

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/26636 –**

Stand des EU-China-Investitionsabkommens (CAI)

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bedeutung der Volksrepublik China als Handelspartner für Deutschland und die EU hat in den letzten Jahren stark zugenommen. So stieg das bilaterale Handelsvolumen zwischen Deutschland und China auf beachtliche 206 Mrd. Euro im Jahr 2019 (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/handelspartner-jahr.html>). Damit war China zum vierten Mal in Folge Deutschlands wichtigster Handelspartner. In den letzten 20 Jahren tätigten europäische Unternehmen zudem Direktinvestitionen in Höhe von 140 Mrd. Euro in China (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-china-investitionsabkommen-1834304>). Umgekehrt investierten chinesische Unternehmen etwa 120 Mrd. Euro in der EU (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/eu-china-investitionsabkommen-1834304>).

Am 30. Dezember 2020 wurde nach siebenjährigen Verhandlungen eine politische Grundsatzvereinbarung über ein EU-China-Investitionsabkommen (CAI) erzielt. Bei der Sicherung der bereits erfolgten Liberalisierungen über weitere Markt Zugangsöffnungen bis hin zu weiteren Schritten in Richtung fairerer Wettbewerbsbedingungen weisen die bereits veröffentlichten Zielsetzungen nach Ansicht der Fragesteller in die richtige Richtung. Auch Vorschriften zur Verhinderung von erzwungenem Technologietransfer und Zugeständnisse Chinas bei Normung und Zulassung haben das Potenzial, zentrale Hindernisse in den zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zu beseitigen. Außerdem konnten auch Fortschritte im Hinblick auf Nachhaltigkeitserwägungen vereinbart werden.

Ein veröffentlichter Vertragstext zur abschließenden politischen Beurteilung des Abkommens liegt bisher allerdings noch nicht vor. Der Bundesregierung zufolge stehe die Beendigung von technischen Arbeiten am Text, die Rechtsförmlichkeitsprüfung sowie die Übersetzung des Abkommenstextes in die EU-Amtssprachen noch aus (vgl. Ausschussdrucksache 19(9)922). Da China als schwieriger Vertragspartner bekannt ist, gilt es ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die Vertragsvereinbarungen unter dem Investitionsabkommen wirklich zu einer verbesserten Rechtssicherheit der europäischen Unternehmen in China führen wird.

Nach Ansicht der Fragesteller ist nun eine zeitnahe Fertigstellung und, falls die hohen Erwartungen sich bewahrheiten, eine zeitnahe Ratifizierung des Abkommens geboten. Eine ähnliche Hängepartie wie bei der Ratifizierung von CETA sollte vermieden werden.

1. Bis zu welchem Zeitpunkt erwartet die Bundesregierung einen veröffentlichten Vertragstext des CAI?

Der Abkommenstext ist am 22. Januar 2021 auf den Seiten der Europäischen Kommission in englischer Sprache veröffentlicht worden. Die Veröffentlichung der Marktzugangsangebote wird voraussichtlich im März 2021 erfolgen.

2. Geht die Bundesregierung davon aus, dass es sich bei dem CAI um ein EU-only oder um ein gemischtes Abkommen handelt?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass das CAI ein EU-only-Abkommen ist.

3. Bis zu welchem Zeitpunkt geht die Bundesregierung davon aus, dass das CAI ratifiziert sein wird?

Die Vorlage des Ratifikationsbeschlusses durch die Europäische Kommission ist nach Abschluss der technischen Textarbeiten, der Rechtsförmlichkeitsprüfung sowie der Übersetzung des Abkommens in die EU-Amtssprachen vorgesehen.

4. Welche Hindernisse könnten nach Ansicht der Bundesregierung die Ratifizierung des CAI verzögern oder gar ganz aufhalten?

Die politische Entscheidung über die Ratifikation von Handelsabkommen wird auch im Kontext der Entwicklung im jeweiligen Land gesehen und hängt letztlich von der Bewertung im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament ab. Auch die öffentliche Meinung in der Europäischen Union ist dabei ein wichtiger Faktor.

5. Welche Bedenken anderer EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf das CAI sind der Bundesregierung bekannt?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen. Insbesondere das Nachhaltigkeitskapitel in CAI u. a. mit Bestimmungen zur Ratifikation der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) durch China dürfte im Ratifikationsprozess des CAI große Aufmerksamkeit erfahren (vergleiche Antwort zu Frage 12). Dies dürfte auch für die Entwicklung der allgemeinen Menschenrechtslage in China gelten.

6. Aus welchem Grund nahm der französische Präsident Emmanuel Macron nach Kenntnis der Bundesregierung trotz gleichzeitiger Anwesenheit der Kommissionspräsidentin Dr. Ursula von der Leyen, des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel sowie der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel als Regierungschefin des die EU-Ratspräsidentschaft innehabenden Mitgliedstaates an der Videokonferenz teil, in der die Grundsatzvereinbarung über das CAI erzielt wurde?

Inwiefern vertritt Frankreich in Bezug auf das CAI andere Auffassungen als die Bundesregierung?

Die Europäische Kommission war Ende 2020 zu der Auffassung gelangt, dass im Ergebnis von rund sieben Verhandlungsjahren und 35 formellen Verhandlungsrunden die Voraussetzungen für eine politische Grundsatzvereinbarung gegeben waren. Diese Einschätzung haben die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des üblichen politischen EU-Meinungsbildungsprozesses geteilt und dem politischen Abschluss der Verhandlungen zugestimmt.

In der Videokonferenz am 30. Dezember 2020 auf Einladung des Präsidenten des Europäischen Rates Charles Michel hatten die Europäische Union und China die politische Grundsatzvereinbarung zu CAI erzielt. Die Europäische Union wurde dabei neben dem Präsidenten des Europäischen Rates durch die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen vertreten, China durch Präsident Xi Jinping.

Zusätzlich fand ein Gespräch zwischen dem französischen Präsident Emmanuel Macron, Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Präsident Xi Jinping als Fortführung ihres Austauschs vom 26. März 2019 statt.

7. Welche konkreten weiteren Marktzugangsöffnungen und Marktzugangspflichten beinhaltet das CAI?

China hat erstmals sein Marktöffnungsniveau im Nichtdienstleistungsbereich, das heißt vor allem mit Blick auf das produzierende Gewerbe, völkerrechtlich verpflichtend gebunden und Zusagen zu neuer Marktöffnung u. a. in den Bereichen Elektroautos, Clouddienstleistungen, private Krankenhäuser und computergestützte Buchungssysteme im Luftfahrtsektor gemacht. Weitere Informationen können den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission unter https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159242.pdf sowie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2542 entnommen werden.

8. Welche konkreten Regelungen zur Regulierung staatseigener Unternehmen beinhaltet das CAI?

Chinesische Staatsunternehmen sind künftig verpflichtet, nach marktwirtschaftlichen Standards zu handeln und dürfen bei Geschäftsentscheidungen europäische Marktteilnehmer nicht diskriminieren. Die Europäische Union hat künftig umfassende Informationsrechte, um die Einhaltung der vorgenannten Vorgaben nachvollziehen zu können.

9. Welche konkreten Regelungen zur Transparenz bei Subventionen beinhaltet das CAI?

Künftig ist China verpflichtet, nicht nur – im Einklang mit seinen WTO-Verpflichtungen – Subventionen im Güterbereich zu notifizieren, sondern auch solche in ausgewählten Dienstleistungssektoren. Gleichzeitig werden der Europäi-

schen Union Auskunftsrechte und die Möglichkeit zur Einleitung eines Konsultationsverfahrens beim Vorwurf wettbewerbsverzerrender Subventionsauswirkungen eingeräumt. Das Konsultationsverfahren ist darauf ausgerichtet, bei der Feststellung wettbewerbsverzerrender Auswirkungen von Subventionen im Wege einer Bemühenszusage der beschwerten Partei Abhilfe zu erreichen.

10. Welche konkreten Vorschriften zur Verhinderung von erzwungenem Technologietransfer beinhaltet das CAI?

Künftig ist es China untersagt, die Bewilligung von Investitionen und die (Fort-)Gewährung von Vorteilen an den Transfer von Technologie zu knüpfen. Gleichzeitig wird ein staatliches Interventionsverbot bei privatvertraglichen Vereinbarungen über Technologietransfer festgeschrieben.

11. Welche konkreten Zugeständnisse Chinas bei Normung und Zulassung beinhaltet das CAI?

Beide Parteien verpflichten sich, Unternehmen der einen Partei mit Sitz im Land der anderen Partei im gleichen Maße wie eigene Unternehmen an der Entwicklung von Normen durch die eigenen Regierungsbehörden und deren Arbeitsgruppen und technische Komitees teilhaben zu lassen. Im Detail gehen die Vereinbarungen über die bisherige nationale chinesische Gesetzgebung hinaus. Insbesondere verpflichten sich die Parteien, den Unternehmen Informationen über Arbeitsgruppen oder Komitees inklusive der Teilhabe- und Zugangsbedingungen verfügbar zu machen. Beide Parteien verpflichten sich auch, eigenen Nichtregierungsorganisationen, die Standards und Konformitätsbewertungsverfahren erarbeiten, zu empfehlen, die Teilnahme von Unternehmen der anderen Partei an keine schlechteren Bedingungen zu knüpfen, als sie für die eigenen Unternehmen gelten. Zulassungen werden im Investitionsabkommen nicht geregelt.

12. Welche konkreten Verpflichtungen im Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung beinhaltet das CAI?

Das Nachhaltigkeitskapitel enthält investitionsbezogene Bestimmungen zum Umwelt- und Klimaschutz, Arbeitnehmerschutz sowie einen spezifischen dialogbasierten Streitbeilegungsmechanismus.

Bei Umwelt haben sich beide Seiten vor allem auf das Verbot geeinigt, nationale Umweltvorschriften abzuschwächen, um Investitionen zu erleichtern. Beim Thema Klima haben sie sich zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens inklusive der Förderung und Bereitstellung relevanter Klimafinanzierung sowie zur Förderung und Erleichterung von Investitionen in Klimaschutztechnologien und -maßnahmen einschließlich diesbezüglicher bilateraler und internationaler Zusammenarbeit verpflichtet. Auch beim Arbeitnehmerschutz haben sich die Vertragsparteien auf gemeinsame Standards und auf ein Verbot von Sozialdumping verpflichtet. Beide Seiten verpflichten sich zudem zur Umsetzung der ratifizierten ILO-Kernarbeitsnormen und China verpflichtet sich zusätzlich dazu, fortgesetzte und nachhaltige Anstrengungen zur Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen zum Verbot von Zwangsarbeit (Nummer 29 und 105) zu unternehmen. Auch auf die noch ausstehenden Ratifikationen der ILO-Kernarbeitsnormen zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlung soll China hinarbeiten.

Zur Durchsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen findet ein spezifischer Streitbeilegungsmechanismus Anwendung. Dieser beginnt mit einer Konsultationsphase und führt – bei Fortbestand von Differenzen – zur Einsetzung eines Expertenpanels. Durch grundsätzlich öffentliche Tagung des Panels und die Veröffentlichung des Expertenberichts mit Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen ist hohe Transparenz gewährleistet.

13. Welche rechtlichen Instrumente sorgen im Zweifel für die Durchsetzbarkeit der Vertragsinhalte des CAI, beispielsweise den Fortschritten in den Bereichen Staatsunternehmen, erzwungener Technologietransfer und Subventionen?
14. Durch welche juristischen Mechanismen wird im CAI sichergestellt, dass europäische Unternehmen in China, gerade in Bezug auf Staatsunternehmen, erzwungenen Technologietransfer und Subventionen, wirklich eine Verbesserung des Status quo erwarten dürfen?

Die Fragen 13 und 14 werden gemeinsam beantwortet.

Zur Streitbeilegung ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, welches mit einer Konsultationsphase mit Mediationsmöglichkeit beginnt und gegebenenfalls in der Einsetzung eines Schiedspanels seinen Fortgang findet. Das Panel fertigt einen Bericht, der Empfehlungen für die Abhilfe etwaiger Abkommensverletzungen enthält. Über sogenannte Amicus-Curiae-Briefe besteht die Möglichkeit der Beteiligung der Zivilgesellschaft bzw. von Stakeholdern. Sofern die beschwerte Partei den Panelbericht nicht umsetzt, kann die beschwerdeführende Partei als Ultima Ratio Teile des Abkommens aussetzen.

Zum spezifischen dialogbasierten Streitbeilegungsmechanismus für die Nachhaltigkeitsbestimmungen des Abkommens wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

15. Welche verbliebenen Konfliktpunkte gibt es bei den Verhandlungen zum CAI, insbesondere bei den Themen Marktzugang, Subventionen, erzwungener Technologietransfer, Normung und nachhaltige Entwicklung?

Die Europäische Union und China haben sich am 30. Dezember 2020 auf eine politische Grundsatzvereinbarung verständigt und damit letzte Konfliktpunkte ausgeräumt.

16. Was ist nach Kenntnis der Bundesregierung die bevorzugte Lösung der EU-Verhandlungsseite für die noch zu verhandelnde Regelung zum Investitionsschutz in den wirtschaftlichen Beziehungen zu China?

Wo bestehen die größten Differenzen zur chinesischen Verhandlungsseite?

Wie realistisch ist aus Sicht der Bundesregierung die zeitliche Einhaltung der Rendezvous-Klausel, wonach die Verhandlungen zum Investitionsschutz spätestens zwei Jahre nach Unterzeichnung des Investitionsabkommens abgeschlossen werden soll, und inwiefern stellt das unterschiedliche Rechtsverständnis beider Seiten ein Problem dar?

In den separaten Verhandlungen über ein EU-China-Investitionsschutzabkommen sollen aus Sicht der EU hohe materielle Investitionsschutzstandards und eine Investor-Staat-Streitbeilegung nach neuem EU-Ansatz (sogenanntem Investitionsgerichtssystem) sichergestellt werden. Bislang war eine Verständigung mit China zu beiden Aspekten nicht möglich. Die Bundesregierung wird

sich gegenüber der Europäischen Kommission dafür einsetzen, den in der Rendez-Vous-Klausel vorgesehenen Zeitplan einzuhalten.

17. Inwiefern bevorzugt die Bundesregierung ein Vorgehen, bei dem die bereits erzielten Vereinbarungen im CAI weitestgehend von den noch zu verhandelnden Regelungen zum Investitionsschutz und zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten getrennt werden?

Die Europäische Kommission hat sich nach Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 im Rahmen der politischen Grundsatzvereinbarung mit China darauf verständigt, die Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen auf separatem Wege fortzuführen.

18. Welche Erkenntnisse und Prognosen liegen der Bundesregierung über die Auswirkungen einer Ratifizierung des CAI auf das Investitionsvolumen deutscher Unternehmen in China vor?
19. Welche Erkenntnisse und Prognosen liegen der Bundesregierung über die Auswirkungen einer Ratifizierung des CAI auf das Investitionsvolumen chinesischer Unternehmen in Deutschland vor?
20. Welche Erkenntnisse und Prognosen liegen der Bundesregierung über die Auswirkungen einer Ratifizierung des CAI auf das Investitionsvolumen europäischer Unternehmen in China vor?
21. Welche Erkenntnisse und Prognosen liegen der Bundesregierung über die Auswirkungen einer Ratifizierung des CAI auf das Investitionsvolumen chinesischer Unternehmen in der EU vor?

Die Fragen 18 bis 21 werden gemeinsam beantwortet.

Das EU-China-Investitionsabkommen soll Rechtssicherheit, einen erweiterten Marktzugang und ein möglichst diskriminierungsfreies Wettbewerbsumfeld für Investoren beider Seiten schaffen. Damit kann das Abkommen die Rahmenbedingungen für Investitionen verbessern. Ob und in welchem Umfang Investitionen erfolgen, hängt letztlich von einer Vielzahl von Faktoren ab. Aus diesem Grund ist eine Prognostizierung der Entwicklung künftiger Investitionsflüsse nicht möglich.

22. Welche weiteren Verhandlungen über Verträge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen mit China laufen nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell oder sind in Planung?

Im WTO-Rahmen laufen aktuell Verhandlungen über einen Beitritt Chinas zum Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.

23. Wie wird die Bundesregierung darauf hinwirken, die wirtschaftlichen Beziehungen mit China weiter zu verbessern?

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und China ist ein zentraler Pfeiler der bilateralen Beziehungen. Die Bundesregierung setzt sich im Sinne der Gemeinsamen Erklärung anlässlich der 5. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen 2018 für eine langfristig stabile und tiefgehende Entwicklung der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen ein. In diesem Rahmen fordert die Bundesregierung auch die Umsetzung der seitens China

gemachten Zusagen zu einer weiteren Marktöffnung und zur Schaffung eines diskriminierungsfreien Marktumfelds ein. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung den strategischen Ansatz der EU gegenüber China gemäß der Gemeinsamen Mitteilung von Europäischer Kommission und Europäischem Auswärtigen Dienst „EU-China – Strategische Perspektiven“ vom März 2019 (deren politisches Konzept für die Beziehungen zwischen der EU und China durch den Europäischen Rat von 1./2. Oktober 2020 bestätigt wurde). Unter handels- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten bedeutet dies ein mehrgleisiges Vorgehen: die Einbindung Chinas in multilaterale Lösungen (insbesondere WTO-Reform), die Umsetzung der bilateralen Handelsagenda (insbesondere Unterzeichnung und Ratifizierung des EU-China Investitionsabkommens) und die konsequente Anwendung bzw. Weiterentwicklung des außenwirtschaftlichen Instrumentariums der EU mit dem Ziel von mehr Reziprozität, Marktoffenheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen. Daneben wird die Bundesregierung ihre entsprechende Koordinierung mit gleichgesinnten Staaten weiter verbessern.

24. Wie steht die Bundesregierung zu der u. a. in der öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zur Ratifizierung des Freihandelsabkommens CETA vom 13. Januar 2021 verschiedenfach geäußerten Position, dass in Zukunft Handels- und Investitionsabkommen bevorzugt als EU-only-Abkommen statt als gemischte Abkommen ausgehandelt werden sollten?

Die Frage, ob ein Handels- oder Investitionsabkommen als EU-only-Abkommen oder als gemischtes Abkommen verhandelt und abgeschlossen werden muss, richtet sich nach den jeweiligen Verhandlungszielen und -inhalten und kann nicht pauschal beantwortet werden.

25. Inwiefern haben Erwägungen, die die transatlantischen Beziehungen mit den USA betreffen, im Vorfeld der Grundsatzeinigung auf das CAI eine Rolle für die Bundesregierung gespielt?

Im Rahmen der Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung zu CAI haben eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle gespielt. Im Ergebnis sind die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten zu dem Schluss gekommen, dass Ende 2020 die Voraussetzung für eine politische Grundsatzeinigung zu CAI vorlag.

26. Inwiefern sieht die Bundesregierung Auswirkungen auf das europäische Verhältnis zur neuen US-Administration durch den Abschluss des CAI?

Die Bundesregierung bekennt sich klar zur transatlantischen Wertepartnerschaft. Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die transatlantische EU-Agenda vom 2. Dezember 2020, die auch eine enge Abstimmung mit den USA zu den Herausforderungen durch die Entwicklung Chinas vorsieht.

