

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Jürgen Martens, Gerald Ullrich, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/22522 –**

### **Investitionsschutz innerhalb der Europäischen Union**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Investitionen von europäischen Unternehmen in anderen EU-Mitgliedstaaten (EU-interner Investitionsschutz) sind derzeit tiefgreifenden Veränderungen ausgesetzt. So hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem Urteil vom 6. März 2018, Rs. C-284/16 (Achmea) festgestellt, dass bilaterale Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment Treaties, BITs) zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten, in welchen diese vereinbaren, Streitigkeiten vor einem Schiedsgericht auszutragen, gegen Unionsrecht verstoßen, indem sie die Autonomie des Unionsrechts sowie das Auslegungsmonopol des EuGH beeinträchtigen.

Bereits im Mai 2016 haben einige EU-Mitgliedstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, in einem sog. Non-Paper die Kommission dazu aufgefordert, einen einheitlichen, EU-internen Investitionsschutzmechanismus zu implementieren (abrufbar unter [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/intra-eu-investment-treaties.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/intra-eu-investment-treaties.pdf?__blob=publicationFile&v=4)). Die Europäische Kommission verhielt sich hierzu zunächst zurückhaltend und verwies auf den aus ihrer Sicht ausreichenden Investitionsschutz, welchen die Europäischen Verträge und der europäische Gerichtsverbund (Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union – EUV, Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) gewährleisten (vgl. Mitteilung der Kommission vom 19. Juli 2018, COM(2018) 547, erneut bekräftigt in COM, Ref. Ares(2020)2716046 vom 26. Mai 2020).

Im Mai 2020 wurde von 23 EU-Mitgliedstaaten ein Abkommen geschlossen, in welchem diese sich verpflichten, bestehende EU-interne BITs zu beenden, dabei auch die in den jeweiligen Verträgen vorgesehenen Übergangsklauseln für den Fall der Beendigung (sog. Sunset Clauses) nicht anzuwenden (ABl. L-169 II vom 29. Mai 2020, S. 1). Das Abkommen tritt jedoch für die jeweiligen Mitgliedstaaten erst nach der Ratifikation in Kraft, eine solche ist durch die Bundesrepublik Deutschland bisher nicht erfolgt.

Zeitgleich startete die Europäische Kommission ein Konsultationsverfahren, um Möglichkeiten eines einheitlichen EU-internen Investitionsschutzes zu erörtern (siehe <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12403-Investment-protection-and-facilitation-framework>).

Insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) resultieren hieraus aus Sicht der Fragesteller erhebliche Unsicherheiten. So ist derzeit nicht klar, ob und wann die bestehenden Investitionsschutzabkommen mit anderen EU-Mitgliedstaaten aufgekündigt werden und sich die Unternehmen gegenüber den Staaten, in denen sie Investitionen tätigen, nicht mehr hierauf berufen können. Der Wegfall der Investitionsschutzmechanismen ohne die Gewährung von Übergangsregelungen (Sunset Clauses) droht das Vertrauen in Auslandsinvestitionen zu erschüttern, gerade angesichts der schwierigen Lage die Rechtsstaatlichkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten betreffend (vgl. etwa Justizbarometer 2020, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf)).

Umso wichtiger wäre nach Ansicht der Fragesteller eine zeitnahe Klärung der Frage, ob die Implementierung eines neuen, EU-weit einheitlichen Mechanismus vorgesehen ist.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass derzeit beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Verfahren anhängig sind, in welchen gerügt wird, das o. g. Urteil des EuGH in der Rs. Achmea breche aus der bestehenden Kompetenzordnung aus, entziehe den Mitgliedstaaten zahlreiche Kompetenzen und verletze die Identität des Grundgesetzes. Das Abkommen zur Beendigung bestehender BITs entziehe darüber hinaus jeglichen Vertrauensschutz und gewährleiste keinen ausreichenden Rechtsschutz (s. hierzu BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 23. März 2020, 2 BvQ 6/20).

1. Wie viele bilaterale Investitionsschutzabkommen unterhält die Bundesrepublik Deutschland, und mit welchen Staaten (bitte nach innerhalb und außerhalb der EU aufschlüsseln)?

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit 127 Staaten bilaterale Investitionsschutzverträge abgeschlossen, die derzeit in Kraft sind. Darunter sind 114 Investitionsschutzverträge mit Drittstaaten und dreizehn Verträge mit Mitgliedstaaten der Europäischen Union:

Übersicht über bilaterale Investitionsschutzverträge der Bundesrepublik Deutschland mit Drittstaaten	
Vertragspartner <sup>1</sup>	in Kraft seit
Afghanistan	12.10.2007
Ägypten	22.11.2009
Albanien	18.08.1995
Algerien	30.05.2002
Angola	01.03.2007
Antigua und Barbuda	28.02.2001
Argentinien	08.11.1993
Armenien	04.08.2000
Aserbaidschan	29.07.1998
Äthiopien	04.05.2006
Bahrain	27.05.2010
Bangladesch	14.09.1986
Barbados	11.05.2002
Belarus (Weißrussland)	23.09.1996
Benin	18.07.1985
Bosnien u. Herzegowina	11.11.2007
Botsuana	06.08.2007
Burkina Faso	21.11.2009
Brunei Darussalam	15.06.2004
Burundi	09.12.1987
Chile	08.05.1999

Übersicht über bilaterale Investitionsschutzverträge der Bundesrepublik Deutschland mit Drittstaaten	
China	11.11.2005
Costa Rica	24.03.1998
Côte d'Ivoire	10.06.1968
Dem.Rep.Kongo (Kinsh.)	22.07.1971
Republik Kongo (Braz.)	14.10.1967
Dominica	11.05.1986
El Salvador	15.04.2001
Gabun	04.07.2007
Georgien	27.09.1998
Ghana	23.11.1998
Guatemala	29.10.2006
Guinea	13.03.1965
Guyana	09.03.1994
Haiti	01.12.1975
Honduras	27.05.1998
Hongkong	19.02.1998
Iran	23.06.2005
Jamaika	29.05.1996
Jemen (Arab. Rep.)	28.03.2008
Jordanien	28.08.2010
Jugoslawien (SFRJ)	25.10.1990
Kambodscha	14.04.2002
Kamerun	21.11.1963
Kap Verde	15.12.1993
Kasachstan	10.05.1995
Katar	19.01.1999
Kenia	07.12.2000
Kirgisistan	16.04.2006
Korea, Republik	15.01.1967
<i>Kosovo</i> <sup>2</sup>	IFV mit dem ehemaligen Jugoslawien gilt weiter.
Kuba	22.11.1998
Kuwait	15.11.1997
Laos	24.03.1999
Lesotho	17.08.1985
Libanon	25.03.1999
Liberia	22.10.1967
Libyen	14.07.2010
Madagaskar	17.10.2015
Malaysia	06.07.1963
Mali	16.05.1980
Marokko	12.04.2008
Mauretanien	26.04.1986
Mauritius	27.08.1973
Mexiko	23.02.2001
Moldau	15.06.2006
Moldau (Änderungsprotokoll)	15.06.2006
Mongolei	23.06.1996
<i>Montenegro</i> <sup>2</sup>	IFV mit dem ehemaligen Jugoslawien gilt weiter.
Mosambik	15.09.2007

Übersicht über bilaterale Investitionsschutzverträge der Bundesrepublik Deutschland mit Drittstaaten	
Namibia	21.12.1997
Nepal	07.07.1988
Nicaragua	19.01.2001
Niger	10.01.1966
Nigeria	20.09.2007
Nordmazedonien	17.09.2000
Oman	04.04.2010
Pakistan	28.04.1962
Palästinensische Behörde	19.09.2008
Panama	10.03.1989
Papua Neuguinea	03.11.1983
Paraguay	03.07.1998
Peru	01.05.1997
Philippinen	01.02.2000
Ruanda	28.02.1969
<i>Russland<sup>2</sup></i>	IFV mit der Sowjetunion gilt weiter.
Sambia	25.08.1972
Saudi-Arabien	08.01.1999
Senegal	16.01.1966
<i>Serbien<sup>2</sup></i>	IFV mit dem ehemaligen Jugoslawien gilt weiter.
Sierra Leone	10.12.1966
Simbabwe	14.04.2000
Singapur	01.10.1975
Somalia	15.02.1985
Sowjetunion	05.08.1991
Sri Lanka	16.01.2004
St. Lucia	22.07.1987
<i>Südsudan<sup>2</sup></i>	Es gilt der IFV mit Sudan.
Sudan	24.01.1967
Swasiland	07.08.1995
Syrien	20.04.1980
Tadschikistan	25.05.2006
Tansania	12.07.1968
Thailand	20.10.2004
Togo	21.12.1964
Trinidad und Tobago	17.04.2010
Tschad	23.11.1968
Tunesien	06.02.1966
Türkei	16.12.1965
Turkmenistan	19.02.2001
Uganda	19.08.1968
Ukraine	29.06.1996
Uruguay	29.06.1990
Usbekistan	23.05.1998
Venezuela	16.10.1998
Vereinigte Arabische Emirate	02.07.1999
Vietnam	19.09.1998
Zentralafrikanische Republik	21.01.1968

Übersicht über bilaterale Investitionsschutzverträge der Bundesrepublik Deutschland mit Mitgliedstaaten der Europäischen Union	
Vertragspartner <sup>1</sup>	in Kraft seit
Bulgarien	10.03.1988
CSFR	02.08.1992
Estland	12.01.1997
Griechenland	15.07.1963
Kroatien	28.09.2000
Lettland	09.06.1996
Litauen	27.06.1997
Malta	14.12.1975
Portugal	23.04.1982
Rumänien	12.12.1998
<i>Slowakische Republik</i> <sup>2</sup>	IFV mit der CSFR gilt weiter.
Slowenien	18.07.1998
<i>Tschechische Republik</i> <sup>2</sup>	IFV mit der CSFR gilt weiter.
Ungarn	07.11.1987

<sup>1</sup> Zu Verbesserung der Übersichtlichkeit werden statt der amtlichen Staatenbezeichnungen die umgangssprachlich geläufigen Kurzbezeichnungen der Vertragspartnerstaaten verwendet.

<sup>2</sup> Kursiv gedruckte Staaten bei Weitergeltung bestehender Verträge.

2. Verpflichtet das EuGH-Urteil in der Rs. Achmea die Bundesrepublik Deutschland, ihre EU-internen Investitionsschutzabkommen sofort zu beenden?

Der EuGH hat im sog. Achmea-Urteil im März 2018 entschieden, dass Schiedsklauseln in Intra-EU-Investitionsschutz- und Förderverträgen nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Es besteht unter den EU-Mitgliedstaaten Konsens, dass infolge des Achmea-Urteils alle sog. Intra-EU-Investitionsschutzabkommen beendet werden müssen, vgl. [https://ec.europa.eu/info/publications/190117-bilateral-investment-treaties\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/190117-bilateral-investment-treaties_en).

3. Bestehen aus Sicht der Bundesregierung in der Folge des EuGH-Urteils in der Rs. Achmea seit dem Urteil Rechtsschutzlücken für Investitionen durch Unternehmen aus den Mitgliedstaaten im jeweiligen EU-Ausland (bitte begründen)?

Unternehmen, die in einem anderen Mitgliedstaat investiert haben, stehen gegen beeinträchtigende Maßnahmen eines EU-Mitgliedstaates alle Rechtsbehelfe zur Verfügung, die dieser Staat zulässt. Dazu kann auch der Rechtsweg zu den zuständigen nationalen Gerichten gehören. Allerdings gibt es in der EU derzeit keine supranationale Stelle, bei der Investoren die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen eines EU-Mitgliedstaates umfassend, selbständig und ohne große Zeitverzögerung überprüfen lassen können, wenn die Rechtsbehelfe nicht greifen oder die zuständigen nationalen Gerichte ohne gebotene Vorlage an den EuGH keine Abhilfe schaffen.

4. Wie bereitet die Bundesregierung ihre zukünftige Investitionsschutzpolitik auf den Fall vor, dass das Bundesverfassungsgericht das Achmea-Urteil als ausbrechenden Rechtsakt (*ultra vires*) einstuft, insbesondere mit Blick auf bestehende EU-interne Investitionsschutzabkommen (BITs)?

Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, dass das Achmea-Urteil *ultra vires* ergangen sein könnte, und nimmt zu einer hypothetischen Annahme keine Stellung.

5. Für wann plant die Bundesregierung die Ratifikation des Aufkündigungsabkommens (bitte begründen)?
  - a) Warum ist eine Ratifikation bisher nicht erfolgt?
  - b) Wartet die Bundesregierung die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Rs. Achmea bewusst ab?

Das Bundeskabinett hat den Entwurf des Ratifikationsgesetzes am 16. September 2020 beschlossen. Der Entwurf wird nun das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren durchlaufen.

6. Für welche Investitionen deutscher Unternehmen ergibt sich ein Handlungsbedarf infolge der Aufkündigung der EU-internen BITs?

Die Bundesregierung sieht hier keinen unmittelbaren Handlungsbedarf (siehe die Antwort zu Frage 3). Aus Sicht der Bundesregierung ist es aber wichtig, dass das Investitionsklima in der EU insgesamt erhalten und gestärkt wird. Dazu gehört auch ein stabiler Schutz von Investitionen.

7. Sieht die Bundesregierung eine Gefahr, dass infolge der Aufkündigung der EU-internen BITs ohne Übergangsregelung (*Sunset Clauses*) der Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt wird (bitte begründen)?

Nein. Die Beendigung der Intra-EU-Investitionsschutzverträge erfolgt in der vorgesehenen Form aus unionsrechtlich zwingenden Gründen.

8. Sieht die Bundesregierung die Möglichkeit oder hat die Bundesregierung Kenntnis von Klagen durch Investoren infolge des Aufkündigungsabkommens?

Der Bundesregierung ist nur ein Eilantrag an das Bundesverfassungsgericht vom 29. Januar 2020 bekannt. Diesen Eilantrag hat das Bundesverfassungsgericht mit Kammerbeschluss vom 23. März 2020 abgelehnt (Az. 2 BvQ 6/20).

9. Welche Mitgliedstaaten der EU unterhalten nach Kenntnis der Bundesregierung bilaterale Investitionsschutzabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika?

Nach Angaben der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) haben die folgenden neun EU-Mitgliedstaaten bilaterale Investitionsschutzverträge mit den Vereinigten Staaten abgeschlossen: Republik Bulgarien, Tschechische Republik, Republik Estland, Republik Kroatien, Republik Lettland, Republik

Litauen, Republik Polen, Rumänien, Slowakische Republik (siehe <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>).

10. Welche Mitgliedstaaten der EU unterhalten nach Kenntnis der Bundesregierung bilaterale Investitionsschutzabkommen mit der Volksrepublik China?

Nach Angaben der UNCTAD haben die folgenden 26 EU-Mitgliedstaaten bilaterale Investitionsschutzverträge mit der Volksrepublik China abgeschlossen: Königreich Belgien zusammen mit Großherzogtum Luxemburg, Republik Bulgarien, Tschechische Republik, Königreich Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Republik Estland, Hellenische Republik, Königreich Spanien, Republik Finnland, Französische Republik, Republik Kroatien, Italienische Republik, Republik Lettland, Republik Litauen, Republik Polen, Ungarn, Republik Malta, Königreich der Niederlande, Republik Österreich, Portugiesische Republik, Rumänien, Königreich Schweden, Republik Slowenien, Slowakische Republik, Zypern (siehe <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>).

11. Ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung nach Inkrafttreten des Aufkündigungsabkommens bis zur Implementierung eines neuen EU-internen Investitionsschutzmechanismus eine Ungleichbehandlung von Investoren aus Drittstaaten (Nicht-EU) mit bestehenden Investitionsschutzabkommen gegenüber Investoren aus den EU-Mitgliedstaaten?

Sieht die Bundesregierung hierin einen Fall von Inländerdiskriminierung (bitte begründen)?

Nein. Innerhalb der EU erhalten alle inländischen und EU-Investoren Schutz nach dem Unionsrecht, insbesondere nach dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Artikel 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie den speziellen Diskriminierungsverboten der Grundfreiheiten, wie auch nach dem 1. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 1 Schutz des Eigentums). Ein Investor aus einem Drittstaat befindet sich nicht in einer vergleichbaren Lage zu einem inländischen oder einem EU-Investor.

12. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, ob insbesondere finanzstarke Unternehmen aus den EU-Mitgliedstaaten das Auslaufen des EU-internen Investitionsschutzes durch BITs durch die Gründung von Holdinggesellschaften in Drittstaaten mit bestehenden Investitionsschutzabkommen mit dem EU-Mitgliedstaat, indem sie ein Investitionsprojekt durchführen möchten, umgehen?
  - a) Wenn ja, welche?
  - b) Wenn nein, plant die Bundesregierung, hierzu Erkenntnisse einzuholen?
  - c) Plant die Bundesregierung, einem solchen Szenario vorzubeugen, und wenn ja, wie?

Die Fragen 12 bis 12c werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine solchen Erkenntnisse. Die Veränderungen von gesellschaftsrechtlichen Strukturen, wozu auch die Gründung einer Holdinggesellschaft in Drittstaaten für Investitionen in der EU gehört, unterliegt komplexen Entscheidungsprozessen, bei denen der Investitionsschutz wegen des

hohen Rechtsschutzstandards in der EU nur eine geringfügige Rolle spielt. Im Völkerrecht ist außerdem anerkannt, dass eine Sitzverlegung oder die Gründung einer Holdinggesellschaft unmittelbar vor oder während einer Investitionsstreitigkeit mit dem Ziel, die Klagemöglichkeit eines bestimmten Investitionsschutzvertrages in Anspruch zu nehmen, rechtsmissbräuchlich ist. Internationale Schiedsgerichte weisen darauf beruhende Klagen deswegen in der Regel als unzulässig ab.

13. Mit welchen Folgen für kleinere und mittlere Unternehmen infolge der Aufkündigung der EU-internen BITs rechnet die Bundesregierung?

Sieht die Bundesregierung – auch vor dem Hintergrund von Frage 13 – eine Benachteiligung für KMU (bitte begründen)?

Die EU-Kommission prüft gegenwärtig ein Rechtssetzungsverfahren, um grenzüberschreitende Investitionen im EU-Binnenmarkt zu schützen und zu erleichtern (siehe <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12403-Investment-protection-and-facilitation-framework>). Deswegen erwartet die Bundesregierung keine negativen Folgen durch die Aufhebung der Intra-EU-Investitionsschutzverträge für KMU.

14. Sieht die Bundesregierung Bedarf für einen EU-internen Investitionsschutzmechanismus (bitte begründen)?

Die Bundesregierung unterstützt die in der Antwort zu Frage 13 bezeichnete Initiative der EU-Kommission. Sie sieht im Übrigen hinsichtlich des Investitionsschutzes nach EU-Recht und der vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten wegen der Beeinträchtigung von Investitionen Präzisierungsbedarf.

15. Teilt die Bundesregierung die Position der Kommission, wonach ausreichender Rechtsschutz aufgrund der Europäischen Verträge sowie im europäischen Gerichtsverbund besteht?

Die Europäischen Verträge bieten einen sehr guten Investitionsschutz, der im Einzelnen allerdings noch präzisiert und ausgestaltet werden könnte.

16. Hält die Bundesregierung an ihren Positionen aus dem sog. Non-Paper von 2016 fest, insbesondere betreffend die Zuständigkeit des Permanent Court of Arbitration in Den Haag?

In dem Non-Paper von 2016 werden keine Positionen beschrieben, sondern technische Vorüberlegen zu möglichen Handlungsalternativen angestellt. Diese Überlegungen werden von der EU-Kommission im Rahmen ihrer Initiative (siehe die Antwort zu Frage 13) auf ihre rechtliche und politische Umsetzbarkeit hin geprüft.

17. Wie verhielte sich nach Ansicht der Bundesregierung eine solche Zuständigkeit des Permanent Court of Arbitration oder die Schaffung eines neuen EU-Investitionsgerichtes zum Auslegungsmonopol des EuGH?

Jeder zukünftige Intra-EU-Investitionsschutzmechanismus muss mit dem Unionsrecht einschließlich der alleinigen Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung der Verträge vereinbar sein.