



August 2013  
AK Positionspapier

# EU-China-Investitionsabkommen

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländer-ebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Rudi Kaske  
Präsident

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Werner Muhm  
Direktor

## Executive Summary

Wir verweisen einleitend auf die AK-Stellungnahmen bezüglich unserer grundsätzlichen Position zur EU-Investitionspolitik vom 10.5.2010<sup>1</sup> und vom 2.9.2010<sup>2</sup>.

- Die AK fordert die Republik Österreich dazu auf, sowohl auf Rats-ebene als auch gegenüber der Europäischen Kommission dafür einzutreten, **wichtige Dokumente** von öffentlichem Interesse, wie es die Entwürfe für Verhandlungsmandate an die Europäische Kommission sind, einer breit geführten öffentlichen Auseinandersetzung **zugänglich zu machen**.
- Beide Vertragspartner müssen darauf verpflichtet werden, alle **acht ILO-Kernarbeitsnormen zu ratifizieren, in nationalem Recht umzusetzen und effektiv und flächendeckend einzuhalten**. Die AK fordert daher, dass ein etwaiger Abschluss von Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen mit China an die Voraussetzung geknüpft wird, dass China diese Verpflichtungen einhält.
- Die AK fordert, dass der Mandatentwurf ein „**Carving-out**“ bein-

<sup>1</sup> [http://www.akeuropa.eu/\\_includes/mods/akeu/docs/main\\_report\\_de\\_121.pdf](http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_121.pdf).

<sup>2</sup> [http://www.akeuropa.eu/\\_includes/mods/akeu/docs/main\\_report\\_de\\_138.pdf](http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_138.pdf).

halten soll, das den Investitionsbestimmungen voranzustellen ist. Dieses soll unmissverständlich und verbindlich festschreiben, dass die **Regierungen zur Politikgestaltung ausreichenden politischen Handlungsspielraum für gesetzliche und sonstige regulatorische Maßnahmen** haben. Wir fordern, **sensible Branchen** wie beispielsweise Bildung, Gesundheit, Kultur, Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und öffentlichen Personenverkehr sowie **Politikbereiche** wie Arbeit und Soziales, Umwelt, Finanzmarktregulierung und Steuerpolitik generell **aus dem Geltungsbereich des Investitionsabkommens herauszunehmen**.

- Die AK lehnt es klar ab, den **Investitionsschutz** auf den **Marktzugang** auszuweiten.
- Die vorliegenden Bezüge auf die **grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte** („mode 4“) in dem Mandatentwurf für das Investitionsabkommen mit China sind **strikt zurückzuweisen**.
- Der neuen EU-Investitionspolitik muss eine **klare und enge Definition von ausländischen Direktinvestitionen** zugrunde gelegt werden, die ein nachhaltiges Investitionsverhalten und sozial-ökologisch zukunftsfähige Investitionen in den

Empfängerländern fördert. Portfolio-Investitionen dürfen keinesfalls in den Geltungsbereich des Abkommens fallen.

- Die **Investitionsschutzbestimmungen** (ua die Behandlungsstandards) müssen ausreichend **präzisiert** werden, um keine weitreichenden und fragwürdigen Interpretationen zuzulassen.
- Das Abkommen hat insofern ausgewogen zu sein, als **Investorenrechte mit Pflichten für Investoren ausbalanciert** werden, um positives Investitionsverhalten zu unterstützen.
- Die Vertragsparteien haben sich zu verpflichten, **Sozial- und Umweltstandards nicht zu unterlaufen**, um ausländische Investitionen anzuziehen.
- Wir sprechen uns zudem **gegen die Aufnahme eines Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahrens** aus. Angesichts jüngster Auswüchse in der Fallpraxis des internationalen Investitionsschutzes ist vor hohen Entschädigungszahlungen zu warnen, die im Rahmen von Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren aufgrund von Maßnahmen im öffentlichen Interesse für die EU bzw ihre Mitgliedstaaten entstehen könnten.

# Die Position der AK im Einzelnen

## Einleitende Anmerkungen zum geplanten EU-China-Investitionsabkommen

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Kompetenz zur Verhandlung von Investitionsabkommen auf die Ebene der Europäischen Union verlagert. Die AK wies bereits bisher darauf hin, dass dies die Möglichkeit eröffnen würde, die bisherigen Politiken der Mitgliedstaaten hinsichtlich Investitionen zu überdenken und die **zukünftige europäische Investitionspolitik mit den umfassenden Zielen der Union in Einklang zu bringen**. Angesichts des starken Anstiegs der Klagen von Investoren gegen Staaten und der damit zusammenhängenden finanziellen Belastungen bzw der Einschnitte in den politischen Handlungsspielraum für Maßnahmen im öffentlichen Interesse offenbart sich die gegenwärtige Schiefelage der Investitionspolitik deutlich.

Daher ist eine neue Generation von Investitionsabkommen zu entwickeln, die ua zur **Förderung sozial und ökologisch nachhaltiger Investitionen** beiträgt, Investorenrechte mit **Pflichten für Investoren** ausbalanciert, den **politischen Handlungsspielraum** von Staaten für Maßnahmen im öffentlichen Interesse aufrechterhält, effektive **Sozial-, ArbeitnehmerInnen- und Umweltschutzstandards** umfasst und zu einem **transparenten, vorhersehbaren** und **ausgewogenen** Regelungssystem beiträgt. Dies ist nicht zuletzt von besonderer Bedeutung, um Politikkohärenz in der Außenpolitik der EU im Rahmen des Lissabon-Vertrags sicherzustellen. So wurden gemäß Art 208 AEUV die

Umsetzung der Millennium-Ziele der Vereinten Nationen und die Reduktion von Armut als übergreifende außenpolitische Ziele der Union festgelegt.

Die bisherigen Positionen der Europäischen Kommission lassen allerdings bedauerlicherweise darauf schließen, dass die **einseitig ausgerichtete Investitionspolitik** der meisten EU-Mitgliedstaaten, die massiv zugunsten von Investoren ausfällt und den politischen Handlungsspielraum von Staaten tendenziell einschränkt, auch auf gesamteuropäischer Ebene fortgeführt wird. Die AK spricht sich daher für eine **grundlegende Neuausrichtung der europäischen Investitionspolitik** aus. Wir verweisen auch auf die Entschließung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) zur europäischen Investitionspolitik<sup>1</sup>, die in der Entwicklung dieses Politikfeldes deutliche Berücksichtigung finden muss.

Bereits in ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Investitionsschutzpolitik“<sup>2</sup> nannte die Europäische Kommission China als mögliches Partnerland für ein bilaterales Investitionsabkommen mit der EU. Derzeit unterhalten 26 EU-Mitgliedstaaten bilaterale Investitionsabkommen (BITs) mit China. Das nun in Aussicht gestellte Abkommen würde das erste Abkommen darstellen, das von der EU

1 [http://www.etuc.org/IMG/pdf/DE-ETUC-Entschliessung\\_zur\\_Investitionspolitik\\_der\\_EU.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/DE-ETUC-Entschliessung_zur_Investitionspolitik_der_EU.pdf).

2 Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik, KOM(2010)343 endgültig, 7.7.2010.

als eigenständiges Investitionsabkommen verstanden wird, womit ihm **hohe Präcedenzwirkung** für zukünftige derartige Abkommen zukommen würde.

China hat vier der acht ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert: dazu zählen die ILO-Kernkonventionen zu Vereinigungsfreiheit (Nr 87) und kollektiven Verhandlungen (Nr 98) sowie die ILO-Kernkonventionen zu Zwangsarbeit (Nr 29, Nr 105).<sup>3</sup>

Beide Vertragspartner müssen darauf verpflichtet werden, alle **acht ILO-Kernarbeitsnormen zu ratifizieren, in nationalem Recht umzusetzen und effektiv und flächendeckend einzuhalten**. Die AK fordert daher, dass ein etwaiger Abschluss von Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen mit China an die Voraussetzung geknüpft wird, dass China diese Verpflichtungen einhält.

In Bezug auf den vorliegenden Mandatsentwurf merken wir allgemein an, dass die Begrifflichkeiten sehr vage gefasst sind und daher die Tragweite eines möglichen Abkommens schwer abschätzbar ist. Wir fordern eine umfassende inhaltliche Koordinierung bezüglich der österreichischen Position sowie auf europäischer Ebene mit einer aktiven Einbeziehung der **Sozialpartner** und der Zivilgesellschaft, um die Notwendigkeit eines solchen Abkommens sowie kritische Punkte diskutieren

<sup>3</sup> International Trade Union Confederation (ITUC): Internationally Recognised Core Labour Standards in the People's Republic of China. Report for the WTO General Council Review of the Trade Policies of the People's Republic of China, Genf, Juni 2012, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final\\_china\\_tpr\\_2012\\_7\\_june\\_doc.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final_china_tpr_2012_7_june_doc.pdf).

zu können. Im Rahmen einer solchen inhaltlichen Koordinierung ist zudem eine umfassende **Folgenabschätzung** durchzuführen, die mögliche Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnen und sozialen und ökologischen Schutz umfasst.

Die AK beurteilt den Inhalt des vorliegenden Mandatsentwurfes zu einem EU-China-Investitionsabkommen äußerst kritisch, da dieser nicht in der Lage ist, grundsätzliche Bedenken gegenüber der Unausgewogenheit von Investitionsabkommen zulasten des öffentlichen Interesses auszuräumen.

Im Folgenden erlauben wir uns, den Inhalt des Mandatsentwurfs kritisch zu kommentieren.

## Zu I Präambel und Grundsätze

**„Right to regulate“ soll als spezifische Klausel im Abkommenstext aufgenommen werden, nicht nur in der Präambel.**

Der Mandatsentwurf enthält in Bezug auf den Inhalt der Präambel das Recht der Parteien, Regelungen zu setzen („**right to regulate**“). Aus unserer Sicht ist es vollkommen unzureichend, die uneingeschränkte Gesetzgebungsbefugnis von Vertragsstaaten in die Präambel zu schreiben, da diese nur eine interpretative, aber keine verbindliche Wirkung hat. Sowohl die **Befugnis** als auch die **Gemeinwohlziele** müssen als eigene Tatbestände **im Abkommenstext und nicht nur in der Präambel** normiert werden.

Es ist daher eine **spezifische Klausel** im Abkommenstext aufzunehmen, in der das Recht der EU und ihrer Mitgliedstaaten festgelegt ist, **Regelungen im**



**weitesten Sinn zu treffen.** Diese soll auch gewährleisten, dass die Gemeinwohlziele aus dem Geltungsbereich des Investitionsabkommens ausgenommen sind. Die im Mandatsentwurf angeführten Gemeinwohlziele (*social, environmental, human rights, security, public health and safety*) sind jedenfalls zu ergänzen um die Rechte der Beschäftigten, Finanzmarktregulierung, Industriepolitik und Steuerpolitik sowie Grund- und Menschenrechte, die Frauenrechte und Minderheitenrechte einschließen. Gleichzeitig ist zu gewährleisten, dass die Interventionsfähigkeit des Staates auch bei zukünftigen gesellschaftspolitischen Entwicklungen gewahrt bleibt.

Die in der Präambel enthaltene Formulierung zum „right to regulate“ ist zudem in Bezug auf die folgenden Aspekte problematisch zu beurteilen. Es ist von der Formulierung abzurücken, dass das Recht der Parteien unberührt bleibt, Maßnahmen zu setzen, die **„erforderlich“** („*necessary*“) sind, um Gemeinwohlziele zu erreichen. Eine solche Formulierung würde im Streitfall den Raum für einen „Notwendigkeitstest“ eröffnen, bei dem SchiedsrichterInnen beurteilen könnten, ob bestimmte politische Maßnahmen berechtigt bzw. notwendig sind, um gesellschaftliche Gemeinwohlziele zu erreichen. Die Beurteilung der Notwendigkeit politischer Maßnahmen muss Angelegenheit demokratischer politischer Debatten und Prozesse bleiben und darf keinesfalls der intransparenten und ohne demokratische Rechenschaftspflicht ausgestatteten internationalen Investitionsschiedsgerichtsbarkeit obliegen.

Es ist darüber hinaus äußerst unklar, was die Kommission unter **„berechtigte“** („*legitimate*“) Gemeinwohlziele ver-

steht. Der **Begriff „legitimate“ ist daher zu streichen**, da er Regulierungsmaßnahmen zur Verwirklichung von Gemeinwohlzielen einschränkt.

Der betreffende Absatz hält zudem das Recht der Parteien zu Regulierungsmaßnahmen nur dann fest, wenn diese **nicht-diskriminierend** sind („*in a non-discriminatory manner*“). Aus unserer Sicht wäre aufgrund der vielfältigen Auslegungsmöglichkeiten zu Diskriminierungsverboten (ggf. unter Beachtung indirekter Formen) erstens eine Präzisierung auf „direkte bzw. intentionale Diskriminierung“ und zweitens eine entsprechende **Beweislastumkehr** zu Gunsten der öffentlichen Gemeinwohlziele zu statuieren.

Die genannten Kritikpunkte in Bezug auf diesen Absatz treffen auch auf den entsprechenden Absatz unter Punkt II Ziele zu.

### **Transparenz der Verhandlungen**

Der vorliegende Mandatsentwurf enthält die Zielsetzung, eine **Verpflichtung zu Transparenz** gegenüber der Zivilgesellschaft in der Präambel zu inkludieren. Wir sind der Überzeugung, dass die Kommission, sollte sie die angestrebte Verpflichtung zu Transparenz ernst nehmen, ihre bisherige Praxis im Umgang mit der Geheimhaltung vorgeblich „vertraulicher“ Dokumente ändern sollte.

So ist es aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, dass ein Dokument von großem öffentlichen Interesse als „restricted“ klassifiziert wird und damit nur einem eingeschränkten Personenkreis zugänglich gemacht wird. Dies ist im gegenständlichen Fall weder aus verhandlungspolitischer Sicht noch zum Schutz berechtigter Interessen Dritter

angezeigt. Die AK fordert daher die Republik Österreich dazu auf, sowohl auf Ratsebene als auch gegenüber der Europäischen Kommission dafür einzutreten, **wichtige Dokumente von öffentlichem Interesse**, wie es die Entwürfe für Verhandlungsmandate an die Europäische Kommission sind, einer breit geführten **öffentlichen Auseinandersetzung** zugänglich zu machen.

Darüber hinaus sollte die Präambel die Beachtung der Verpflichtungen der Vertragsparteien nach internationalem Recht, insbesondere unter Erwähnung der Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte und Arbeitsrechte hervorheben. Allerdings muss dies jedenfalls im Abkommenstext verbindlich verankert werden.

## Zu II Ziele

Ziel von Investitionsabkommen soll es sein, schrittweise – und wo angebracht asymmetrisch – Beschränkungen zu beseitigen und für nachhaltige Investitionen in Staaten mit schwach ausgeprägten Rechtssystemen Schutz vor unrechtmäßigen Enteignungen zu gewährleisten. Das Abkommen hat insofern auszuwogen zu sein, als **Investorenrechte mit Pflichten für Investoren ausbalanciert** werden, um **positives Investitionsverhalten** zu unterstützen. Die EU-Ziele in Bezug auf Entwicklungs-, soziale und ökologische Ziele, Menschen- und Frauenrechte haben in den Zielkatalog des Investitionsabkommens Eingang zu finden, um Politikkohärenz zu gewährleisten. In den Abkommenszielen ist zudem festzuschreiben, dass Regierungen zur Politikgestaltung ausreichenden politischen Handlungsspielraum für legislative, gesetzliche und sonstige regulatorischen Maßnahmen haben.

## Zu III Liberalisierung der Investitionstätigkeit

Wie bereits in mehreren Stellungnahmen erläutert, lehnt die AK eine **Ausweitung des Investitionsschutzes auf den Marktzugang** klar ab. In den Genuss von Investitionsschutz sollen nur bereits getätigte, nachhaltig wirkende Investitionen kommen. Marktzugangsbestimmungen sollen gegebenenfalls zwischen den Staaten vereinbart werden und klagbar sein, da sie sensible wirtschaftspolitische Instrumentarien sind, um eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung steuern zu können.

Der Mandatsentwurf soll ein „**Carving-out**“ beinhalten, das den Investitionsbestimmungen im Abkommenstext voranzustellen ist. Dieses soll unmissverständlich und verbindlich festschreiben, dass die **Regierungen zur Politikgestaltung ausreichenden politischen Handlungsspielraum für gesetzliche und sonstige regulatorische Maßnahmen** haben. Wir fordern, **sensible Branchen** wie beispielsweise Bildung, Gesundheit, Kultur, Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und öffentlichen Personenverkehr sowie **Politikbereiche** wie Arbeit und Soziales, Umwelt, Finanzmarktregulierung und Steuerpolitik generell **aus dem Geltungsbereich des Investitionsabkommens herauszunehmen**.

In Bezug auf **Bestimmungen zu Leistungserfordernissen** muss das Verhandlungsmandat festhalten, dass es den Vertragspartnern freisteht, **soziale oder ökologische Kriterien** als Leistungserfordernisse im Sinne außenwirtschaftspolitischer Maßnahmen im Interesse des Gemeinwohls einzuführen.



An dieser Stelle kommen wir auf unsere wiederholt eingebrachte Forderung zurück, Investorenrechte mit Pflichten für Investoren zu verknüpfen (siehe die Forderungen im Abschnitt „Zu VI Investitionstätigkeit und nachhaltige Entwicklung“).

#### **Grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte („mode 4“)**

Für das anvisierte Investitionsabkommen mit China soll nach den Vorschlägen der Kommission von bisherigen Verhandlungsstandards für Handelsabkommen mit EU-Drittstaaten abgegangen werden. **Die vorliegenden Bezüge auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Arbeitskräfte („mode 4“) in dem Mandatsentwurf für das Investitionsabkommen mit China sind strikt zurückzuweisen.** Andernfalls wird damit ein negativer Präzedenzfall für eine erhöhte Reichweite derartiger Abkommen geschaffen. Dieser Schritt ist dazu geeignet, ein Momentum für weiterführende Mode 4-Liberalisierungen zu schaffen. Gerade auch angesichts fehlender Folgeabschätzungen für die politisch-rechtliche Normierung des internationalen Dienstleistungshandels ist ein Abgehen von bisherigen Verhandlungsstandards abzulehnen.

Unbeschadet dieses zentralen Einwands ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Kommission im vorliegenden Mandatsentwurf selbst hinter bereits etablierte Formulierungen im Rahmen aktueller Verhandlungsmandate (TISA/plurilaterales Dienstleistungsabkommen; TTIP/EU-USA-Handelsabkommen) zurückgeht und durch die vorliegenden vagen Bestimmungen ihren Verhandlungsradius äußerst weit auslegt. Dies ist inakzeptabel. So feh-

len insbesondere auch die zuletzt getroffenen Bestimmungen zB betreffend „public utilities“ und den Schutz bestehender arbeitsrechtlicher und kollektivvertraglicher Standards. Umso mehr ist zu urgieren, dass keinesfalls hinter die zuletzt getroffenen Formulationsstandards zurückgegangen wird.

#### **Zu IV Investitions- und Investorenschutz**

##### **Geltungsbereich**

Der Geltungsbereich umfasst Vermögenswerte jeder Art. Die AK lehnt die breite Definition von Investoren und Investitionen ab. Wir vertreten die Überzeugung, dass der neuen EU-Investitionspolitik eine **klare und enge Definition von ausländischen Direktinvestitionen** zugrunde gelegt werden soll, die ein nachhaltiges Investitionsverhalten und sozial-ökologisch zukunftsfähige Investitionen in den Empfängerländern fördert. Wir sprechen uns dagegen aus, allen Arten von Investitionen das gleiche hohe Schutzniveau einzuräumen. Daher soll die Anwendung des Abkommens auf „substantial business activities“ begrenzt werden, um ua auch sogenanntem „treaty shopping“ vorzubeugen. **Portfolio-Investitionen sind auf jeden Fall aus dem Geltungsbereich auszuschließen**, da diese reine Finanzgeschäfte und uU kurzfristige Spekulationen sind und nicht unter ausländische Direktinvestitionen im eigentlichen Sinn fallen.

Wie bereits oben beschrieben, soll mit einem **„Carving-out“** unmissverständlich und verbindlich festgeschrieben werden, dass die **Regierungen zur Politikgestaltung ausreichenden politischen Handlungsspielraum für gesetzliche und sonstige regulatori-**

**sche Maßnahmen** haben. Wir fordern, **sensible Branchen** wie beispielsweise Bildung, Gesundheit, Kultur, Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und öffentlichen Personenverkehr sowie **Politikbereiche** wie Arbeit und Soziales, Umwelt, Finanzmarktregulierung und Steuerpolitik generell **aus dem Geltungsbereich des Investitionsabkommens herauszunehmen**.

### Geistiges Eigentum

Nach dem vorliegenden Text wird davon auszugehen sein, dass sich das Abkommen auch auf Rechte aus dem geistigen Eigentum erstrecken wird. Eine konkrete Folgeneinschätzung zur Einbeziehung von Vorschriften betreffend **geistige Eigentumsrechte** in dieses Abkommen kann derzeit noch nicht vorgenommen werden, da dazu konkretere Angaben zum Regelungsinhalt fehlen. Das Anliegen der Rechteinhaberinnen, ihre Rechte aus dem geistigen Eigentum abzusichern und sie auch im Rahmen der Durchsetzung zu stärken, ist grundsätzlich und auch insbesondere in Bezug auf China nachvollziehbar. Hinweisen möchten wir jedoch in diesem Zusammenhang darauf, dass im Hinblick auf Vorschriften zum geistigen Eigentum neben den Interessen der RechteinhaberInnen auch immer die **Interessen der Öffentlichkeit** (zB Informationszugang, Werknutzung, Wahrung von Grundrechten wie Datenschutz, Privatsphäre etc) zu beachten sind und ein Interessensausgleich anzustreben ist. Diesem kann jedoch nicht in ausreichender Weise nachgekommen werden, wenn zum einen die notwendige Transparenz beim Zustandekommen der Vorschriften nicht gewährleistet wird, zum anderen auch nicht die Möglichkeit besteht, dass betroffene Interessensgruppen auf negative Aus-

wirkungen bestimmter Formulierungen zum Abkommen hinweisen können bzw nicht auf Regelungsinhalte Einfluss nehmen können (vgl die Diskussionen um ACTA).

Zudem steht besonders auch eine Neuausrichtung des Urheberrechts im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Durch internationale Abkommen bindet sich die EU an Regelungsvorgaben. Dies kann dazu beitragen, dass bestehende Vorschriften weiterhin einzementiert werden und die notwendige Flexibilität für eine Neugestaltung verloren geht. Die AK warnt davor, geistige Eigentumsrechte, die die Bereitstellung öffentlicher Güter beeinträchtigen könnten, als Investitionen anzuerkennen. Insbesondere dürfen die Bestimmungen des Abkommens nicht auf generische Medikamente zur Bekämpfung von HIV/ Aids, Tuberkulose, Malaria, Gelbfieber etc angewendet werden.

### Behandlungsstandards („Standards of treatment“)

Die angeführten Behandlungsstandards für Investoren werden höchst vage gehalten und eröffnen damit einen äußerst breiten Interpretationsspielraum.

- **Faire und gerechte Behandlung von Investoren** („*fair and equitable treatment*“) kann, soweit die Definition auf Grundlage der Behandlung nach dem internationalen Gewohnheitsrecht basiert, unterstützt werden. Hingegen werden typischerweise die Begriffe „*fair and equitable*“ vage gehalten, womit sie eine „catch all“-Klausel für die Behandlung ausländischer Investoren werden. Dies wird insbesondere zugespitzt, als unter den Begriff

„*fair and equitable treatment*“ explizit das Verbot unangemessener („*unreasonable*“), willkürlicher („*arbitrary*“) oder diskriminierender („*discriminatory*“) Maßnahmen fallen soll. Mit einer derartigen ausschließlich investorenfreundlichen Präzisierung würde der auf den ersten Blick unbedarft und selbstverständlich erscheinende Grundsatz zu einer Art Beschränkungsverbot nach Zuschnitt der Rechtsprechung des EuGH zu den Marktfreiheiten des Binnenmarktes aufgewertet.

Derartige Formulierungen haben es Investoren bereits ermöglicht, ein breites Spektrum an Regulierungsmaßnahmen vor internationalen Schiedsgerichten anzugreifen, inklusive Maßnahmen mit klarem öffentlichem Zweck. Wir fordern daher eine Präzisierung von „*fair und gerecht*“, sodass diese Regelung bei nicht-diskriminierenden Maßnahmen, die im guten Glauben und öffentlichen Interesse ergriffen werden, von Investoren nicht geltend gemacht werden können bzw. unmissverständlich als faire und gerechte Behandlung eingestuft werden. In diesem Zusammenhang ist auch Beweislastumkehr zu Gunsten der öffentlichen Interessen zu fordern.

- Auch die **Gleichbehandlungsklausel** („*national treatment*“) ist dahingehend zu präzisieren, dass sich ein Kläger nur mit dem Nachweis einer intentionalen bzw. direkten Diskriminierung auf dieses Recht berufen kann.
- Die **Meistbegünstigungsklausel** („*most favoured nation treatment*“) muss im Lichte jüngerer Beschlüs-

se internationaler Investitionsschiedsgerichte völlig neu bewertet werden. Die Klausel erlaubt es Investoren, Verpflichtungen für Empfängerländer aus anderen abgeschlossenen Verträgen zu „importieren“ („*forum-shopping*“). Hiermit entsteht ein nicht abschätzbares Risiko für die Mitgliedstaaten, bei regulatorischen Maßnahmen von Investoren aus Drittstaaten geklagt zu werden. Die Anzahl der Klagen und die Schiedssprüche im letzten Jahrzehnt haben durchaus Rückwirkungen auf gesellschaftspolitische Entwicklungen. Der politische Handlungsspielraum in Empfängerländern – auch in Europa (siehe Fallbeispiel Vattenfall gegen Deutschland) – schränkt sich zusehends ein, so die Regierungen kein Klagsrisiko eingehen wollen. Daher sind auch bei der Meistbegünstigungsklausel Ausnahmen zu definieren.

- **Schutz vor Enteignung:** Wie bereits in mehreren Stellungnahmen dokumentiert, spricht sich die AK dafür aus, **ausschließlich direkte Enteignungen vom Abkommen zu erfassen**. Nur so kann gewährleistet werden, dass allgemein gültige sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen, einschließlich Steuerbestimmungen, vor einer ausufernden Interpretation geschützt sind. Auch die Entschädigungsbestimmung („*compensation*“) bedarf einer umfassenden Präzisierung: **Geschmälerte oder entgangene zukünftige Gewinne von Investoren aufgrund von regulatorischen Maßnahmen im öffentlichen Interesse dürfen nicht Gegenstand von Entschädigungszahlungen sein.**

- Zu kritisieren ist darüber hinaus die völlig unpräzise Formulierung **„full protection and security of investors and investments“**. Aus unserer Sicht enthalten derartige Grundsätze keinerlei Aussagekraft im engeren Sinn, da sie nicht beschreiben, **worin** dieser Schutz im Konkreten bestehen soll. Gleichwohl verstärken sie die Tendenz in der Vertragsauslegung zulasten der öffentlichen Interessen, indem sie danach trachten, deren Nachrangigkeit strukturell einzuzementieren.
- Wir **lehnen weiters die Aufnahme einer Schirmklausel („umbrella clause“)** ab, die die Aufnahme aller privatrechtlichen Verträge zwischen einem Investor und dem betroffenen Staat in den Anwendungsbereich des Abkommens ermöglichen würde.
- Nach Ansicht der AK ist auch der freie Transfer von Vermögen kritisch zu sehen, insbesondere sofern auch reine Portfolio-Investitionen vom Abkommen gedeckt werden. Der **freie Kapitalverkehr** kann nur mit den in anderen Verträgen üblichen Einschränkungen (Erhalt der finanziellen Stabilität, Kapitalkontrollen, Zulassungsvoraussetzungen, etc) geleistet werden.

## Zu VI Investitionstätigkeit und nachhaltige Entwicklung

Die Verweise auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Befürwortung international vereinbarter Normen und Abkommen im Sozial- und Umweltbereich und bezüglich der sozialen Verantwortung von Unternehmen sind **zu vage und unverbindlich** formuliert. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist es

wesentlich, Investorenrechte mit Pflichten für Investoren zu verbinden und die Vertragsstaaten auf die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards zu verpflichten.

Die Verpflichtung von Investoren der Vertragspartner, die internationalen Menschenrechtsnormen und insbesondere die **ILO-Kernarbeitsnormen** rechtsverbindlich einzuhalten, kann in Ländern wie China einen wesentlichen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen leisten. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) berichtet, dass China nur vier der acht ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert hat. **Folgende ILO-Kernarbeitsnormen wurden von China bislang keiner Ratifikation unterzogen:** die ILO-Kernkonventionen zu **Vereinigungsfreiheit** (Nr 87) und **kollektiven Verhandlungen** (Nr 98) sowie die ILO-Kernkonventionen zu **Zwangsarbeit** (Nr 29, Nr 105). Wie der IGB berichtet, ist Zwangsarbeit in China verboten, jedoch tritt sie, auch in Form von Zwangsarbeit von Kindern, in zahlreichen Fällen in der Praxis auf. Die Gründung freier Gewerkschaften ist in China noch immer nicht möglich, und das Recht zu Kollektivverhandlungen ist eingeschränkt. Streiks werden in China im Allgemeinen nicht toleriert, die Anzahl der Arbeitskämpfe hat jedoch in den letzten Jahren zugenommen.

China hat die entsprechenden ILO-Kernkonventionen zu gleicher Bezahlung (Nr 100) und Nichtdiskriminierung (Nr 111) ratifiziert sowie jene zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit (Nr 182) und zum Mindestalter (Nr 138). Dennoch treten in diesen Bereichen **Probleme in der Praxis** auf. Obwohl Diskriminierung gesetzlich verboten ist, erfahren Frauen, ethnische Minderheiten und Personen, die an HIV/Aids und

Hepatitis B leiden, in der Praxis verschiedene Formen der Diskriminierung, was Einstellung, Beförderung und Entlohnung sowie den Zugang zu Bildung und anderen öffentlichen Dienstleistungen betrifft. Besorgniserregend ist auch die institutionalisierte Diskriminierung von internen ArbeitsmigrantInnen aus ländlichen Gebieten. Darüber hinaus stellt Kinderarbeit in China, obwohl sie unter dem Alter von 16 Jahren verboten ist, ein ernsthaftes Problem dar.<sup>4</sup>

Beide Vertragspartner müssen darauf verpflichtet werden, alle **acht ILO-Kernarbeitsnormen zu ratifizieren, in nationalem Recht umzusetzen und effektiv und flächendeckend einzuhalten**. Dies sollte im Verhandlungsmandat explizit verankert werden. Die AK fordert daher, dass ein etwaiger **Abchluss von Verhandlungen** zu einem Investitionsabkommen mit China **an die Voraussetzung** geknüpft wird, dass **China diese Verpflichtungen einhält**.

Beide Vertragsparteien haben sich zu verpflichten, die **Menschenrechte** effektiv im Sinne von „duty to protect“ umzusetzen. Im Zusammenhang mit der staatlichen Sorgfaltspflicht, die Menschenrechte einzuhalten, haben die Vertragsparteien als Ausgangsland von ausländischen Direktinvestitionen die Multinationalen Unternehmen auf ihre Sorgfaltspflicht („due diligence“), die Menschenrechte immer und überall

<sup>4</sup> International Trade Union Confederation (ITUC): Internationally Recognised Core Labour Standards in the People’s Republic of China. Report for the WTO General Council Review of the Trade Policies of the People’s Republic of China, Genf, Juni 2012, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final\\_china\\_tpr\\_2012\\_7\\_june\\_doc.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/final_china_tpr_2012_7_june_doc.pdf).

einzuhalten („duty to respect“), in gebührender Weise anzuhalten.

Darüber hinaus sind die europäischen Investoren, die in China investieren, auf die Einhaltung der **OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen** als multilaterale Norm und die Einhaltung **relevanter Umweltabkommen** zu verpflichten. Die EU hat sich zudem zur Agenda der ILO für menschenwürdige Arbeit (**Decent Work**) bekannt. Investitionsabkommen sollten zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit sowie weiterer zentraler Decent Work-Komponenten beitragen.

Auch haben konkrete Ansätze der Unternehmensverantwortung wie die **Sorgfaltspflicht**, Menschenrechte und ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten, sowie **Transparenz-** (Informationspflichten gegenüber relevanten Stakeholdern sowie der interessierten Öffentlichkeit) und **Glaubwürdigkeitskriterien** (unabhängiges Monitoring, Einbeziehung der relevanten Stakeholder) in die Leistungserfordernisse Eingang zu finden.

Die Vertragsparteien haben sich zu verpflichten, **Sozial- und Umweltstandards nicht zu unterlaufen**, um ausländische Investitionen anzuziehen („non-lowering standards clause“). Eine solche Verpflichtung hat für das gesamte Staatsgebiet zu gelten, um Sonderwirtschaftszonen zu verhindern.

Ein **umfassendes Review- und Konsultationsverfahren** hat einen breiten Diskurs über ausländische Direktinvestitionen und ihre wirtschaftlichen Effekte zu gewährleisten: **Regelmäßige Nachhaltigkeitsberichte** haben die Auswirkungen von ausländischen Di-

rekt-investitionen im Gastland zu analysieren und vor dem Hintergrund von wirtschaftlichen Entwicklungen transparent für die interessierte Öffentlichkeit zu diskutieren. In die Konsultationen sind die **Sozialpartner jedenfalls einzubeziehen**. Die **Sozialpartner sowie Nicht-regierungsorganisationen** (NGOs) sollen auch Zugang zu einem einzurichtenden **Beschwerdeverfahren** haben, um Klagen über soziale oder Umweltprobleme einbringen zu können.

Es ist darüber hinaus entscheidend, dass **Regierungen** dazu verpflichtet werden, auf offiziell **eingereichte Mitteilungen ihrer Sozialpartner** mit Handlungen zu reagieren.

Sämtliche im Zusammenhang mit **Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards** enthaltenen Bestimmungen, insbesondere die ILO-Kernarbeitsnormen, müssen Vertragsbestandteile darstellen, die **gleichwertig gegenüber den übrigen Bestimmungen** des Abkommens sind und einem effektiven Durchsetzungsmechanismus zur Implementierung dieser Bestimmungen unter Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft unterliegen.

Die **kontinuierliche Verletzung von Mindestarbeitsstandards sollte** in letzter Konsequenz **durch Geldstrafen verhindert werden**. Die Erlöse dieser Strafen sollten dazu verwendet werden, den sozialen Standard und die Arbeitsbedingungen in denjenigen Sektoren und Bereichen zu verbessern, die die entsprechenden Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang sind technische und verwaltungstechnische Unterstützung in Kooperation mit internationalen Organisationen, insbesondere der ILO, für die Beseitigung der Missstände vorzusehen.

## Zu VII Institutionelle und Schlussbestimmungen

### Streitbeilegung

Die AK lehnt die Aufnahme eines **Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahrens ab**. Angesichts jüngster Auswüchse in der Fallpraxis des internationalen Investitionsschutzes ist vor hohen Entschädigungszahlungen zu warnen, die im Rahmen von Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren aufgrund von Maßnahmen im öffentlichen Interesse für die EU bzw ihre Mitgliedstaaten entstehen könnten. Wir sind der Überzeugung, dass die in den bilateralen Freihandelsabkommen vorgesehenen **Streitbeilegungsmechanismen zwischen Staaten** bzw das **Staat-Staat-Streitschlichtungsverfahren** im Rahmen der WTO auch für Investitionsabkommen ausreichend sind.

Der **Schiedsgerichtspraxis mangelt es an Transparenz** und sie steht im Widerspruch zur EU-Politik über die Gewährleistung des Zugangs zu Informationen. Es besteht eine große Zurückhaltung gegenüber der Öffnung solcher Schiedsverfahren für Zeugenaussagen und Stellungnahmen von Dritten. Darüber hinaus ist an der ausreichenden Unabhängigkeit der SchiedsrichterInnen, die dazu neigen, von Fall zu Fall verschiedene Rollen zu übernehmen (je nach Auftraggeber vertreten sie einmal Anklage, einmal die Verteidigung) grundsätzlich zu zweifeln. Dies hat nicht zuletzt zu extremen und oftmals widersprüchlichen Interpretationen von Investorenrechten geführt.

Das derzeitige System der Investor-Staat-Streitbeilegung entspricht nicht den Erwartungen der AK und mit Sicherheit auch nicht jenen der breiten



Öffentlichkeit. Maßgebliche Verbesserungen wären mehr Transparenz, Rechtsmittelzugang für Parteien, die Möglichkeit zu schaffen, „amicus-curiae“-Schriftsätze vorzulegen, eine Schiedsverfahrensordnung und eine Liste von unabhängigen SchiedsrichterInnen mit Gerichtserfahrungen in gesellschaftspolitisch relevanten Bereichen, die Öffnung gegenüber Zeugenaussagen und Stellungnahmen von Dritten etc. Doch selbst wenn diese Reformen umgesetzt werden, bliebe es fraglich, ob die bestehende **Interessenschieflage zulasten des Interesses des öffentlichen Gemeinwohls** ausgeglichen werden kann. Die Mindestanforderung ist sicherzustellen, dass in Zukunft die Rechtsprechung im internationalen Investitionsrecht transparent, berechenbarer und einheitlicher wird.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Nikolai Soukup**

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2159  
nikolai.soukup@akwien.at

**und**

**Frank Ey**

(in unserem Brüsseler Büro)  
T +32 (0) 2 230 62 54  
frank.ey@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 8-10  
A-1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0  
F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU  
Avenue de Cortenbergh, 30  
B-1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54  
F +32 (0) 2 230 29 73