



Sachstand

Auslegungserklärungen zu völkerrechtlichen Verträgen

Auslegungserklärungen zu völkerrechtlichen Verträgen

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 073/22
Abschluss der Arbeit: 29. September 2022
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Auslegungs- und sonstige vertragsbezogene Erklärungen | 4 |
| 2. | Geplante Interpretationserklärung zum CETA-Abkommen | 4 |
| 2.1. | Hintergrund | 4 |
| 2.2. | Inhalt | 6 |
| 2.3. | Völkerrechtliche Aspekte | 7 |
| 3. | Weiteres Beispiel aus der Völkerrechtspraxis | 8 |

1. Auslegungs- und sonstige vertragsbezogene Erklärungen

Mit einer Interpretationserklärung bzw. **Auslegungserklärung** zu völkerrechtlichen Verträgen, soll „ein bestimmtes Verständnis einer Vertragsklausel zum Ausdruck gebracht werden“.¹ Solche Erklärungen bezwecken die Durchsetzung einer bestimmten Auslegung eines mehrdeutigen Begriffs oder einer Bestimmung in einem Vertrag, ohne diese zu ändern oder auszuschließen.²

Eine gemeinsame Interpretationserklärung ist daher abzugrenzen von einer **Änderung oder Ergänzung** eines völkerrechtlichen Vertrages. Die **Interpretationserklärung** kommt nur in Zusammenhang mit der **Auslegung einer im Vertrag bereits enthaltenen Bestimmung** zum Tragen. Daher kann mittels einer Auslegungserklärung auch keine Änderung einzelner Vertragsinhalte oder Vorschriften erreicht werden.³

Ein **Vorbehalt** gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. d der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) ist demgegenüber „eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder bei dem Beitrag zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern.“⁴ Für die Abgrenzung zwischen den einzelnen Rechtsinstituten ist auf den Willen des erklärenden Staates abzustellen.⁵

2. Geplante Interpretationserklärung zum CETA-Abkommen

2.1. Hintergrund

Das Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und Kanada (CETA-Abkommen) wurde am 30. Oktober 2016 unterzeichnet und wird seit dem 21. September 2017 vorläufig angewendet. Von der vorläufigen Anwendbarkeit ausgenommen sind allerdings

1 *Antje von Ungern-Sternberg*, „Völkerrechtsquellen im Wandel Teil 1“, in: JURA Heft 11/2010, S. 841-847 (844), [https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF010/JURA - Juristische Ausbildung Vlker- und Europa-recht Vlkerrechtsquellen im Wandel.pdf](https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF010/JURA_-_Juristische_Ausbildung_Vlker-_und_Europa-recht_Vlkerrechtsquellen_im_Wandel.pdf).

2 Siehe Auswärtiges Amt, Richtlinien für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge (RvV), Stand: 28. Januar 2021, S. 70 ff.; <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2481616/31364feaa9019e4a9281796ceda6362d/rvv-data.pdf>; *Andreas von Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: C.F. Müller, 4. Auflage 2019, Rdnr. 214.

3 *Markus Krajewski*, „Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA insbesondere mit Blick auf den Investitionsschutz“, 14. Oktober 2016, https://katharina-droege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz_Krajewski.pdf.

4 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK) vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff.

5 *Lorenzmeier*, Völkerrecht – Schnell erfasst, Recht – schnell erfasst, Heidelberg: Springer 2012, S. 38, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-642-23711-9_2.pdf.

die Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.⁶ Hierzu gehören auch weite Teile der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten.⁷ Diese Bestimmungen gelten erst, nachdem alle Mitgliedstaaten der EU zugestimmt haben. In Deutschland und weiteren EU-Staaten steht die Ratifizierung bislang noch aus.

Das Bundeskabinett hat am 1. Juli 2022 einen entsprechenden **Gesetzesentwurf zur Ratifizierung** des Freihandelsabkommens CETA beschlossen, den der Bundestag am 22. September 2022 ohne Aussprache zur weiteren Beratung in die Ausschüsse überwiesen hat.⁸ Der Gesetzesentwurf ist eingebettet in ein von der Bundesregierung beschlossenes **Eckpunktepapier „Handelspolitik“**, das laut Bundesregierung „wesentlich neue Elemente für eine neue Handelspolitik festschreibt.“⁹ Im Eckpunktepapier heißt es zum CETA-Abkommen:

„Die Bundesregierung verfolgt, im Sinne der oben genannten Kriterien zur Begrenzung der missbräuchlichen Anwendung der materiell-rechtlichen Schutzstandards und zur regulatorischen Kooperation, in Gesprächen auf EU-Ebene und mit der kanadischen Regierung eine Interpretationserklärung des Gemeinsamen CETA Ausschusses, um damit die diesen Änderungen nachfolgende abschließende Ratifizierung im Herbst im Bundestag zu ermöglichen. Diese Lösung darf den gleichzeitig laufenden Ratifizierungsprozess in der EU nicht stoppen, sondern muss dessen Fortsetzung ermöglichen.“¹⁰

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine **klarstellende „Interpretationserklärung“ zum CETA-Abkommen** erarbeitet, um die **Investitionsschutzbestimmungen** in dem CETA-Abkommen klarer zu beschreiben. Diese Erklärung muss von allen EU-Mitgliedstaaten unterstützt werden und in Absprache mit Kanada noch vom Gemischten CETA-Ausschuss angenommen werden.

6 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Überblick zum Investitionsschutz im CETA-Abkommen“, PE 6 - 3000 - 030/22 vom 31. Mai 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/905214/1e0b93a4b5b9c195530a518191f8b02a/PE-6-030-22-pdf-data.pdf>.

7 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundesministerien/bundesministerium-fuer-wirtschaft-und-klimaschutz/ceta-ratifizierung-2059226>.

8 Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zu dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits vom 30. Oktober 2016, 5. Juli 2022, Drucksache 20/2569, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/025/2002569.pdf>.

9 Vgl. Bundesregierung, Regierungspressekonferenz vom 1. Juli 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-1-juli-2022-2059310>.

10 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Eckpunktepapier „Handelspolitik der Bundesregierung“, S.3, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktpapier-handelsagenda.pdf?blob=publicationFile&v=4>. Hervorhebung durch die Verfasser.

Ein im Auftrag des *Umweltinstituts München e.V.* erstelltes Kurzgutachten gelangte zu der Einschätzung, die geplante „Interpretationserklärung“ sei nicht ausreichend, um die im Eckpunktetpapier „Handelspolitik“ der Bundesregierung enthaltenen Ziele zu erreichen.¹¹ Vielmehr sei hierfür eine Vertragsänderung gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten erforderlich.¹² Daraus wurde in der Presse teilweise gefolgert, die Interpretationserklärung sei „unwirksam“.¹³ Bereits im Vorfeld wurde Kritik an dem im Abkommen vorgesehen Investitionsschutz geübt. Auch das *Umweltinstitut München e.V.* kritisierte, den Investoren würden durch das Abkommen Sonderklagerechte vor nicht-staatlichen Gerichten eingeräumt.¹⁴

2.2. Inhalt

Der Text der geplanten „Interpretationserklärung“ der Bundesregierung und der Europäischen Kommission wurde bislang nicht veröffentlicht. Das *Umweltinstitut München e.V.* hat auf seiner Internetpräsenz einen Link zu einem Dokument geteilt, das den Text der Interpretationserklärung in englischer Fassung enthalten soll.¹⁵ Die nachfolgende Einordnung der Erklärung stützt sich daher auf diesen Text sowie auf Pressemitteilungen der Europäischen Kommission und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).¹⁶

Ziel der klarstellenden Interpretationserklärung ist laut BMWK, die „Investitionsschutzbestimmungen noch klarer zu umschreiben [...] Rechtssicherheit zu gewährleisten und jeglichen Missbrauch des CETA-Abkommens auszuschließen.“¹⁷ Insbesondere soll das **Regulierungsrecht des**

11 Roda Verheyen, Johannes Franke, „Kurzstellungnahme zur von der Bundesregierung angekündigten Interpretationserklärung zur Beschränkung des CETA-Investitionsschutzes auf direkte Enteignungen und Diskriminierungen“, 12. August 2022, http://www.umweltinstitut.org/fileadmin/Mediapool/Downloads/01_Themen/03_Verbraucherschutz/Freihandelsabkommen/CETA/Kurzstellungnahme_CETA.pdf.

12 Ebd.

13 taz, „Europäisch-kanadischer Handelspakt Ceta: So geht's nicht“, 25. August 2022, <https://taz.de/Europaeisch-kanadischer-Handelspakt-Ceta/!5877015/>; Umweltinstitut München e.V., „CETA-Interpretationserklärung unwirksam!“, 25. August 2022, <http://www.umweltinstitut.org/aktuelle-meldungen/meldungen/2022/freihandel/ceta-interpretationserklaerung-unwirksam.html>;

14 Ebd.

15 Umweltinstitut München e.V., „LEAK: Interpretationserklärung zu CETA schützt nicht vor Klagen gegen Klimaschutz“, 15. September 2022, <http://www.umweltinstitut.org/aktuelle-meldungen/meldungen/2022/freihandel/leak-interpretationserklaerung-zu-ceta-schuetzt-nicht-vor-klagen-gegen-klimaschutz.html>.

16 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung vom 29. August 2022, „Bundeswirtschafts- und Klimaschutzministerium und EU-Kommission verständigen sich auf Klarstellungen beim Investitionsschutz im Rahmen des Handelsabkommens CETA“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilung-gen/2022/08/20220829-bmwk-eu-kommission-investitionsschutz-im-rahmen-des-handelsabkommens-ceta.html>; Europäische Kommission, „Erklärung der Kommission zu den mit Deutschland erörterten Klarstellungen zum Investitionsschutz im Rahmen des CETA-Abkommens“, 29. August 2022, https://ec.europa.eu/commision/presscorner/detail/de/STATEMENT_22_5223.

17 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung vom 29. August 2022, „Bundeswirtschafts- und Klimaschutzministerium und EU-Kommission verständigen sich auf Klarstellungen beim Investitionsschutz im Rahmen des Handelsabkommens CETA“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilung-gen/2022/08/20220829-bmwk-eu-kommission-investitionsschutz-im-rahmen-des-handelsabkommens-ceta.html>.

Staates („right to regulate“) etwa für notwendige Maßnahmen im Rahmen der Klima-, Energie- oder Gesundheitspolitik **gestärkt** werden und nicht zu Schadenersatzansprüchen von Investoren führen können. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung in der Interpretationserklärung etwa die **Begriffe** „indirekte Enteignung“ und „gerechte und billige Behandlung“ (FET-Klausel) von Investoren **genauer definiert**.

Mit Blick auf den Investitionsschutzstandard der „**gerechten und billigen Behandlung**“ enthält die Erklärung etwa eine nähere Ausgestaltung der Begriffe „Rechtsverweigerung“ und „grundlegende Verletzung eines rechtsstaatlichen Verfahrens“ im Sinne des Art. 8.10.2 (a) und (b) CETA-Abkommen. Ferner werden die unbestimmten Rechtsbegriffe „offenkundige Willkür“ gemäß Art. 8.10.2 (c) und „missbräuchliche Behandlung“ sowie die „berechtigte Erwartung“ eines Investors näher konkretisiert. Darüber hinaus wird der Begriff der „**indirekten Enteignung**“ gemäß Anhang 8-A des CETA-Abkommens präzisiert.

An verschiedenen Stellen nimmt der Textvorschlag zudem Bezug auf den **Klimaschutz**. So bekräftigen die Vertragsparteien ihr Verständnis, dass das CETA-Investitionsgericht bei der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen zum Investitionsschutz die Verpflichtungen der Vertragsparteien aus dem Pariser Abkommen sowie ihre jeweiligen Klimaneutralitätsziele zu berücksichtigen hat. Die Auslegung durch das Gericht dürfe nur in einer Weise erfolgen, die es den Vertragsparteien ermöglicht, ihre jeweilige Politik zur Eindämmung und zur Anpassung an den Klimawandel verfolgen zu können.

2.3. Völkerrechtliche Aspekte

Die Auslegungserklärung der Bundesregierung soll sich soweit ersichtlich nur auf bereits im CETA-Abkommen enthaltene Vertragsbestimmungen und Begriffe beziehen und sich damit im Rahmen dessen bewegen, was der ursprüngliche Vertragstext vorsieht.

Zwar heißt es im Eckpunktepapier „Handelspolitik“ der Bundesregierung „[w]ir wollen Investitionsabkommen auf den Schutz vor direkter Enteignung und Inländergleichbehandlung konzentrieren.“ Hierbei handelt es sich jedoch um eine **politische Absichtserklärung**, die völkerrechtlich und vertragsrechtlich nicht von Bedeutung ist. **Entscheidend ist der Inhalt der Interpretationserklärung** nach den völkerrechtlichen Verhandlungen mit den Partnern in der EU und Kanada. Die Interpretationserklärung soll laut den Pressemitteilungen des BMWK und der Europäischen Kommission weiterhin an den Begriff der „indirekten Enteignung“ anknüpfen und diesen präzisieren (nicht aufheben), um missbräuchliche Investitionsschutzklagen zu verhindern. Eine Vertragsänderung im Zuge von Neuverhandlungen wird dadurch nicht angestrebt.

Sollte der Textentwurf von den anderen EU-Mitgliedstaaten unterstützt werden, müssten die Begriffsbestimmungen noch vom Gemeinsamen CETA-Ausschuss gemäß Art. 26.1 Abs. 5 lit. e) des CETA-Abkommens angenommen werden. Danach wäre die Erklärung **völkerrechtlich verbindlich** („wirksam“) und das CETA-Abkommen müsste auch vom CETA-Investitionsgericht im

Lichte der Interpretationserklärung ausgelegt werden (vgl. Art. 31 Abs. 2 Wiener Vertragsrechtskonvention).¹⁸

3. Weiteres Beispiel aus der Völkerrechtspraxis

Auftragsgemäß wird ferner auf ein weiteres Beispiel in der völkerrechtlichen Praxis für eine Interpretationserklärung zu einem internationalen Freihandelsabkommen verwiesen. Das Nordatlantische Freihandelsabkommen (NAFTA) wurde 1994 von den USA, Mexiko und Kanada geschlossen.¹⁹ Im Jahr 2001 hat sich die Freihandelskommission auf Anregung Kanadas auf eine gemeinsame verbindliche Interpretationserklärung geeinigt.²⁰ In dieser Auslegungserklärung stellte die Freihandelskommission für das Investitionsschutzkapitel des Abkommens fest, dass der Schutzstandard der gerechten und billigen Behandlung (Art. 1105 NAFTA) nicht über den völkergewohnheitsrechtlichen, fremdenrechtlichen Mindeststandard hinausgehe.²¹ Dadurch sollten „zu investorenfreundliche Auslegungen von Investitionsschiedsgerichten“ eingeschränkt werden.²² Die bindende Wirkung der Interpretationserklärung wurde im Folgenden durch Schiedsgerichte anerkannt.²³

* * *

-
- 18 Vgl. dazu *Markus Krajewski*, „Kurzbewertung der Gemeinsamen Auslegungserklärung zum CETA insbesondere mit Blick auf den Investitionsschutz“, 14. Oktober 2016, https://katharina-dro-ege.de/sites/default/files/Kurzbewertung%20der%20Gemeinsamen%20Auslegungserkl%C3%A4rung%20zum%20CETA%20insbesondere%20mit%20Blick%20auf%20den%20Investitionsschutz_Krajewski.pdf.
- 19 Der Text des Abkommens ist in englischer Sprache abrufbar im Internetauftritt des NAFTA-Sekretariats: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Legal-Texts/North-American-Free-Trade-Agreement>.
- 20 Free Trade Commission, Clarifications Related to NAFTA Chapter 11, 31. Juli 2001, abrufbar unter: <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=nafta/chap11interp.pdf&mode=download>.
- 21 Vgl. *Tolga Yalkin*, „The International Minimum Standard and Investment Law: The Proof is in the Pudding“, 3. August 2009, Blog of the European Journal of International Law, <https://www.ejiltalk.org/international-minimum-standard/>.
- 22 *Marc Bungenberg, August Reinisch*, Machbarkeitsstudie, „Von bilateralen Schieds- und Investitionsgerichten zum multilateralen Investitionsgerichtshof: Optionen für die Institutionalisierung der Investor-Staat-Streitbeilegung, 21. August 2017, S. 139, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/machbarkeitsstudie-bilaterale-schieds-und-investitionsgerichte.pdf?__blob=publicationFile&v=10.
- 23 OECD, „Fair and Equitable Treatment Standard in International Investment Law“, OECD Working Papers on International Investment, 2004, S. 17, <http://dx.doi.org/10.1787/675702255435>.