



Brüssel, den 13.9.2017
SWD(2017) 303 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zur

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Übereinkommen
zur Errichtung eines multilateralen Gerichtshofs für die Beilegung von
Investitionsstreitigkeiten**

{ COM(2017) 493 final }

{ SWD(2017) 302 final }

Zusammenfassung
Folgenabschätzung: Empfehlung für die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Übereinkommen zur Errichtung eines multilateralen Gerichtshofs für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Die Aufnahme der Investor-Staat-Streitbeilegung (Investor-State Dispute Settlement – ISDS) in Handels- und Investitionsübereinkünfte wurde in den letzten Jahren zunehmend in der Öffentlichkeit debattiert und hinterfragt. Als Probleme der auf den Grundsätzen der Schiedsgerichtsbarkeit beruhenden Ad-hoc-ISDS werden die mangelnde bzw. begrenzte Legitimität, Kohärenz und Transparenz sowie die fehlende Möglichkeit einer Überprüfung von Entscheidungen benannt. Um hier Abhilfe zu schaffen, verfolgt die EU seit 2015 einen Ansatz, der darin besteht, das System für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten im Rahmen von EU-Handels- und Investitionsübereinkünften durch die Aufnahme von Bestimmungen zur Investitionsgerichtsbarkeit – auch Investitionsgerichtssystem (Investment Court System – ICS) genannt – in die betreffenden Übereinkünfte zu institutionalisieren. Angesichts seines bilateralen Charakters können mit dem ICS jedoch nicht alle genannten Probleme vollumfänglich behoben werden. Zudem ist Folgendes zu bedenken: Je mehr Investitionsgerichtssysteme in EU-Übereinkünften verankert werden, desto komplexer wird die Verwaltung für die Kommission und desto höher wird die Belastung für den EU-Haushalt, aus dem ein Teil der laufenden Kosten aller ICS bestritten wird.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Die Initiative stellt darauf ab, einen Rahmen für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten in Form einer dauerhaften, unabhängigen und legitimierten Einrichtung zu schaffen, deren Rechtsprechung sich durch Berechenbarkeit und Kohärenz auszeichnet, die außerdem die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen gerichtliche Entscheidungen ermöglicht und die zudem kostenwirksam, transparent und effizient ist. Ziel ist es, den bei der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten von der EU verfolgten Ansatz in Einklang mit dem allgemeinen Ansatz der EU zu bringen, den sie in anderen Bereichen der internationalen Governance und der Streitbeilegung auf internationaler Ebene verfolgt und der auf multilaterale Lösungen setzt.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Eine multilaterale Reform des Systems zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten könnte nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt werden, weil nicht alle bestehenden Investitionsabkommen erfasst würden und die von der EU geschlossenen Abkommen außen vor blieben. Die Mitgliedstaaten verfügen nicht in allen von der Initiative abgedeckten Belangen über entsprechende Befugnisse, da die betreffenden Belange entweder in die ausschließliche Zuständigkeit der EU oder in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten fallen.
B. Lösungen
Welche rechtsetzenden und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Warum?
Option 1 (Basisszenario) bestünde darin, dass die EU bei ihren bilateralen Investitionsabkommen weiterhin stets ein ICS aushandelt; gleichzeitig würde die ISDS bestehen bleiben, solange die auf die ISDS zurückgreifenden Verträge nicht ausgelaufen sind. Bei Option 2 würden die EU und die Mitgliedstaaten die von den Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Investitionsabkommen und den Vertrag über die Energiecharta neu verhandeln, um die darin enthaltenen Streitbeilegungsvorschriften an das ICS anzupassen. Im Falle von Option 3 würden die für die ISDS geltenden Schiedsregeln reformiert und mit den ICS-Grundsätzen in Einklang gebracht. Option 4 bestünde in der Einrichtung einer ständigen multilateralen Rechtsbehelfsinstanz. Option 5 sieht die Schaffung eines ständigen multilateralen Investitionsgerichtshofs vor. Der Vorzug würde hier einer Lösung gegeben, bei der der Gerichtshof aus einer ersten Instanz und einer Rechtsbehelfsinstanz besteht. Die Zahl der zu ernennenden Richter würde sich nach der Arbeitsbelastung richten. Die Richter würden für einen bestimmten Zeitraum ernannt und hätten hohen ethischen und Qualifikationsanforderungen zu genügen. Die Ernennung würde von einem unabhängigen Gremium vorgenommen und die Zuweisung der zu verhandelnden Fälle würde nach dem Zufallsprinzip erfolgen. Eine Anrufung der Rechtsbehelfsinstanz wäre in Fällen möglich, in denen offensichtliche Fehler bei der Würdigung des Sachverhalts, Verfahrensfehler oder materielle Rechtsfehler unterlaufen sind. Der Gerichtshof würde von einem Sekretariat unterstützt. Staaten

könnten auf der Grundlage eines „Opt-in“-Systems Vertragsparteien werden. In Betracht gezogen werden sollte die Möglichkeit einer Unterstützung für KMU und Entwicklungsländer. Die Zuweisung der Kosten sollte in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der Vertragsparteien erfolgen. Die Möglichkeit einer Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme des Gerichtshofs sollte nicht ausgeschlossen werden.

Option 6 bestünde in der Aushandlung multilateraler materiellrechtlicher Investitionsschutzregeln, die dann als umfassenderer Rahmen für die Aushandlung multilateraler Streitbeilegungsvorschriften dienen würden.

Option 7 sieht eine Verbesserung der für bilaterale EU-Investitionsabkommen und für den Vertrag über die Energiecharta geltenden ISDS vor.

Bei Option 8 würde man die ISDS auslaufen lassen. In Streitigkeiten zwischen ausländischen Investoren und Gaststaaten würden dann die Gerichte des Gaststaates entscheiden.

Wer unterstützt welche Option?

Die Grundsätze, die der Option der Errichtung eines ständigen multilateralen Investitionsgerichtshofs zugrunde liegen, insbesondere der ständige Charakter des Gerichts, seine Unabhängigkeit und die vollständige Trennung von Richtern und Streitparteien, finden breite Unterstützung im Non-Profit-Sektor. In der Privatwirtschaft wird zwar das Potenzial dieser Option gesehen, doch bestehen Befürchtungen, dass die neue Regelung zur Ernennung der Richter mit einem Verlust an wertvoller Sachkompetenz einhergehen könnte und dass sich aufgrund der Möglichkeit der Einlegung von Rechtsbehelfen die Verfahren in die Länge ziehen könnten. Die Wissenschaft und Angehörige der Rechtsberufe befürworten allgemein eine Reform des bestehenden Systems, die es in Einklang mit den Grundsätzen der nationalen und internationalen Rechtssysteme bringen würde.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Die Errichtung eines multilateralen Mechanismus für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, der die in den favorisierten Unteroptionen vorgesehenen Merkmale aufweist, würde der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten dadurch größere Legitimität verleihen, dass eine vollständige Trennung zwischen Richtern und Streitparteien und damit die Unabhängigkeit der Richter gewährleistet wäre. Die Verfahren würden gestrafft, was Investoren und Staaten Kosteneinsparungen bringen würde. Infolge des ständigen Charakters des Gerichtshofs würde die einschlägige Rechtsprechung berechenbarer werden, was wiederum zu einem zügigeren Abschluss der Verfahren führen würde, vor allem aber auch dazu, dass unter Umständen gar nicht erst Klage erhoben würde. Durch die Schaffung der Rechtsbehelfsinstanz würden rechtliche Korrektheit und Kohärenz gefördert.

Der multilaterale Investitionsgerichtshof würde auf globaler Ebene Fragen behandeln, die sich aus Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten ergeben und die beim ICS nur auf bilateraler Ebene behandelt werden. Die Schaffung des Gerichtshofs wäre einer engen multilateralen Zusammenarbeit und einer guten Global Governance förderlich, da der Gerichtshof eine Einbindung aller interessierten Länder anstreben und dafür sorgen würde, dass der Entwicklungsstand eines Landes kein Hindernis für eine wirksame Inanspruchnahme des Gerichtshofs darstellt. Für die EU-Politik würde dies insofern eine Erleichterung bedeuten, als die in EU-Abkommen verankerten bilateralen ICS sowie die in Investitionsabkommen der Mitgliedstaaten vorgesehenen ISDS-Mechanismen nach und nach ersetzt würden.

Welche Kosten verursacht die bevorzugte Option?

Die jährlichen Haushaltsauswirkungen eines multilateralen Investitionsgerichtshofs, der die in der bevorzugten Option vorgesehenen Merkmale aufweist, werden auf rund 5,4 Mio. EUR für die EU und ihre Mitgliedstaaten veranschlagt. In diesem Betrag enthalten ist die Vergütung von 14 ständigen Richtern (9 in der ersten Instanz und 5 in der Rechtsbehelfsinstanz) sowie 42 weiteren Mitarbeitern (3 Mitarbeitern pro Richter). Diese Personalausstattung wird für die Startphase als angemessen erachtet. Die dargelegten Annahmen beruhen auf den Erfahrungen mit anderen internationalen Gerichten und einem Schlüssel für die Verteilung der Gesamtkosten auf 45 Vertragsparteien (EU, 28 EU-Mitgliedstaaten und 16 Drittländer). Der Verteilungsschlüssel berücksichtigt den jeweiligen Entwicklungsstand des betreffenden Landes (zugrunde gelegt wird das Quotensystem des IWF). Die tatsächlichen Kosten werden unter anderem von der Zahl der Richter, der Größe des Sekretariats und der Zahl der Vertragsparteien abhängen, wozu aber derzeit noch keine genauen Angaben gemacht werden können. Im Übrigen dürften sich diese Parameter im Laufe der Zeit verändern und entsprechende Veränderungen bei den Kosten nach sich ziehen.

Da es bei der Initiative zur Errichtung eines multilateralen Gerichtshofs ausschließlich um Verfahrensvorschriften (nämlich um die Streitbeilegung) geht und nicht um materiellrechtliche Vorschriften (die in den zugrunde liegenden Investitionsabkommen festgelegt sind) und somit keine neuen Klagegründe geschaffen werden, sind die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Leistung von Schadenersatz als nicht nennenswert zu betrachten.

Wie wird sich die Initiative auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen auswirken?

Die bevorzugte Option gewährleistet den Zugang von Investoren – unabhängig von Größe und/oder Umsatz des

Unternehmens – zu einem legitimierte, unabhängigen und wirksamen Streitbeilegungssystem. Es ist davon auszugehen, dass durch die Errichtung des Gerichtshofs die Verfahren verkürzt und damit für die Investoren weniger kostspielig werden, da keine Zeit für die Ernennung der Richter verloren geht und aufgrund der höheren Berechenbarkeit und Kohärenz bei der Auslegung materiellrechtlicher Investitionsbestimmungen mit einer zielgerichteteren Argumentation zu rechnen sein dürfte. Für KMU kann eine zusätzliche Unterstützung ins Auge gefasst werden, die ihrem geringeren Umsatz Rechnung trägt.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen geben?

Ausgehend von den vorstehenden Annahmen werden die durch den Gerichtshof verursachten Kosten für die Haushalte der EU-Mitgliedstaaten auf jährlich rund 2,7 Mio. EUR beziffert. Dieser Betrag liegt unter dem im Falle des Basisszenarios für die Haushalte der EU und der Mitgliedstaaten anfallenden Betrag (der auf 9 Mio. EUR veranschlagt wird).

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofs würde zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen, indem alle Streitigkeiten zentral im Rahmen eines einheitlichen Verfahrensregelwerks verhandelt würden. Da es bei der Initiative zur Errichtung eines multilateralen Gerichtshofs ausschließlich um Verfahrensvorschriften und nicht um materiellrechtliche Vorschriften geht, sind keine nennenswerten ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu erwarten. Geringfügige soziale Auswirkungen könnten sich hinsichtlich der beruflichen Perspektiven für Richter ergeben, die für den Gerichtshof tätig werden. Gleiches gilt für die Berufschancen der potenziellen Mitarbeiter des Sekretariats.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Kommission wird ein regelmäßiges jährliches Monitoring vornehmen, sobald der multilaterale Gerichtshof seine Tätigkeit aufgenommen hat. Sie wird ferner regelmäßig die Verwendung der von der EU geleisteten Finanzbeiträge zur Deckung der Kosten des Gerichtshofs prüfen. Eine Bewertung der Funktionsweise des multilateralen Investitionsgerichtshofs soll vorgenommen werden, wenn das Übereinkommen lange genug in Kraft ist und aussagekräftige Daten vorliegen.