

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Dröge, Kerstin Andreae, Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11031 –

Aktuelle Entwicklungen zu einem multilateralen Investitionsgerichtshof

Vorbemerkung der Fragesteller

In der öffentlichen Debatte über die Handelsabkommen der Europäischen Union (EU) standen und stehen vor allem exklusive Schiedsgerichte für ausländische Investoren im Zentrum der Kritik. Angesichts der Vehemenz dieser Kritik sah sich die Europäische Kommission Anfang 2014 veranlasst, ein öffentliches Konsultationsverfahren zu diesem Bestandteil des US-EU-Handelsabkommens TTIP einzuleiten. Obwohl 97 Prozent der Teilnehmer an dieser Konsultation den Mechanismus von Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren grundsätzlich ablehnten, hielt die Kommission an ihren Plänen für einen solchen Mechanismus fest und legte im Herbst 2015 lediglich ein in prozeduralen Fragen verändertes System vor, welches die materiellen Klageprivilegien für ausländische Investoren weiterhin beinhaltet. Dieser als Investment Court System bezeichnete Vorschlag fand anschließend Eingang in das EU-Kanada-Handelsabkommen CETA und das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Vietnam.

Parallel zur Vorstellung des Investment Court Systems im CETA im Februar 2016 erklärte die Europäische Kommission, „[...] gemeinsam mit anderen Ländern die Schaffung eines ständigen internationalen Investitionsgerichts anzustreben“ (Pressemitteilung der Europäischen Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_de.htm). Ziel sei es, ein neues und transparentes Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten zu entwickeln, das langfristig an die Stelle aller bisherigen Verfahren treten sollte, die in EU-Übereinkommen, Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern und in Handels- und Investitionsabkommen zwischen Drittländern zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten vorgesehen sind.

Nach einem Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie fand am 13. und 14. Dezember 2016 in Genf ein erstes Sondierungstreffen zu einem solchen multilateralen Investitionsgerichtshofs (MIC) statt. Perspektivisch soll ein solcher MIC die bisher in bilateralen Investitionsschutz- und -förderverträgen (BITs) der EU-Mitgliedstaaten und derzeit ausgehandelten Freihandelsabkommen der EU vorgesehene Schiedsgerichte ersetzen. Dabei soll es sich beim MIC

um einen eigenständigen Hof handeln, welcher die in den BITs und Handelsabkommen vorgesehenen Schiedsribunale ersetzen würde. Geplant ist offenbar, dass allein die prozeduralen Teile durch den MIC gestellt werden würden, materiell aber auch beim MIC das materielle Recht aus den BITs angewendet werden würde.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Europäische Kommission entwickelt und sondiert derzeit ein Konzept für einen multilateralen Investitionsgerichtshof (Multilateral Investment Court – MIC). Sie strebt ein Verhandlungsmandat des Rates bis Ende 2017 bzw. Anfang 2018 an.

Der MIC soll die bisherigen Schiedsgerichte, die in völkerrechtlichen Verträgen mit Investitionsschutzregelungen vorgesehen sind, sowie die bilateralen Investitionsgerichte nach den neuen Freihandelsabkommen der EU und der EU-Mitgliedstaaten, die Investitionsschutzregelungen enthalten, (z. B. CETA, Freihandelsabkommen mit Vietnam) ersetzen oder als zentrale Berufungsinstanz deren Entscheidungen überprüfen. In CETA und im Freihandelsabkommen mit Vietnam haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, sich für Verhandlungen über einen MIC als Ersatz für die bilateralen Investitionsgerichte nach diesen Abkommen einzusetzen.

Am 13. und 14. Dezember 2016 fand in Genf auf Fachebene ein erstes Sondierungstreffen für alle WTO- und UN-Mitglieder zum MIC statt, das die Europäische Kommission und Kanada gemeinsam organisiert haben. EU-Kommissarin Malmström hat gemeinsam mit Kanada auf einer Veranstaltung im Rahmen des World Economic Forum in Davos am 20. Januar 2017 um Unterstützung des MIC-Projekts geworben.

Die Europäische Kommission untersucht derzeit die möglichen Auswirkungen eines MIC (sog. Impact Assessment). Am 21. Dezember 2016 hat die Europäische Kommission auch eine öffentliche Konsultation per Online-Fragebogen begonnen, die bis zum 15. März 2017 andauert. Für Ende Februar 2017 plant die Europäische Kommission zusätzlich ein Treffen mit betroffenen und interessierten Verbänden und Gruppen („Stakeholdern“). Der Impact Assessment Report soll voraussichtlich vor der Sommerpause 2017 vorliegen. Im Sommer 2017 möchte die Europäische Kommission ein erstes Konzept für einen MIC vorlegen. Wenn dieses Konzept ausreichende internationale Resonanz findet und Verhandlungen über einen MIC aussichtsreich erscheinen, soll nach Vorstellung der Europäischen Kommission Ende 2017 bzw. Anfang 2018 vom Rat über ein Verhandlungsmandat für die Europäische Kommission entschieden werden.

Die Bundesregierung begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission und unterstützt die Sondierungen zu einem MIC.

Allgemein

1. An welchen Prozessen auf internationaler Ebene beteiligt sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Europäische Kommission bzw. die Bundesregierung, um die Idee eines MIC oder andere Reformbemühungen des internationalen Investitionsschutzregimes (zum Beispiel im Rahmen der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht – UNCITRAL – oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD) voranzutreiben?

Nach Kenntnis der Bundesregierung führt die Europäische Kommission bisher in unterschiedlichen Formaten Sondierungsgespräche, die der Klärung dienen, ob und auf welcher Basis die Einrichtung eines MIC von Drittstaaten unterstützt würde. Auch die Bundesregierung ist von der Europäischen Kommission in den Sondierungsprozess einbezogen. Weiterhin hat die Bundesregierung auf eine Befragung geantwortet, die UNCITRAL im Anschluss an ein Forschungspapier des Geneva Center of International Dispute Settlement (CIDS) zu möglichen Reformen der Investor-Staat-Streitbeilegung durchgeführt hat. Das Papier ist abrufbar unter www.uncitral.org/pdf/english/CIDS_Research_Paper_Mauritius.pdf. Die Bundesregierung wird sich weiterhin konstruktiv an diesen Prozessen beteiligen. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Vorbemerkung.

2. Wie genau hat sich die Bundesregierung bisher in den Bemühungen der Europäischen Kommission um die Einrichtung eines MIC eingebracht, das heißt welche Eingaben und Stellungnahmen hat sie wann und mit welchem Inhalt in Brüssel gemacht?

Die Bundesregierung verfolgt die Sondierungsarbeiten der Europäischen Kommission und unterstützt diese. Sie hat die Sondierungsarbeiten im Handelspolitischen Ausschuss unterstützt und am Sondierungstreffen in Genf teilgenommen (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung). Die Bundesregierung hat bisher keine schriftlichen Eingaben oder Stellungnahmen gegenüber der Europäischen Kommission abgegeben, da noch kein konkretes Konzept vorliegt.

3. Hat die Bundesregierung im Hinblick auf den institutionellen Rahmen eines solchen MIC eine Präferenz für die Vereinten Nationen oder eine andere Organisation?
 - a) Wenn ja, hat die Bundesregierung diese Präferenz gegenüber der Europäischen Kommission kundgetan?
 - b) Wenn nein, welche Gründe sprechen aus Sicht der Bundesregierung gegen die Vereinten Nationen als institutionellen Rahmen für die Einrichtung eines MIC?

Die Fragen 3 bis 3b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat noch keine Präferenz hinsichtlich des institutionellen Rahmens eines MIC. Unter anderem wartet sie das Ergebnis der Sondierungen durch die Europäische Kommission und etwaige Stellungnahmen internationaler Organisationen ab, um diese bei einer Abwägung für oder gegen einen bestimmten institutionellen Rahmen berücksichtigen zu können.

4. Würde die Bundesregierung es bevorzugen, wenn im Verhandlungsprozess für einen MIC
 - a) materielle Schutzstandards mit verhandelt werden und neben den prozessualen Vereinbarungen auch diesen Teil der existierenden bzw. geplanten EU-BITs bei Inkrafttreten vollständig ersetzen (bitte begründen)?
 - b) lediglich ein Gerichtshof geschaffen wird, der dann auf Basis der materiellen Rechte in den existierenden BITs entscheidet (bitte begründen)?
 - c) lediglich eine Berufungsinstanz geschaffen wird, die angerufen werden kann, nachdem die in den BITs vereinbarten Investor-Staat-Schiedsmechanismen durchlaufen wurden (bitte begründen)?

Die Fragen 4a bis 4c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung unterstützt den Ansatz aus CETA und aus dem Freihandelsabkommen mit Vietnam, Verhandlungen zu einem MIC als Ersatz für die bilateralen Investitionsgerichte nach diesen Abkommen aufzunehmen. Verhandlungen über materielle Schutzstandards sind danach nicht vorgesehen. Derzeit hat die Bundesregierung noch nicht festgelegt, ob ein MIC als Ersatz für die bisherigen Investor-Staat-Schiedsgerichte und die Investitionsgerichte nach CETA und dem Freihandelsabkommen mit Vietnam oder als reine Berufungsinstanz präferiert wird. Die Entscheidung wird auch von dem Ergebnis der Sondierungen der Europäischen Kommission und dem konkreten Konzept abhängen, das die Europäische Kommission voraussichtlich im Sommer 2017 vorlegen will, siehe die Vorbemerkung der Bundesregierung.

Spezielle Ausgestaltung des MIC

5. Wird sich die Bundesregierung in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass nicht nur Investorenrechte, sondern auch Investorenpflichten Gegenstand dieser Arbeits- und Verhandlungsprozesse werden, und falls ja, wann und wie genau hat sie sich dafür bei der Europäischen Kommission oder direkt in Prozessen eingesetzt?

Verhandlungen zu materiellen Schutzstandards sind von der Europäischen Kommission nicht vorgesehen, siehe die Antwort zu Frage 4.

6. Wird sich die Bundesregierung in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass auch Individuen und eingetragene Verbände oder jedes Mitglied der Gruppe als „Gruppenkläger“, die keine ausländischen Investoren sind, Zugang zum MIC haben werden, und falls ja, wann und wie genau hat sie sich dafür bei der Europäischen Kommission oder direkt in Prozessen eingesetzt oder plant dies?

Die Ausgestaltung der Drittbeteiligung ist eine Frage, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt, siehe die Antwort zu Frage 4.

7. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die den Schiedsgerichtsverfahren vor einem MIC zugrunde liegenden materiellen Standards nicht allein auf den Schutz von Investitionen ausgerichtet sein sollten, sondern darüber hinaus auch eine ausreichende Abwägung mit anderen Rechtsgütern wie Sozialstandards, Nachhaltigkeit, Verbraucher- und Umweltschutz stattfindet?

Wenn nein, weshalb nicht?

Wenn ja, wie kann und sollte das aus Sicht der Bundesregierung sichergestellt werden?

Die Wahrung des staatlichen Regulierungsrechts ist für die Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. In den von der EU verhandelten Abkommen mit Investitionsschutzbestimmungen wird das Regulierungsrecht des Gesetzgebers zur Wahrung der oben genannten Gemeinwohlinteressen gewahrt. Nach neuer schiedsrichterlicher Rechtsprechung handelt es sich bei dem staatlichen Regulierungsrecht außerdem um einen völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz, der aus Sicht der Bundesregierung auch dann zu berücksichtigen wäre, wenn ein MIC Schutzstandards aus älteren Investitionsschutzverträgen anwendet.

8. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die im Rahmen von Schiedsgerichtsverfahren vor einem MIC verhandelten Schadensersatzsummen unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte der im Verfahren beklagten Staaten festgesetzt werden?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Art der Schadensersatzfestsetzung ist eine Frage, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt. Die Bundesregierung hat ihre Position zur Ausgestaltung eines MIC noch nicht festgelegt, siehe die Antwort zu Frage 4.

9. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Unabhängigkeit der Richter am MIC dadurch gewährleistet wird, dass diese für eine vorab festgelegte Amtszeit zu einem Festgehalt angestellt, von den Vertragsparteien vorab ernannt und ihnen dann abstrakt einzelne Fälle zugewiesen werden, mögliche Nebentätigkeiten der Richter eingeschränkt werden, um die Gefahr von Interessenskonflikten zu minimieren, und es einen richterlichen Prozess gibt, um etwaige Vorwürfe im Hinblick auf Interessenskonflikte überprüfen zu können?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Unabhängigkeit der Richter gehört zu den Grundprinzipien jedes Gerichts, also auch eines MIC. Die Bundesregierung wird sich daher dafür einsetzen, dass die Unabhängigkeit der dort eingesetzten Richterinnen und Richter durch geeignete Regelungen gewährleistet wird. Durch welche konkreten Maßnahmen dies geschehen sollte, ist eine Frage, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt, siehe die Antwort zu Frage 4. Die Bundesregierung weist im Übrigen auf den Ansatz in CETA und im Freihandelsabkommen mit Vietnam hin, die für Richterinnen und Richter unter anderem vorab festgelegte Amtszeiten und einen Verhaltenskodex vorsehen.

10. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass nicht nur Juristinnen und Juristen mit Expertise im Handels- und Investitionsschutzrecht zu Richterinnen und Richtern ernannt werden, sondern auch Juristinnen und Juristen mit Expertise auf anderen Gebieten des Völkerrechts wie Menschenrechte?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass nur hochqualifizierte Juristinnen und Juristen zu Richtern am MIC ernannt werden. Die Bundesregierung unterstützt in dieser Hinsicht den Ansatz in CETA und im Freihandelsabkommen mit Vietnam. Danach müssen die Richter über nachweisliches Fachwissen auf dem Gebiet des Völkerrechts verfügen. Weiterhin ist es danach wünschenswert, dass sie über Fachwissen insbesondere auf den Gebieten internationales Investitionsrecht, internationales Handelsrecht und Streitbeilegung im Rahmen internationaler Investitions- oder Handelsabkommen verfügen. Durch welche konkreten Maßnahmen die Qualifikation der Richter gewährleistet wird, ist eine Frage, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt, siehe die Antwort zu Frage 4.

11. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass als Qualifikationsanforderung an Richterinnen und Richtern die Befähigung zum Richteramt, ein angemessenes Mindestalter sowie eine Mindestanzahl an Berufsjahren festgelegt werden?

Wenn nein, warum nicht?

Zu den konkreten Anforderungen hat die Bundesregierung ihre Position noch nicht festgelegt, siehe die Antwort zu Frage 4.

12. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Richterinnen und Richter bei ihrer Rechtsprechung die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die ILO-Kernarbeitsnormen sowie internationale Umweltabkommen berücksichtigen müssen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Frage des von einem MIC anzuwendenden Rechts ist eine Frage, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 10

13. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die vor dem MIC abgehaltenen Verfahren UNCITRAL-Transparenz-Regeln entsprechen oder weitergehende Transparenzanforderungen als diese verankert werden?

Wenn nein, weshalb nicht?

Ja.

14. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass als Vorbedingung für die Annahme eines Verfahrens vor dem MIC entweder die Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges oder ein endgültiger und vollständiger Verzicht des Investors auf den innerstaatlichen Rechtsschutz gemacht wird (bitte begründen, für welche Variante die Bundesregierung sich einsetzen wird)?

Wenn nein, weshalb nicht?

Fragen der Rechtswegerschöpfung oder des Rechtswegverzichts sind Fragen, die erst dann sinnvoll diskutiert werden kann, wenn ein konkretes Konzept für einen MIC vorliegt. Die Bundesregierung hat ihre Position noch nicht festgelegt, siehe die Antwort zu Frage 4.

15. Für welchen Zeitpunkt rechnet die Bundesregierung nach dem Treffen vom 13. und 14. Dezember 2016 in Genf mit der Erteilung eines Mandats für die Verhandlungen um einen MIC?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Vorbemerkung.

Verhandlungsprozess

16. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass das Mandat für den MIC nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt wird?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Mandatserteilung erfolgt in dem Verfahren, das die Europäischen Verträge für Übereinkünfte zwischen der Union und Drittstaaten vorsehen.

17. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass das Mandat und die Verhandlungszwischenstände der Verhandlungen zum MIC öffentlich gemacht werden müssen?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Bundesregierung setzt sich für Transparenz ein. Der Inhalt des Mandats steht noch nicht fest, siehe die Vorbemerkung. Die Frage der Veröffentlichung wird die Bundesregierung zu gegebener Zeit mit der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten diskutieren.

18. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die Zivilgesellschaft bereits während der Verhandlungen um den MIC umfassend einbezogen werden muss?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Bundesregierung befürwortet die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Die Europäische Kommission sieht das genauso. Sie hat eine öffentliche Konsultation eingeleitet (siehe die Vorbemerkung der Bundesregierung), auf die auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hingewiesen wird (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/investitionsschutz.html).

19. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass eine rechtliche Klärung der Frage nach der Rechtsnatur eines solchen Abkommens (gemischt oder EU-only) bereits zu Beginn der Verhandlungen um einen MIC erfolgen sollte?

Wenn nein, weshalb nicht?

Die Rechtsnatur eines Übereinkommens der EU mit Drittstaaten richtet sich nach dessen Inhalt. Der Inhalt eines möglichen Abkommens zu einem MIC steht noch nicht fest. Die Bundesregierung hält an ihrer Auffassung fest, dass völkerrechtliche Regelungen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten eine Materie in gemischter Kompetenz sind. Sollte sich aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshof zum Freihandelsabkommen mit Singapur oder des Bundesverfassungsgerichts zu CETA etwas anderes ergeben, wird die Bundesregierung ihre Auffassung prüfen.