution-im-eu-parlament-ignoriert-die-forderung-von-23-millionen-buergerinnen.html>
35. S2B (2.7.2015), <http://www.s2bnetwork.org/unacceptable-compromised-amendment-on-isds-in-ttip-still-allows-investors-to-sue-states-at-private-tribunals/>
36. <http://blog.campact.de/2015/07/15-momente-die-unseren-protest-gegen-ttip-ceta-erfolgreich-machen/>
37. Gernot Almesberger, Sprecher der Initiativeplattform „TTIP stoppen! Oberösterreich“
38. Alexandra Strickner, Obfrau von Attac Österreich
39. <http://speakout.38degrees.org.uk/campaigns/97>
40. Alexandra Strickner, Obfrau von Attac Österreich