Europäische Ombudsstelle

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [Link]. *Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer* Sprachen- und Übersetzungsregelung [Link].

Entscheidung im Fall 1081/2018/SRS über eine öffentliche Konsultation durch die Europäische Kommission im Hinblick auf eine Reform der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten (ISDS) durch Einrichtung eines multilateralen Systems

Entscheidung
Fall 1081/2018/SRS - **Geöffnet am** 10/07/2018 - **Entscheidung vom** 17/12/2019 - **Betroffene Institution** Europäische Kommission (Kein Missstand festgestellt) |

Der Fall betraf eine von der Europäischen Kommission organisierte öffentliche Konsultation zur Reform der Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) durch die Schaffung eines multilateralen Systems. Der Beschwerdeführer vertrat die Auffassung, dass die Konsultation nicht mit den einschlägigen Vorschriften im Einklang stehe, und insbesondere, dass der Zeitpunkt und der Umfang der Konsultation bedeuteten, dass die Befragten keinen wirksamen Beitrag zum Entscheidungsprozess leisten konnten. Der Beschwerdeführer befürchtete ferner, dass die Kommission die Ergebnisse der Konsultation falsch dargestellt habe.

Die Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Konsultation mit den geltenden Vorschriften im Einklang stand. Sie vertritt die Ansicht, dass die Kommission bei der Bestimmung des Umfangs der Konsultation einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Klarheit über eine fachliche Angelegenheit und dem Ziel, Konsultationen einem möglichst breiten Publikum – einschließlich Nichtfachleuten – zugänglich zu machen, geschaffen habe. Ein weiteres wichtiges Element war, dass die Kommission die Teilnehmer aufgefordert hatte, Beiträge in anderen Formaten zu liefern, u. a. durch die Vorlage von Positionspapieren.

Die Bürgerbeauftragte stellte ferner fest, dass die Kommission die Ergebnisse der Konsultation in dem von ihr vorgelegten „Folgenabschätzungsbericht“ nicht falsch dargestellt hatte. Sie betont jedoch, dass die Kommission sicherstellen sollte, dass alle von ihr zur Verfügung gestellten Zusammenfassungen der Ergebnisse öffentlicher Konsultationen den Entscheidungsträgern einen korrekten Überblick bieten. Sie sieht in diesem Fall Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Art und Weise, wie die Kommission das Ergebnis

zusammengefasst hat.

Obwohl die Bürgerbeauftragte somit die Untersuchung abschließt, da sie keinen Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt hat, unterbreitet sie der Kommission zwei Verbesserungsvorschläge.

Hintergrund der Beschwerde

1. Investor-State-Streitbeilegungsmechanismen (ISDS) werden zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen ausländischen Investoren und Gastländern eingesetzt. ISDS wurde in den letzten Jahren in der EU einer intensiven öffentlichen Debatte und Kontrolle unterzogen.

2. Im Jahr 2014 leitete die Europäische Kommission eine „öffentliche Konsultation“ zum Ansatz der EU für den Investitionsschutz und die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten in der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft EU-USA (TTIP) ein. Im Anschluss daran legte die Kommission [1] einen zweistufigen Ansatz zur Reform der ISDS vor. Der erste Schritt bestand darin, ein bilaterales Gerichtssystem zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten in Handels- und Investitionsabkommen der EU (Investitionsgerichtssystem oder ICS) aufzunehmen. In einem zweiten Schritt begann die Kommission mit der Ausarbeitung eines multilateralen Investitionsstreitbeilegungssystems.

3. Im Rahmen des Prozesses zur Entwicklung des Konzepts der multilateralen Beilegung von Investitionsstreitigkeiten führte die Kommission eine „Folgenabschätzung“ durch. Die Folgenabschätzung umfasste eine öffentliche Online-Konsultation, die vom 21. Dezember 2016 bis 15. März 2017 stattfand. [2] Im Rahmen der Konsultation kann jedes Mitglied der Öffentlichkeit oder Organisation Antworten auf einen Fragebogen mit 63 Fragen einreichen, darunter 14 „offene Fragen“. Die Mitwirkenden hatten auch die Möglichkeit, Positionspapiere einzureichen. Von den 193 Beitragenden reichten 54 Positionspapiere ein. [3] Im April 2017 veröffentlichte die Kommission alle Beiträge zur Konsultation online.

4. Am 13. September 2017 veröffentlichte die Kommission dem Rat eine „Empfehlung“, um Verhandlungen über die Einrichtung eines multilateralen Gerichts zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten aufzunehmen. Dieser Empfehlung wurden u. a. die Folgenabschätzung beigefügt, in der die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation erläutert wurden [4] .

5. Am 20. März 2018 ermächtigte der Rat die Kommission, Verhandlungen aufzunehmen, und veröffentlichte ein Verhandlungsmandat [5] .

6. Der Beschwerdeführer, eine Umweltorganisation, gehörte zu den Mitwirkenden der öffentlichen Konsultation. Es befürchtete, dass der Zeitpunkt und der Umfang der öffentlichen Konsultation, insbesondere die Gestaltung des Fragebogens, zu keinem wirksamen und repräsentativen Ergebnis führen konnten. Sie vertrat ferner die Auffassung, dass die Kommission die Ergebnisse der Konsultation falsch dargestellt habe . Im Juni 2018 wandte sich

der Beschwerdeführer an den Bürgerbeauftragten und stellte diese Fragen auf.

Die Untersuchung

7. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung zu den Bedenken des Beschwerdeführers ein, die

1) Die öffentliche Konsultation entsprach nicht den einschlägigen Vorschriften.

2) Die Kommission hat die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation falsch dargestellt.

8. Im Laufe der Untersuchung erhielt der Bürgerbeauftragte die Antwort der Kommission auf die Beschwerde und anschließend die Bemerkungen des Beschwerdeführers als Antwort auf die Antwort der Kommission.

Ob die öffentliche Konsultation mit den einschlägigen Vorschriften in Einklang stand

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

9. Nach Ansicht des Beschwerdeführers **organisierte die Kommission die öffentliche Konsultation, nachdem sie bereits beschlossen hatte, ihre Pläne für die Schaffung eines multilateralen Investitionsgerichts (MIC) fortzusetzen** . [6] Daher hat die Kommission die allgemeinen Grundsätze der *Leitlinien für die Konsultation der Interessenträger* [7] nicht eingehalten **[7]** , wonach eine öffentliche Konsultation *zu* einem Zeitpunkt stattfinden sollte, zu dem die Ansichten der Interessenträger noch einen Unterschied machen können.

10. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, dass eine sinnvolle Konsultation zur Reform des Investor-Staat-Schiedsverfahrens nicht auf die Wahl zwischen bestehenden ISDS-Mechanismen oder einem MIC beschränkt werden könne. Die begrenzte Anzahl von Optionen im Fragebogen hinderte die Teilnehmer daran, sich zu den allgemeineren inhaltlichen Problemen mit Investor-Staat-Schiedsverfahren zu äußern. [8] Diese Probleme werden nicht einfach dadurch gelöst, dass bestehende ISDS-Mechanismen durch ein neues multilaterales System ersetzt werden und somit Teil der Konsultation sein sollten.

11. Der Beschwerdeführer machte ferner geltend, dass es für Nicht-Experten schwierig sei, die höchst legalistische und technische Sprache der Fragen zu verstehen.

12. Die Kommission erläuterte, dass der Vorschlag zur Einrichtung eines MIC als ständiges, unabhängiges Gremium für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten Teil eines umfassenderen Prozesses ist, der darauf abzielt, Kritik an ISDS anzugehen, insbesondere derjenigen, die als Reaktion auf ihre öffentliche Konsultation 2014 vorgebracht wurden. Im

Anschluss an die öffentliche Konsultation 2014 hat die Kommission den oben skizzierten zweistufigen Ansatz für die Reform der ISDS dargelegt. Ziel des Folgenabschätzungsverfahrens und der in dieser Beschwerde in Rede stehenden öffentlichen Konsultation war es, verschiedene Optionen für den zweiten Schritt zu prüfen: Entwicklung eines multilateralen Ansatzes zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten. Die öffentliche Konsultation suchte daher unter anderem Rückmeldungen über die mögliche Schaffung eines multilateralen Investitionsgerichts und deren Folgen für andere Politikbereiche. Die Kommission holte auch Rückmeldungen zu den technischen Aspekten ein, wie ein solches System funktionieren könnte.

13. Der Folgenabschätzungsprozess, an dem die öffentliche Konsultation beteiligt war, zielte nicht darauf ab, allgemeinere Fragen im Zusammenhang mit der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten zu untersuchen. Der Umfang der öffentlichen Konsultation war absichtlich begrenzt und zielte darauf ab, Rückmeldungen zu der spezifischen Frage der Beilegung multilateraler Investitionsstreitigkeiten zu erhalten, um den anschließenden Entscheidungs- und Politikgestaltungsprozess zu informieren.

14. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass der Gegenstand der Konsultation bedeute, dass die verwendete Sprache gerechtfertigt sei, selbst wenn sie technisch hätte sein können. Sie argumentierte, dass trotz der Verwendung von Rechtsbegriffen in bestimmten Fragen die Interessenträger in der Lage gewesen seien, sich wirksam an der Konsultation zu beteiligen.

15. Die Kommission fügte hinzu, dass sie zur Überwindung der Grenzen von Fragebögen bei öffentlichen Online-Konsultationen auch Positionspapiere der Befragten akzeptierte, entweder anstelle oder zusätzlich zu der Beantwortung des Fragebogens. Darüber hinaus berücksichtigte sie bei der Ausarbeitung des anschließenden „Folgenabschätzungsberichts“, den die Kommission vor der Ausarbeitung ihrer Empfehlung erstellen musste, nicht nur die Antworten auf die öffentliche Konsultation, sondern auch die Standpunkte, die über andere Kanäle wie Treffen mit Interessenträgern, Konferenzen und Seminare eingereicht wurden.

16. Vor diesem Hintergrund argumentierte die Kommission, dass die öffentliche Konsultation im Einklang mit den in ihren internen Vorschriften für Konsultationen von Interessenträgern dargelegten Grundsätzen und insbesondere mit den Grundsätzen der Transparenz, Offenheit, Rechenschaftspflicht und Wirksamkeit durchgeführt wurde [10] .

Bewertung des Bürgerbeauftragten

17. Im Mai 2015 legte die Kommission nach ihrer ersten öffentlichen Konsultation zu ISDS einen neuen Ansatz für den Investitionsschutz und die Streitbeilegung im Rahmen der EU-Handelspolitik vor. Im Rahmen dieses Ansatzes sollten die bestehenden ISDS-Mechanismen zunächst in Handelsabkommen durch ein institutionalisiertes Investitionsstreitbeilegungssystem (Investment Court System oder ICS) ersetzt werden.

18. Der neue Ansatz der Kommission sah letztlich die Schaffung eines multilateralen Systems

zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten vor. Nach Angaben der Kommission wurde diese Idee von einer Reihe von Interessenträgern in der öffentlichen Konsultation 2014 dargelegt. Die Kommission hat diesen Ansatz weiter ausgearbeitet, beispielsweise in ihrer Mitteilung „ *Handel für alle* “ im Oktober 2015. [11]

19. Der Kommission zufolge stammt ihr Vorschlag für ein MIC aus einer detaillierten Überprüfung der bestehenden Politik zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, einschließlich Beiträgen, die 2014 in der öffentlichen Konsultation und den Diskussionen mit den EU-Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den Gruppen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern in den Jahren 2014 und 2015 eingegangen sind. Die Kommission traf zunächst den politischen Beschluss, IKS in bilaterale Handels- und Investitionsabkommen der EU aufzunehmen und dann an der Reform des Systems der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten auf multilateraler Ebene zu arbeiten.

20. Es ist nicht Sache des Bürgerbeauftragten, die politische Entscheidung in Frage zu stellen, ein multilaterales System zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten zu verfolgen. Handels- und Investitionsabkommen der EU unterliegen komplexen Beschlussfassungs- und Ratifizierungsverfahren. Es ist daher Sache der an diesen Verfahren beteiligten Einrichtungen oder des Gerichtshofs der Europäischen Union, wenn er um Stellungnahme ersucht wird [12] , zu prüfen, ob die Mechanismen zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten akzeptabel sind oder nicht.

21. Gleichzeitig räumt der Bürgerbeauftragte ein, dass die Bemühungen der Kommission, die Öffentlichkeit zu konsultieren, Gefahr laufen würden, erheblich zu untergraben, wenn die Befragten der Auffassung wären, dass die Kommission bereits zu den Ergebnissen der Konsultation Stellung genommen habe. Um festzustellen, ob dies tatsächlich der Fall war, wird der Bürgerbeauftragte den Zeitpunkt und den Umfang der Konsultation prüfen.

Zeitpunkt der Konsultation

22. In der Beschwerde wird beanstandet, dass die Kommission bereits vor Einleitung der öffentlichen Konsultation beschlossen hatte, auf die Schaffung eines MIC hinzuarbeiten. [13]

23. In den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung für die Konsultation der Interessenträger heißt es, dass Konsultationen in **einem ausreichenden frühen Stadium stattfinden müssen, wenn die von den Teilnehmern vertretenen Standpunkte noch Auswirkungen auf die damit zusammenhängende Politik oder Rechtsvorschriften haben könnten** . Zum Zeitpunkt der Einleitung dieser Konsultation hatte die Kommission bereits Schritt eins ihres Ansatzes vorangetrieben, nämlich die Einbeziehung von IKS in bilaterale Handels- und Investitionsabkommen der EU. Sie **hatte jedoch noch keine endgültigen Vorschläge für ein neues multilaterales System vorgelegt.**

24. Über die Option eines MIC hinaus hat die Kommission in ihrem Fragebogen zur öffentlichen Konsultation fünf weitere Optionen dargelegt. Im Anschluss an die Konsultation nahm die Kommission zusätzlich zu den sechs Optionen, die ursprünglich in der ersten

Folgenabschätzung vorgesehen waren, zwei zusätzliche Optionen in den Folgenabschätzungsbericht ein. [14]

25. Während sich viele der Fragen des Fragebogens für öffentliche Konsultationen darauf konzentrierten, ob es besser wäre, sich für ein MIC oder ein multilaterales Berufungsgericht zu entscheiden, reicht dies nicht aus, um zu dem Schluss zu gelangen, dass die Kommission unablässig darüber war, wie sie vorgehen sollte und nicht je nach Verdienst anderer Vorschläge beeinflusst werden kann.

26. Daher kann der Bürgerbeauftragte nicht zu dem Schluss kommen, dass die Konsultation zu spät stattgefunden hat und dass die Antworten auf die Konsultation keine Auswirkungen auf die künftigen Vorschläge für ein multilaterales System haben können.

Umfang der Konsultation

Die „Leitlinien für bessere Rechtsetzung“ der Kommission befassen sich mit der Festlegung **des Umfangs öffentlicher Konsultationen** . Der Umfang und die Ziele der Konsultationen sollten auf der Grundlage des Umfangs und des Inhalts der politischen oder legislativen Fragen, auf die sie sich beziehen, festgelegt werden. Wenn bestimmte Themen nicht in die Konsultation einbezogen werden, sollte klar sein, ob dies auf rechtliche Grenzen oder eine politische Entscheidung über den Umfang der Initiative zurückzuführen ist. [15]

28. Der Umfang und die Ziele dieser öffentlichen Konsultation betrafen den zweiten Schritt des Ansatzes der Kommission zur Reform von ISDS, nämlich die Schaffung eines multilateralen Systems zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten. Die Kommission hat dies bei der Veröffentlichung der Konsultationsstrategie deutlich gemacht.

29. Die Kommission erläuterte, dass der Umfang der Konsultation durch ihr Ziel bestimmt sei und dass der Gegenstand technischer Natur sei. Die Kommission war der Auffassung, dass die Fokussierung des Anwendungsbereichs auf spezifische Fragen im Zusammenhang mit dem übergeordneten Ziel es ihr ermöglichen würde, die erhaltenen Rückmeldungen wirksamer zu bewerten und sicherzustellen, dass sich die Antworten stärker auf den anschließenden Entscheidungs- und Politikgestaltungsprozess auswirken könnten.

30. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass es für die Kommission vernünftig war, sich für den von ihr gewählten Anwendungsbereich zu entscheiden, um Rückmeldungen zu den spezifischen Fragen zu erhalten, die sich aus ihrem Vorschlag ergeben, auf die Schaffung eines multilateralen Systems zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten hinzuwirken. Darüber hinaus ist die Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass die Kommission, indem sie den Befragten die Vorlage umfassenderer Positionspapiere ermöglichte, die enge Ausrichtung der Fragen angemessen ausbalanciert hat. Mehr als ein Viertel der Befragten entschied sich für die Einreichung von Positionspapieren.

Im Fragebogen verwendete Sprache

31. Die Kommission sollte bestrebt sein, öffentliche Konsultationen einem möglichst breiten Publikum zugänglich zu machen, einschließlich Personen, die keine Sachverständigen sind. Während der Fragebogen eine spezifische Terminologie zum Thema enthielt, deuten die Antworten auf die Konsultation darauf hin, dass die Teilnehmer keine Schwierigkeiten hatten, die aufgeworfenen oder die gestellten Fragen zu verstehen. Wie oben erwähnt, akzeptierte die Kommission auch Beiträge in anderen Formaten.

32. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission angesichts des Umfangs der Konsultation die Notwendigkeit, die Konsultation zugänglich zu machen, mit der Notwendigkeit klarer und präziser Antworten auf die technischen Einzelheiten ihrer Vorschläge abgewogen hat.

33. Gleichzeitig stimmt der Bürgerbeauftragte dem Beschwerdeführer zu, dass einige der Fragen auf komplexe Weise strukturiert und größere Anstrengungen hätten unternommen werden können, um sie zu vereinfachen. [16] Der Bürgerbeauftragte wird der Kommission einen entsprechenden Verbesserungsvorschlag unterbreiten.

34. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission in Bezug auf diesen Aspekt der Beschwerde keinen Missstand in der Verwaltung festgestellt hat.

Ob die Kommission die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation falsch dargestellt hat

Dem Bürgerbeauftragten vorgelegte Argumente

35. Der Beschwerdeführer war der Auffassung, dass einige der Fragen in der Konsultation federführend seien, was bedeutete, dass die Antworten falsch interpretiert werden könnten, als Hinweis auf die allgemeine Unterstützung für die Einrichtung eines MIC. Die Prämisse der Konsultation – um Orientierungshilfen zu bestimmten Aspekten des Vorschlags der Kommission zur Schaffung eines multilateralen Systems der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten zu erhalten – hätte nicht so verstanden werden dürfen, dass die Mehrheit der Antwortenden notwendigerweise die Schaffung eines MIC unterstützt. Nach Ansicht des Beschwerdeführers sind viele der Antwortenden tatsächlich gegen jede Form von Investor-Staat-Streitbeilegungssystem, einschließlich möglicher multilateraler Systeme. Diese Befragten hatten es vermieden, einige Fragen zu beantworten, so dass ihre Antworten nicht als Unterstützung bei der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten im Allgemeinen ausgelegt werden konnten.

36. Der Beschwerdeführer brachte daher vor, dass die Kommission ungerecht gehandelt habe und nicht unparteiisch sei, wenn sie geltend machte, dass „*die Konsultation eine multilaterale Reform der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten insgesamt umfassend unterstützt*“ [17] . Die Auslegung der Konsultationsergebnisse durch den Beschwerdeführer war, dass weniger als 8

% der Befragten die Schaffung des Gerichts eindeutig unterstützten. Im Gegensatz dazu behauptete sie, dass fast die Hälfte der Schaffung eines MIC widersprochen habe. Die Antworten auf die Konsultation von 2014 zeigten auch, dass die meisten Teilnehmer ISDS direkt ablehnten und waren nicht der Ansicht, dass bestehende Systeme für die Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten lediglich reformiert oder multilateral gemacht werden müssten.

37. Die Kommission erläuterte, dass die Konsultation nicht darauf abzielte, festzustellen, ob die Öffentlichkeit ISDS im Allgemeinen unterstützte, sondern vielmehr um Rückmeldungen zu verschiedenen politischen Optionen zur Reform der derzeitigen bilateralen Investitionsschutzstrukturen hin zu einer multilateralen Struktur. Der Fragebogen wurde so konzipiert, dass er präzise Eingaben zu sehr spezifischen Fragen lieferte, die er auf einfache Weise interpretieren konnte. Die Kommission war der Auffassung, dass sie bereits 2014 Interessenträger zu den umfassenderen Fragen im Zusammenhang mit ISDS konsultiert hatte. Diese umfassenderen Überlegungen wurden auch im Rahmen von Konferenzen und Treffen der Interessenträger erörtert. Dennoch hat die Kommission im Folgenabschätzungsbericht viele dieser Bedenken erneut angesprochen.

38. Die Kommission hat die Ergebnisse der Konsultation im Folgenabschätzungsbericht unparteiisch, fair und objektiv zusammengefasst. Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen war die Kommission der Auffassung, dass die Befragten eine multilaterale Reform der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten nach *bestimmten spezifischen Grundsätzen, die im Fragebogen dargelegt sind, insgesamt unterstützen.* Die Kommission behauptete zwar, dass die Befragten für eine multilaterale ISDS-Reform insgesamt breite Unterstützung fanden, behauptete sie jedoch nicht, dass es einstimmige Unterstützung gebe. In dem Bericht heißt es, dass einige Befragte offene Fragen im Fragebogen verwendet haben, um ISDS vollständig abzulehnen, anstatt sich mit den tatsächlichen Fragen der vorgeschlagenen Initiative zu befassen. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass diese Antworten auf bestehende ISDS-Mechanismen und nicht speziell auf die vorgeschlagene multilaterale Initiative bezogen würden. [18] Die Kommission erläuterte ferner, dass sie diese Fragen auf einer Sitzung der Interessenträger im Februar 2017 klären wollte.

39. Die Kommission räumte auch im Folgenabschätzungsbericht ein, dass es noch Probleme gebe, die noch angegangen werden müssten, und zeigte somit, dass weiterhin Bedenken zu berücksichtigen seien.

40. Schließlich prüfte die Kommission zusätzliche Optionen, die von den Interessenträgern vorgeschlagen wurden, um sicherzustellen, dass der Folgenabschätzungsprozess ihre Ansichten so genau wie möglich widerspiegelt, auch wenn sie ursprünglich nicht in die Folgenabschätzung in der Anfangsphase einbezogen wurden.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

41. Der Bürgerbeauftragte hält es für angemessen, dass die Kommission, wenn sie eine bestimmte Vorgehensweise billigen möchte – in diesem Fall, dass der Rat seiner „Empfehlung“

für die Aufnahme von Verhandlungen über die Einrichtung eines MIC zustimmt, versuchen kann, seinen Standpunkt bestmöglich zu vertreten. Gleichzeitig muss die Kommission vorsichtig sein, um die Ansichten anderer zu reflektieren, insbesondere wenn sie eine aktive Teilnahme an ihren öffentlichen Konsultationen in Zukunft fördern will.

42. Der Bürgerbeauftragte erkennt an, dass viele Einzelpersonen und Organisationen stark kritische Ansichten von ISDS vertreten. Vor diesem Hintergrund war die Kommission in besonderer Weise dafür verantwortlich, die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultation so genau wie möglich zu übermitteln.

43. Der Bürgerbeauftragte hat geprüft, dass die Kommission bei der Erläuterung ihrer Bewertung der Antworten auf die öffentliche Konsultation darauf hingewiesen hat, dass eine Reihe von Befragten ISDS im Allgemeinen ausdrücklich ablehnen. Die allgemeine Darstellung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation im Anhang zum Folgenabschätzungsbericht verweist auf die anhaltenden Kritiken und Bedenken, die in diesem Bereich bestehen. Daher ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Art und Weise, wie die Kommission die Ergebnisse im Folgenabschätzungsbericht selbst vorgelegt hat, eine faire und genaue Reflexion war.

44. Der Beschwerdeführer beanstandet jedoch die Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts. Der erste Satz unter „Wer unterstützt welche Option“ lautet wie folgt:

„Der Non-Profit-Sektor unterstützt im Großen und Ganzen die Grundsätze, die der Möglichkeit der Einrichtung eines ständigen multilateralen Investitionsgerichts zugrunde liegen, insbesondere die Dauerhaftigkeit, Unabhängigkeit und Trennung von Richtern von den Streitparteien.“ [19]

45. Obwohl dies zweifellos zutreffend ist, schlägt sie vor, dass die wichtigste Schlussfolgerung der öffentlichen Konsultation, was den gemeinnützigen Sektor betrifft, darin besteht, diese Grundsätze zu unterstützen. Die Kommission war eindeutig berechtigt, diesen besonderen Standpunkt zu betonen, und beging dabei keinen Missstand in der Verwaltung. Diese Erklärung riskierte jedoch eindeutig, engagierte Mitglieder der Öffentlichkeit zu widerlegen, auf die sich die Kommission stützt, um sicherzustellen, dass ihre öffentlichen Konsultationen legitimiert werden.

46. Ebenso beanstandet der Beschwerdeführer den ersten Teil des Satzes, in dem die Ergebnisse in der *Begründung* des Vorschlags zur Aufnahme von Verhandlungen zusammengefasst werden, in der die Kommission feststellte, dass „ *die Konsultation insgesamt breite Unterstützung für eine multilaterale Reform der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten wie in dieser Initiative beschrieben hat, obwohl Fragen insbesondere zu ihren technischen Aspekten bestehen* “.

47. Der Bürgerbeauftragte räumt zwar ein, dass eine Zusammenfassung per definitionem selektiv ist, doch sollte jede Zusammenfassung versuchen, den Entscheidungsträgern einen genauen Überblick zu geben.

48. Daher ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass zwar kein Missstand in der Verwaltung in Bezug auf diesen Aspekt der Beschwerde vorlag, die Kommission jedoch bei der Zusammenfassung der Ergebnisse aufmerksamer auf die Bedenken der Befragten hätte reagieren können. Sie wird einen zweiten Vorschlag für Verbesserungen in dieser Hinsicht unterbreiten.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung [20] ab :

Es gab keinen Missstand in der Verwaltung durch die Europäische Kommission bei der Durchführung und Präsentation der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zur Reform der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten durch die Schaffung eines multilateralen Systems.

Der Beschwerdeführer und die Kommission werden über diesen Beschluss unterrichtet **.**

Verbesserungsvorschläge

Die Kommission sollte ihre Anstrengungen zur Vereinfachung der Struktur und des Wortlauts der Fragen im Rahmen öffentlicher Konsultationen intensivieren.

Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse einer öffentlichen Konsultation sollte die Kommission den Bedenken der Befragten besondere Aufmerksamkeit widmen, um den Entscheidungsträgern einen genauen Überblick zu geben.

Emily O'Reilly

Europäische Bürgerbeauftragte Straßburg, 17.12.2019

[1] Die Kommission hat ein Konzeptpapier mit dem Titel „ *Investitionen in TTIP und darüber hinaus – der Weg zur Reform – Stärkung des Rechts auf Regulierung und Übergang von der derzeitigen Ad-hoc-Schiedsgerichtsbarkeit zu einem Investitionsgericht* “ veröffentlicht: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF [Link].

[2] Siehe: https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233 [Link].

[3] Darüber hinaus erhielt die Kommission acht zusätzliche unabhängige Beiträge in Form von

Stellungnahmen oder Positionspapieren, die direkt an ein funktionales Postfach gesendet wurden.

[4] Für die Empfehlung für einen Beschluss des Rates siehe:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505306108510&uri=COM:2017:493:FIN [Link].

Zur Begründung siehe:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1505306108510&uri=COM:2017:493:FIN [Link].

Für die Folgenabschätzung siehe:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=EN [Link].

Für die Zusammenfassung der Folgenabschätzung siehe:
https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-303-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF [Link].

Für die „Inception Folgenabschätzung" siehe:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_trade_024_court_on_investment_en.pdf [Link].

[5] Verhandlungsrichtlinien für ein Übereinkommen zur Errichtung eines multilateralen Gerichts für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, abrufbar unter:
http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/en/pdf [Link].

[6] Weitere Informationen zum Multilateral Investment Court Projekt:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1608 [Link].

[7] Die Leitlinien und das Instrumentarium der Kommission für bessere Rechtsetzung enthalten „Leitlinien für die Konsultation der Interessenträger", siehe:
https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better [Link].

[8] Für den Beschwerdeführer verstieß dies gegen die Grundsätze der Beteiligung, Offenheit und Rechenschaftspflicht sowie der Wirksamkeit der Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung.

[9] Siehe das in Fußnote 1 erwähnte „Konzeptpapier" der Kommission.

[10] Wie in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung dargelegt:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf [Link], Seite 69.

[11] Weitere Informationen finden Sie unter:
https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1381 [Link].

[12] Siehe Artikel 218 Absatz 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Stellungnahme 1/17 vom 30. April 2019, ECLI:EU:C:2019:341, Rn. 126-129 und 245.

[13] Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass der Rat, als der Rat den Beschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung des CETA angenommen hat, erklärt hat, dass *„der Rat die Bemühungen der Europäischen Kommission unterstützt, auf die Schaffung eines multilateralen Investitionsgerichts hinzuarbeiten, das das durch das CETA geschaffene bilaterale System ersetzen wird, sobald es eingerichtet ist, und nach dem im CETA vorgesehenen Verfahren“* . Erklärung 36 der Erklärungen und Erklärungen, die anlässlich der Annahme des Beschlusses über die Genehmigung der Unterzeichnung des CETA durch den Rat abgegeben wurden. Brüssel, den 27. Oktober 2016.

[14] Diese Optionen waren: (1) Beibehaltung und Betrieb mehrerer IKS in Handels- und/oder Investitionsabkommen der EU; (2) Neuaushandlung der bilateralen Investitionsverträge der EU-Mitgliedstaaten und des Vertrags über die Energiecharta, um ein IKS aufzunehmen; (3) Reform der geltenden internationalen Schiedsordnung; (4) Schaffung einer ständigen multilateralen Berufungsinstanz; (5) Einrichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs; und (6) Verhandlungen über multilaterale materiellrechtliche Investitionsvorschriften (alle in der Folgenabschätzung in der Anfangsphase enthalten). Darüber hinaus umfasste der Folgenabschätzungsbericht nach der öffentlichen Konsultation (7) die Verbesserung des ISDS in bilateralen Investitionsabkommen der EU und des Energiecharta-Vertrags sowie (8) die Zuständigkeit der nationalen Gerichte für die Entscheidung über Investitionsstreitigkeiten.

[15] „Toolbox“ für bessere Rechtsetzung, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox_2.pdf [Link], S. 382-383.

[16] Der Beschwerdeführer gibt folgendes Beispiel: *„Ein entscheidender Aspekt wäre, dass ein solcher einheitlicher multilateraler Investitionsgerichtshof möglicherweise Streitigkeiten entscheiden könnte, die nicht nur im Rahmen künftiger Investitionen entstehen.*

Verträge, aber auch im Rahmen bestehender internationaler Investitionsverträge. Dies könnte beispielsweise durch ein System von Opt-Ins erreicht werden, in dem Länder im Vertrag/Rechtsinstrument zur Schaffung des einheitlichen multilateralen Investitionsgerichtshofs vereinbaren, ihre Investitionsverträge der Zuständigkeit des Gerichtshofs zu unterwerfen (ein Modell könnte das Mauritius-Übereinkommen der Vereinten Nationen über Transparenz bei der Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten sein). Der einheitliche multilaterale Investitionsgerichtshof würde somit die ISDS-Bestimmungen ersetzen, die in Investitionsverträgen der EU-Mitgliedstaaten mit Drittländern oder in zwischen Drittländern geltenden Investitionsabkommen enthalten sind. Es würde auch das IKS ersetzen, das in Abkommen auf EU-Ebene mit Drittländern aufgenommen worden wäre. Teilen Sie die Ansicht, dass ein solcher multilateraler Investitionsgerichtshof

sollte auch für Streitigkeiten zuständig sein, die sich aus bestehenden Investitionsabkommen ergeben, einschließlich bilateraler Investitionsvereinbarungen der EU-Mitgliedstaaten mit

Drittländern, Handels- und Investitionsabkommen auf EU-Ebene sowie zwischen Drittländern geltende Investitionsabkommen?

[17] In der *Begründung* , die der *Empfehlung der Kommission für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Übereinkommen zur Einsetzung eines multilateralen Gerichts zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten* beigefügt ist (Abschnitt 3): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0493 [Link].

[18] Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, *Folgenabschätzung – Multilaterale Reform der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten* , abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=EN [Link], S. 72-73.

[19] Die Kommission hat erklärt, dass es zu der Auslegung gekommen sei, dass die Grundsätze „ *Permanenz, Berufung und Transparenz sowie die Einbeziehung von staatlich ernannten hochqualifizierten Vollzeitjuristen mit einer festen Vergütung, die hohen ethischen Standards unterliegt*“ , allgemein allgemein unterstützt werden.

[20] Vollständige Informationen über das Verfahren und die Rechte im Zusammenhang mit Beschwerden finden Sie unter https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/70707 [Link].