

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Pascal Meiser, Jörg Cezanne, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/16889 –**

Der Energiecharta-Vertrag und seine Modernisierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Vertrag über die Energiecharta (im Folgenden: ECT) ist ein plurilateraler Handels- und Investitionsvertrag für den Energiesektor. Er wurde vor 25 Jahren – im Dezember 1994 – von „alle[n] Länder[n] der ehemaligen Sowjetunion, alle[n] Länder[n] Mittel- und Osteuropas, Japan, Australien und alle[n] Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften“ unterzeichnet. Heute sind 45 Staaten an den Vertrag gebunden; Russland, Weißrussland, Norwegen, Island und Australien haben den Vertrag nie ratifiziert, und Italien ist 2016 ausgetreten. Der Vertrag sollte zum „wirtschaftlichen Aufschwung der Länder beitragen, die in der Phase des Übergangs zur Marktwirtschaft stehen, und für die Unterzeichner aus den westlichen Ländern die Energieversorgungssicherheit erhöhen“ (s. www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-de.pdf). Ein bestimmender Bestandteil des ECT ist der Investitionsschutz für ausländische Investoren.

Mittlerweile haben sich die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse geändert. Darüber hinaus haben nach Ansicht der Fragesteller diverse Investor-Staat-Klagen auf Grundlage des ECT wie etwa die Klage von Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland auf über sechs Milliarden Euro Schadensersatz aufgrund des Atomausstiegs (www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiekonzern-vattenfall-fordert-ueber-sechs-milliarden-euro-schadenersatz-z-vom-bund/24203024.html) Probleme des Vertrages offenkundig werden lassen. Ein offener Brief von 278 Umwelt-, Klima-, Verbraucherinnen- und Verbraucher-, Entwicklungs- und handelsbezogenen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Gewerkschaften kritisiert, dass der ECT „mit der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und mit den von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Gewerkschaften entwickelten Maßnahmen für eine gerechte Energiewende unvereinbar ist“ und „notwendigen gesellschaftspolitischen Maßnahmen im Weg [steht]“ (<https://power-shift.de/wp-content/uploads/2019/12/Offener-Brief-zum-Energiecharta-Vertrag.pdf>).

Ein erstes Treffen der Strategiegruppe zur Modernisierung hat im Dezember 2019 bereits stattgefunden. Doch es ist nach Ansicht der Fragesteller fraglich, inwiefern die beschlossene Modernisierung des ECT hinreichende Verbesserungen bringt. „Das Verhandlungsmandat der EU sieht beispielsweise weder ein Ende des Investitionsschutzes für fossile Brennstoffe noch eine Beendi-

gung von Investitionsschiedsverfahren oder von anderen Arten der Investor-Staat-Streitbeilegung des ECT vor“ (ebd.)

1. Wie lautet der aktuelle Zeitplan zum Verhandlungsprozess zur Modernisierung des ECT?

Die erste Verhandlungsrunde zur Modernisierung des Energiecharta-Vertrages (ECT) soll vom 14. bis 17. April 2020 stattfinden. Zwei weitere Verhandlungsrunden sind für Juli und Oktober 2020 geplant.

2. Wie genau ist der Ablauf der Verhandlungen nach Kenntnis der Bundesregierung geplant (beteiligte Personen/Ausschüsse/Besetzung der Ausschüsse/ notwendige Mehrheiten)?

Die Verhandlungen finden in der Modernisierungsgruppe beim Sekretariat der Energiecharta in Brüssel statt. Den Vorsitz hat Spanien. Jede Vertragspartei des ECT kann sich durch eine Delegation vertreten lassen. Die notwendigen Mehrheiten für eine Modernisierung richten sich nach dem völkerrechtlichen Instrument, durch das die Modernisierung schlussendlich implementiert werden wird. Über das richtige Instrument kann aber erst entschieden werden, wenn die ECT-Vertragsparteien sich über die Modernisierung in der Sache geeinigt haben. Die von der EU und den EU-Mitgliedstaaten angestrebten umfangreichen Klarstellungen und Präzisierungen des ECT werden voraussichtlich von allen ECT-Vertragsstaaten mitgetragen werden müssen.

3. Wie läuft die Abstimmung der Positionen nach Kenntnis der Bundesregierung zwischen den EU-Vertragsparteien genau ab?

Die EU-Kommission stimmt die von der EU in den Modernisierungsverhandlungen zu vertretende Position mit den EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des ECT sind, in der Ratsarbeitsgruppe Energie und im Handelspolitischen Ausschuss ab. Vor den Verhandlungen der ECT-Modernisierungsgruppe ist zudem eine EU-Koordinierung geplant.

4. Wie läuft oder lief die Abstimmung der Positionen innerhalb der Bundesregierung genau ab?

Das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stimmt die Positionen mit den fachlich betroffenen Ressorts ab.

5. Inwiefern sind nach dem geplanten Verfahrensablauf das Europaparlament und der Deutsche Bundestag in den Abstimmungs- und Verhandlungsprozess eingebunden?

Der Bundestag wird von der Bundesregierung gemäß dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union unterrichtet. Das Europäische Parlament wird von der EU-Kommission auf Grundlage des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingebunden.

6. Welche Themenvorschläge hat die Bundesregierung zur Vorbereitung der Modernisierung des ECT eingereicht, und aus welchem Grund (s. COM(2019) 231 final)?

Die Bundesregierung hat sich für eine Modernisierung des ECT nach dem Vorbild von Kapitel 8 CETA und die Aufnahme von Vorschriften zum Pariser Klimaabkommen und zur Energiewende eingesetzt. Bei den investitionsschutzrechtlichen Themen hat die Bundesregierung die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Modernisierungsthemen unterstützt (u. a. Bekräftigung des staatlichen Regulierungsrechts, Ausschluss von Briefkastenfirmen, präzisere Definitionen von „fairer und gerechter Behandlung und Enteignung“) und vorgeschlagen, zusätzlich auch Themen wie z. B. „Berechnung von Schadensersatz“, „Prozesskostenverteilung“, „Intra-EU-Anwendung des ECT“ und „Investitionsgerichtssystem“ sowie „Multilateraler Investitionsgerichtshof“ zu adressieren. Außerdem hat sie sich dafür eingesetzt, dass bei der Modernisierung die Kompetenzen der EU-Mitgliedstaaten hinreichend beachtet werden.

7. Welche dieser Vorschläge haben nach Kenntnis der Bundesregierung innerhalb der EU-Vertragsparteien eine Mehrheit gefunden und werden von der EU offensiv in den Verhandlungsprozess zur Modernisierung des ECT eingebracht?

Hinsichtlich der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Themen (vgl. Antwort zu Frage 6) beabsichtigt die EU an den geplanten Modernisierungsverhandlungen im Hinblick auf die Themen „Schadensbewertung“, „leichtfertige Klagen“, „Sicherheitsleistung für Prozesskosten“ mitzuwirken. Außerdem beabsichtigt die EU darauf hinzuwirken, dass ein künftiger multilateraler Investitionsgerichtshof auf den ECT anwendbar sein wird. Es sollen Vorschriften zur nachhaltigen Entwicklung, einschließlich Klimaschutz und Energiewende aufgenommen werden. Weiterhin möchte die EU sicherzustellen, dass alle im Rahmen der Modernisierung vereinbarten Vorschriften und Verpflichtungen im Einklang mit dem Rechtsrahmen der EU stehen. Im Hinblick auf das Thema „Intra-EU-Anwendung des ECT“ wird zudem auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

8. Welche Position nimmt die Bundesregierung zu den weiteren eingereichten Themenvorschlägen ein, und warum (etwa Transit, Streitbeilegung, Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration oder Vorinvestitionsphase), und wie lautet hierzu jeweils die mehrheitliche Position unter den EU-Vertragsparteien?

Die Bundesregierung und die anderen EU-Mitgliedstaaten setzen sich u. a. dafür ein, dass die Ergebnisse der multilateralen Verhandlungen zur Reform der Investor-Staat-Streitbeilegung in der Arbeitsgruppe III der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) und beim Internationalen Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID) auf den ECT anwendbar werden. Sie wollen zudem darauf hinzuwirken, dass ein künftiger multilateraler Investitionsgerichtshof auf den ECT anwendbar wird.

Die Bundesregierung und die anderen EU-Mitgliedstaaten lehnen es ab, das Thema Vorinvestitionsphase zum Gegenstand der Modernisierungsverhandlungen zu machen. In jedem Fall dürfen etwaige Bestimmungen zur Vorinvestitionsphase nicht der Streitbeilegung unterworfen werden. Die EU möchte so den erforderlichen Handlungsspielraum für die Förderung erneuerbarer Energien

durch alle Vertragsstaaten erhalten. Ferner dürfen Regelungen, wie solche zum Transit, nicht den Prinzipien des EU-Rechts widersprechen.

9. Mit welchen Interessenvertretern gab es nach Kenntnis der Bundesregierung wie viele Gesprächstreffen zur Modernisierung des ECT (bitte nach Anzahl, Jahr und Organisation aufschlüsseln)?

Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche – einschließlich Telefonate – besteht nicht, und eine solche umfassende Dokumentation wurde auch nicht durchgeführt. Die nachfolgenden Ausführungen bzw. aufgeführten Angaben erfolgen auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse sowie vorhandener Unterlagen und Aufzeichnungen. Diesbezügliche Daten sind somit möglicherweise nicht vollständig.

Eine durchgeführte Abfrage hat keine Gespräche mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (nur Leitungsebene) seit dem 14. März 2018 bis einschließlich 4. Februar 2020 bezogen auf die Modernisierung des ECT ergeben.

10. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass im modernisierten ECT entgegen der aktuell geltenden Nichtdiskriminierungsklausel (Artikel 10 Absatz 7) zukünftig zwischen Investitionen in erneuerbare und fossile Energiequellen unterschieden werden kann, sodass gezielt klimaschutzzieldienliche Investitionen gefördert und klimaschutzzielhindernde Investitionen erschwert oder verhindert werden können (bitte begründen)?

Der aktuelle ECT gewährt keinen Anspruch auf Gleichbehandlung von Investitionen in unterschiedliche Energieträger. Investoren können sich auf Grundlage der Gleichbehandlungsgebote in Artikel 10 Absatz 7 ECT (Meistbegünstigungsprinzip und Prinzip der Inländergleichbehandlung) nur auf Gleichbehandlung mit anderen Investoren berufen, die sich in vergleichbaren Situationen befinden. Damit ist eine unterschiedliche Behandlung von Investoren, die in unterschiedliche Energieträger investiert haben, auch schon unter dem aktuellen ECT möglich. Der ECT behindert daher schon heute die Förderung und den Ausbau erneuerbarer Energien nicht.

11. Setzt sich die Bundesregierung mit Blick auf die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens für eine Ende des Investitionsschutzes zumindest für fossile Brennstoffe ein (bitte begründen)?

Investitionsschutz soll nach Auffassung der Bundesregierung auf völkerrechtlicher Ebene Schutz gegen grob rechtsstaatswidrige staatliche Maßnahmen (entschädigungslose Enteignung, Diskriminierung, Versagung rechtsstaatlicher Verfahren, etc.) bieten. Die Gewährung derartigen Schutzes folgt aus dem Rechtsstaatlichkeitsgebot und kann nicht von einem bestimmten Energieträger abhängig gemacht werden. Die Beilegung von Streitigkeiten über grenzüberschreitende Investitionen in völkerrechtlichen Verfahren trägt darüber hinaus zur internationalen Konfliktvermeidung bei. Wichtig ist aus Sicht der Bundesregierung, dass die Verfahren transparent sind, rechtsstaatlichen Standards folgen und das staatliche Regulierungsrecht gewahrt wird.

12. Wie viele Investitionsstreitigkeiten basieren nach Kenntnis der Bundesregierung auf dem ECT (s. COM(2019) 231 final), wie viele entfallen auf klagende Investoren aus EU-Mitgliedstaaten, in wie vielen Fällen werden EU-Mitgliedstaaten beklagt, in wie vielen Fällen sind beide Streitparteien EU-Mitglieder, und wie viele Fälle haben staatliche Regelungen zur Grundlage, die Förderung/ Verbrauch oder Nutzung fossiler Energie(träger) einschränken (bitte nach Ländern und Energieträgern aufschlüsseln)?

Die Bundesregierung führt keine Statistik über Investor-Staat-Schiedsverfahren auf Grundlage des ECT. Eine Übersicht über die öffentlich bekannten Investor-Staat-Schiedsverfahren auf Grundlage des ECT ist unter www.energychartertreaty.org/cases/list-of-cases/ verfügbar. Danach gab es bis zum 18. Dezember 2019 insgesamt 128 öffentlich bekannte Investor-Staat-Schiedsverfahren auf Grundlage des ECT.

13. Welche Konsequenzen entstehen nach Ansicht der Bundesregierung aus dem Achmea-Urteil des europäischen Gerichtshofs (C 284/16) für den ECT Modernisierungsprozess?

Da eine kleine Minderheit von EU-Mitgliedstaaten (Schweden, Finnland, Ungarn, Luxemburg, Slowenien und Malta) die Übertragbarkeit des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. März 2018 in der Rechtsache C-284/16 (Achmea BV / Slowakische Republik) auf den ECT bezweifelt und die Position der EU im Rahmen der Modernisierung des ECT aus kompetenzrechtlichen Gründen von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden muss, ist gegenwärtig nicht klar, in welcher Form das Urteil Einfluss auf den Modernisierungsprozess haben wird. Aus deutscher Sicht sind Schiedsverfahren zwischen einem Investor aus einem Mitgliedstaat und einem anderen Mitgliedstaat auf der Grundlage des ECT unionsrechtlich genauso zu behandeln wie Schiedsverfahren zwischen einem Investor aus einem Mitgliedstaat und einem anderen Mitgliedstaat auf Grundlage eines bilateralen Investitionsschutz- und -fördervertrags.

14. Welche Gründe sieht die Bundesregierung als ausschlaggebend dafür, dass der ECT „die Investitionsübereinkunft mit den meisten Streitfällen weltweit“ (s. COM(2019) 231 final) ist?

Im Gegensatz zu sonstigen Investitionsschutzabkommen, die bilateral zwischen zwei Staaten oder einer kleineren Gruppe von Staaten (z. B. USA-Mexico-Kanada-Abkommen) geschlossen wurden, ist der ECT ein multilateraler Investitionsschutzvertrag mit 51 Vertragsstaaten.

15. Wie verhält sich die Bundesregierung dazu, dass die Empfehlung zur Aufnahme der Verhandlungen über die Modernisierung des ECT „in erster Linie eine Präzisierung und genauere Definition der Standards für den Schutz von Investoren und Investitionen“ vorsieht (s. COM(2019) 231 final)?

Die Bundesregierung begrüßt die von der EU angestrebte klarstellende Präzisierung der Schutzstandards für Investitionen im ECT nach dem Vorbild von Kapitel 8 CETA. Diese Präzisierung dient der Klarstellung, dass der ECT nur Schutz gegen grob rechtsstaatswidrige Eingriffe in Investitionen bietet und legitime staatliche Regulierungen keinen Anspruch auf Entschädigung begründen.

16. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die nach Auffassung der Fragesteller vielfach kritisierten Grundsätze der „fairen und gerechten Behandlung“ (fair and equitable treatment – FET) und des Schutzes vor indirekter Enteignung gestrichen werden (s. etwa <https://verfassungsblog.de/reformierter-investitionsschutz-in-ttip-zwei-schritte-voran-und-gegen-die-wand/>, bitte begründen)?

Die Bundesregierung setzt sich für eine Klarstellung dieser beiden Schutzstandards nach dem Vorbild von Kapitel 8 CETA ein.

17. Teilt die Bundesregierung die Meinung, dass „angesichts der derzeit laufenden internationalen Initiativen zur Reform der Streitbeilegung (ICSID und Multilateraler Investitionsgerichtshof) [...] die Modernisierung der einschlägigen ECV[Energiecharta-Vertrags]-Bestimmungen erst dann erfolgen [sollte], wenn diese internationalen Initiativen greifbare Ergebnisse erbracht haben“ (s. COM(2019) 231 final; bitte begründen)?

Und bedeutet das, dass solange die alten Regelungen weiter gelten, oder pausieren diese?

Inwiefern hält die Bundesregierung den ECT noch für notwendig – dies mit Blick darauf, dass dieser mit dem Ziel eingerichtet wurde, „das Energiepotenzial der mittel- und osteuropäischen Länder zu entwickeln und die Sicherheit der Energieversorgung der EU zu gewährleisten“, mittlerweile aber sich die wirtschaftliche Situation in Osteuropa und Mittelasien massiv verändert hat (vgl. www.umweltinstitut.org/fileadmin/Mediapool/Downloads/01_Themen/02_Energie-und-Klima/Energiecharta/Dossier_Energiecharta_web_small.pdf)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen. Das Verhandlungsergebnis der ECT-Modernisierung ist auch zum Thema Streitbeilegung gegenwärtig nicht vorherzusagen, da nicht genau bekannt ist, wie sich die anderen Vertragsstaaten positionieren werden. In jedem Fall sollte ein zukünftiger multilateraler Investitionsgerichtshof auf den ECT Anwendung finden.

Die Bundesregierung hält Investitionsschutz mit osteuropäischen Staaten außerhalb der EU und zentralasiatischen Staaten im Hinblick auf die dortige wirtschaftspolitische Situation weiterhin für notwendig, um das Energiepotenzial dieser Staaten zu entwickeln, die Sicherheit der Energieversorgung der EU zu gewährleisten und Anreize für Investitionen auch in erneuerbare Energien in diesen Staaten zu setzen.

18. Aus welchen Gründen kündigt die Bundesregierung den ECT nicht auf?

Der ECT bietet einen stabilen Rechtsrahmen für Investitionen im Energiesektor und stellt die Einhaltung rechtstaatlicher Standards in allen Vertragsparteien sicher.

19. Wie steht die Bundesregierung zu einer geografischen Ausdehnung des ECT auf weitere Unterzeichnerstaaten?

Das Beitrittsverfahren für weitere Vertragsstaaten ist derzeit ausgesetzt. Es soll zunächst eine Überprüfung des Verfahrens durch die Vertragsstaaten stattfinden.

20. Welche Ziele erfüllt der aktuelle ECT nach Auffassung der Bundesregierung, und welche Ziele soll der modernisierte ECT erfüllen?

Der aktuelle ECT soll einen stabilen Rechtsrahmen für Investitionen im Energiesektor bieten, die Einhaltung rechtstaatlicher Standards in allen Vertragsparteien fördern und die ehemaligen Ostblockstaaten in den globalen Energiemarkt integrieren. Der aktuelle ECT belässt den Vertragsparteien die Freiheit, legitime Regulierungen im Energiebereich vorzunehmen. Dies umfasst sowohl die notwendigen Regulierungen für die Energiewende, Regulierungen im öffentlichen Interesse zum Schutz von Menschen Umwelt und Natur, als auch Sanktionsmaßnahmen im Einzelfall gegen Investoren, die nationale Gesetze nicht beachten. Im Rahmen der Modernisierung sollen diese Ziele klargestellt und nochmals unterstrichen werden.

21. Würde die Bundesregierung unter bestimmten Bedingungen einen Austritt aus dem ECT anstreben, und wenn ja, unter welchen?

Die Bundesregierung erwägt dies derzeit nicht.

22. Inwiefern genügt es der Bundesregierung, dass im modernisierten ECT die „Bekräftigung des staatlichen Regulierungsrechts [...] Staaten u. a. auch den erforderlichen Raum für Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende sichern [soll] (Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 53 des Abgeordneten Klaus Ernst auf Bundestagsdrucksache 19/15250), anstatt die Erfüllung der Pariser Klimaschutzziele ins Zentrum dieses Vertrages zu rücken?

Der ECT dient der Bereitstellung eines sicheren und verlässlichen Rahmens für Investitionen im Energiesektor und der Förderung rechtstaatlicher Standards. Im Rahmen der Modernisierung des ECT muss aus Sicht der Bundesregierung und der EU klargestellt werden, dass der ECT die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und die Erreichung der dort gesteckten Ziele nicht behindert.

23. Welche Position vertritt die Bundesregierung zum Vorschlag Luxemburgs, die beiden Ziele, die globale Erderwärmung auf unter 1,5° C zu begrenzen und den globalen Nettotreibhausgasausstoß bis 2050 auf null zu reduzieren, horizontal im ECT zu verankern (www.energycharter.org/file-admin/DocumentsMedia/CCDECS/2019/CCDEC201908.pdf, S. 8)?

Die Bundesregierung befürwortet einen Verweis im modernisierten ECT auf die Ziele des Pariser Klimaabkommens.

24. Warum ist der Umweltartikel des ECT (Artikel 19) vom zwischenstaatlichen Streitbeilegungsmechanismus des Vertrags (Artikel 27) explizit ausgenommen, und sieht die Bundesregierung hier Änderungsbedarf (bitte begründen)?

Artikel 19 Absatz 1 führt eine Vielzahl von Prinzipien des internationalen Umweltrechts auf. Diese Verpflichtungen finden sich auch in weiteren internationalen Übereinkünften, die die Umwelt betreffen, so dass gemäß Artikel 19 Absatz 2 eine vorrangige Prüfung von Streitigkeiten in anderen geeigneten internationalen Foren erfolgt. Für Streitigkeiten nach Artikel 19 ist in Artikel 19 Absatz 2 zudem ein eigenes Verfahren vorgesehen.

25. Inwiefern hält die Bundesregierung es für gerechtfertigt, dass gemäß Artikel 47, Absatz 3 ECT der Investitionsschutz nach dem Austritt eines Vertragsstaats für Investitionen in diesem Staat und für Investoren aus diesem Staat noch für 20 Jahre weiterhin gültig ist, und setzt sich die Bundesregierung für eine Verkürzung dieser Frist ein?

Die Nachwirkungsfrist sorgt dafür, dass eine Vertragspartei sich nicht durch einseitige Kündigung des ECT ihren Pflichten entziehen und Investitionen, die im Vertrauen auf den Schutz des ECT getätigt wurden, entschädigungslos enteignen oder auf andere Weise grob rechtsstaatswidrig behandeln kann.