



September 2010  
AK Positionspapier

Investitionspaket der Europäischen Kommission:  
Auf dem Weg zu einer umfassenden  
europäischen Auslandsinvestitionspolitik;  
Übergangsregelungen für bilaterale  
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 Brüssler 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 Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

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 3,2 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Herbert Tumpel  
Präsident

Werner Muhm  
Direktor

## Executive Summary

Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am 1. Dezember 2009 wurde die Kompetenz zur Verhandlung internationaler Abkommen zum Thema ausländische Direktinvestitionen (ADI) von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zur EU verlagert. Mit der Kommunikation und der Verordnung leitet die Europäische Kommission die Diskussion über die Gestaltung der zukünftigen europäischen Investitionspolitik ein. Die Bundesarbeitskammer (AK) begrüßt diese Initiative. Sie eröffnet die Möglichkeit, die bisherigen Politiken der einzelnen Mitgliedstaaten im Geiste des Lissabon-Vertrages zu überdenken und die zukünftige europäische Investitionspolitik mit den umfassenden Zielen der Union in Einklang zu bringen, um Politikkohärenz sicher zu stellen.

Zentrales Thema der europäischen Investitionspolitik ist der Fortbestand bzw. die Weiterentwicklung der bestehenden bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) der Mitgliedstaaten. Sie bieten den Investoren der einzelnen Mitgliedstaaten im Gastland ein rechtsverbindliches Schutzniveau, welches – wie die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts gezeigt haben – vielfach auf Kosten des öffentlichen Interesses und der Bevölkerung gegangen ist.

Die AK glaubt, dass die gegenwärtigen BITs der EU-Mitgliedstaaten unangemessen und unausgewogen sind. Die

Abkommen sind ausschließlich auf die Wirtschaftsinteressen der transnationalen Unternehmen ausgerichtet. Diese Kritik hat die AK wiederholt in Stellungnahmen zum österreichischen BITs-Mustertext, aber auch in der AK-Stellungnahme zur „EU Future Trade Policy“ vorgebracht. Daher können die bestehenden BITs nicht als Blaupausen für den zukünftigen Ansatz der EU in internationalen Investitionsverträgen dienen.

## Die Position der AK im Einzelnen

Wir plädieren daher dafür,

- dass alle **laufenden BITS-Verhandlungen** der EU-Mitgliedstaaten **angehalten** werden, während der politische Rahmen einer neuen und verbesserten EU-Investitions politik definiert wird.
- dass ein festgelegtes **Ablaufdatum (Sunset-Klausel) für alle existierenden BITS** der EU-Mitgliedstaaten festgelegt wird. Hier nach würden diese Abkommen zu einem bestimmten Zeitpunkt auslaufen, sofern sie nicht im Sinne einer größeren Balance zwischen dem Schutz der öffentlichen und privaten Interessen sowie eines Schutzes der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen überarbeitet wurden.
- dass die EU-Kommission eine gründliche **Folgenabschätzung der BITS** der EU-Mitgliedstaaten sowie der internationalen **Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit** vornimmt. Dabei sollen die Folgen der Investitionsabkommen analysiert werden:
  - für den **politischen Handlungsspielraum** (policy space) von Regierungen bei der Förderung von zukunftsfähiger Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit, aber auch Gendergerechtigkeit und sowie hinsichtlich
  - der **Erfüllung von Verpflichtungen aus internationalen Konventionen** und Verträgen zu Arbeits- und Menschenrechten, Geschlechtergerechtigkeit sowie Umwelt- und Klimaschutz
- dass **breite öffentliche Konsultationen** abgehalten werden, um eine breite Akzeptanz für den politischen Rahmen der zukünftigen EU-Investitions politik zu erlangen.

Die Europäische Kommission verfolgt in ihrer Verordnung zu den Übergangsregelungen für BITS ausschließlich Ziele im Interesse der Investoren, nämlich die **Fortschreibung des bisherigen EU-Rechts und Rechtssicherheit und den maximalen Schutz für EU-Investoren**. Sie scheint nicht daran interessiert zu sein, die fehlende Transparenz bei Investitionsschiedsverfahren zu überwinden und mögliche negative soziale, ökologische und menschenrechtliche Auswirkungen der bestehenden BITS der EU-Mitgliedstaaten zu erfassen und zu vermeiden.

Die AK **kritisiert den einseitigen politischen Ansatz der Europäischen Kommission**. Europa muss die Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts im Bereich des internationalen Investitionsrechts, der Investitionspolitik und -praxis kritisch überprüfen, um sicherzustellen, beim Design ihrer neu-

Die AK kritisiert den einseitigen politischen Ansatz der Europäischen Kommission.

Es ist den neuen Bestimmungen über die politische Kohärenz in der Außenpolitik der EU zu entsprechen, nach welchem die Umsetzung der Millenniumsziele und die Armutsreduzierung als übergreifende außenpolitische Ziele der Union definiert sind.

en Investitionsverträge und Investitionskapitel in Freihandelsabkommen die Fehler der EU-Mitgliedstaaten nicht zu wiederholen.

Daher ist eine **neue Generation von Investitionsabkommen** zu entwickeln, die sozial und ökologisch zukunftsfähige Investitionen fördert und das komplexe europäische Geflecht bilateraler Investitionsabkommen in ein **transparenteres, vorhersehbareres und ausgewogeneres System** umwandelt. Defizite des bestehenden Regimes sind zu beheben und eine internationale Investitionspolitik zu entwickeln, welche die **Investorenrechte mit Pflichten für Investoren ausbalanciert** und ein positives Investitionsverhalten unterstützt, indem sie zukunftsfähige Investitionen sowie die EU-Ziele in Bezug auf Entwicklungs-, soziale, ökologische, Menschen- und Frauenrechte fördert.

Bestimmungen der bestehenden BITs können die Entwicklung und eine Politik im öffentlichen Interesse ebenso wie die Rechte lokaler Gemeinschaften unterminieren, wie Schiedsgerichtssprüche von zahlreichen Investor-Staat-Klagen des letzten Jahrzehnts zeigen. Der Fokus auf Investitionsschutz, der das aktuelle Modell für Investitionsabkommen dominiert, muss hinterfragt und überarbeitet werden.

Die europäische Kommission spricht in ihrer Kommunikation wichtige Themen – wie zB Investitionsschutzstandards

und Nachhaltigkeit – an. Sie sieht auch die Probleme des bestehenden Regimes. Doch zieht sie nicht die für die Problemlösung notwendigen Schlussfolgerungen. Die AK fordert, die Kommission darin zu unterstützen, eine neue Generation von Investitionsabkommen auf europäischer Ebene im Interesse der Zivilbevölkerung zu erarbeiten. Um dieser Anforderung Genüge zu leisten, hat das neue Modell für Investitionsschutz folgende Standards zu erfüllen:

- Es ist den neuen Bestimmungen über die politische **Kohärenz in der Außenpolitik** der EU im Rahmen des Lissabonvertrags, Artikel 208 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU), zu entsprechen, nach welchem die Umsetzung der Millenniumsziele und die Armutsreduzierung als übergreifende außenpolitische Ziele der Union definiert sind. Ebenso sollten Investitionsabkommen, wie jüngst vom UN-Sonderberichterstatter für Wirtschaft und Menschenrechte hervorgehoben, die Rechte von Investoren auf der einen Seite mit den politischen Handlungsspielräumen von Staaten auf der anderen Seite in Einklang bringen, um so den Schutz und die Förderung von **Menschenrechten** zu erlauben – einem weiteren horizontalen Ziel der Europäischen Außenpolitik.

Der neuen EU-Investitions politik sollte eine klare und enge Definition von ausländischen Direktinvestitionen zugrunde liegen.

- 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 Entsendeland von ausländischen Direktinvestitionen die Multinationalen Unternehmen auf ihre Sorgfaltspflicht („due diligence“), die Menschenrechte immer und überall einzuhalten („duty to respect“), in gebührender Weise anzuhalten.
- Die EU hat sich zudem zur Agenda der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) für menschenwürdige Arbeit (**Decent Work**) bekannt. Investitionsabkommen sollten zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit und zur effektiven Implementierung der **Kernarbeitsnormen** sowie weiterer zentraler Decent Work-Komponenten beitragen.
- Der neuen EU-Investitions politik sollte eine klare und **enge Definition von ausländischen Direktinvestitionen** zugrunde liegen, die ein positives Investitionsverhalten und sozialökologisch zukunftsfähige Investitionen in den Empfängerländern befördert und grundsätzlich Portfolio-Investitionen ausschließt. Angesichts der Tatsache, dass mit dem Vertrag von Lissabon Auslandsdirektinvestitionen (ADI) in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen, es aber keine eindeutige Definition von ADI gibt, bedarf es einer vorsichtigen Herangehensweise, um Investitionen an die produktive Wirtschaft zu binden und mögliche Negativfolgen zu kontrollieren. Derzeit fallen auch Portfolio-Investitionen unter den Anwendungsbereich der meisten BITs. Dies ermöglicht privaten europäischen Finanzunternehmen, auch ihre rein finanziellen Geschäfte, Investitionen und Spekulationen in Empfängerländern unter den Schutz der Investitionsverträge zu stellen.
- Die Auswirkungen gewisser Bestimmungen wie etwa der **Meistbegünstigungsregel** (Most Favoured Nation-treatment/MFN-Behandlung) müssen im Lichte jüngerer Beschlüsse internationaler Investitionsschiedsgerichte neu bewertet werden. Diese Beschlüsse erlaubten es Investoren, Verpflichtungen für Empfängerländer aus anderen abgeschlossenen Verträgen zu „importieren“. Diese Entwicklungen beschränken den politischen Handlungsspielraum in Empfängerländern – auch in Europa – ohne den Empfängerstaaten einen Ausgleich für ihren verloren gegangenen regulatorischen Spielraum zu verschaffen.
- Ein weiterer Anlass zur Sorge ist die vage Sprache in den Abkommen, die anfällig für weitreichende und fragliche Interpretationen ist, insbesondere im Hinblick auf die **Enteignungsbestimmungen** und auf „catch all“-Klauseln, die eine **„faire und gerechte“ Behandlung** ausländischer Investoren festschreiben. Diese Klauseln haben es Investoren ermöglicht, ein

Die Vertragsparteien haben sich zu verpflichten, Sozial- und Umweltstandards nicht zu unterlaufen, um ausländische Investitionen anzulocken.

breites Spektrum an Regulierungsmaßnahmen vor internationalen Schiedsgerichten anzugreifen, inklusive Maßnahmen mit klarem öffentlichem Zweck.

- Eine umfassende „**Right to regulate**“-Klausel hat Maßnahmen und Regulierungen im öffentlichen Interesse eindeutig die Priorität vor wirtschaftlichen Interessen insbesondere von ausländischen Direktinvestitionen einzuräumen.
- Wir glauben, dass **zukünftige europäische Investitionsschutzabkommen** keine internationalen Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren enthalten sollen, sondern durch **Staat-Staat-Streitschlichtungsmechanismen im Rahmen der WTO** zu ersetzen sind. Investoren ist es derzeit möglich, Handlungen und Maßnahmen von Empfängerstaaten direkt vor internationalen Schiedsgerichten anzufechten, ohne zuerst die administrativen und rechtlichen Wege im Empfängerland ausnutzen zu müssen. Umgekehrt haben Staaten und ihre Bürger keine Möglichkeit, Investoren vor solche internationalen Schiedsgerichte zu bringen. Darüber hinaus gewähren die Verträge den Investoren diesen Schutz und die Rechte völlig unabhängig davon, ob die Investoren tatsächlich in einer relevanten und positiven Weise zur nationalen Entwicklung des Empfängerlandes beitragen. Zudem mangelt es der Schiedsgerichtspraxis an Transparenz und sie steht im Widerspruch zur EU-Politik über die Gewährleistung des Zugangs zu

Informationen. Es gibt eine große Zurückhaltung gegenüber der Öffnung solcher Schiedsverfahren für Zeugenaussagen und Stellungnahmen von Dritten. Und an der ausreichenden Unabhängigkeit der Richter, die dazu neigen, von Fall zu Fall verschiedene Rollen zu übernehmen (je nach Auftraggeber vertreten sie mal Anklage, mal die Verteidigung) ist grundsätzlich zu zweifeln. Dies hat zu weiten und oftmals widersprüchlichen Interpretationen von Investorenrechten geführt.

- Die AK spricht sich dezidiert dagegen aus, Investitionsschutz auch auf die Vor-Investitionsphase auszuweiten.
- Die Vertragsparteien haben sich zu verpflichten, **Sozial- und Umweltstandards nicht zu unterlaufen**, um ausländische Investitionen anzulocken. 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 Direktinvestitionen 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 einzu-

beziehen. Die Sozialpartner sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) sollen auch Zugang zu einem einzurichtenden Beschwerdeverfahren haben, um Klagen über soziale oder Umweltprobleme einbringen zu können.

- Als Referenzdokument für **Unternehmensverantwortung** sind die **OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen in die Abkommen** aufzunehmen.

Marktzugangsbestimmungen für Investitionen sind bereits ein fester Bestandteil von europäischen Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Die AK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Investitionen, unabhängig ob diese dem Dienstleistungs- oder Produktionssektor zuzuordnen sind, **auch unter die Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels der Freihandelsabkommen zu fallen haben.**

Die AK weist darauf hin, dass alle Investitionen auch unter die Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels der Freihandelsabkommen zu fallen haben.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

**Frau Elisabeth Beer**  
(Expertin der AK Wien)  
T +43 (0) 1 501 65 2464  
elisabeth.beer@akwien.at

**sowie**

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

**Bundesarbeitskammer Österreich**  
Prinz-Eugen-Strasse, 20-22  
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 Cortenberg, 30  
B-1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54  
F +32 (0) 2 230 29 73