

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Katharina Dröge,
Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/26509 –**

EU-China-Investitionsabkommen (CAI)

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 30. Dezember 2020 – am vorletzten Tag der deutschen Ratspräsidentschaft – fand eine EU-China-Videokonferenz statt. Von Seiten der EU nahmen der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, und die Präsidentin der Europäischen Kommission, Dr. Ursula von der Leyen, teil. China war durch Präsident Xi Jinping vertreten. Zusätzlich nahmen Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel sowie der französische Präsident Emmanuel Macron teil. Im Rahmen dieser Konferenz trafen die EU und China eine politische Einigung über ein Investitionsabkommen (CAI; <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/eu-china-investitionsabkommen-1833478>).

Das Abkommen in seiner finalen Formulierung soll nun juristisch überprüft und übersetzt werden. In der Öffentlichkeit wurde über eine finale Ratifizierung des Abkommens durch das Europäische Parlament und den Rat bis Anfang 2022 spekuliert (<https://www.handelsblatt.com/politik/international/investitionsabkommen-der-deal-steht-bei-welchen-fragen-sich-die-eu-durchgesetzt-hat-und-wo-china/26758948.html?ticket=ST-25773795-id3RagnILifkWQne6yMb-ap6>).

Aus den Reihen der Bundesregierung und der Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gab es unterschiedliche Bewertungen des Vertrags. Seitens der Bundesregierung ist die Einigung über CAI vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie Peter Altmaier begrüßt worden: „Das Investitionsabkommen zwischen der EU und China ist ein handelspolitischer Meilenstein“. Nach seiner Auffassung bedeute CAI für europäische Unternehmen mehr Marktzugang und größere Rechtssicherheit sowie ein besseres Wettbewerbsumfeld in China (ebd.). Offenkundig plant die Bundesregierung, der Ratifikation im Rat ihre Zustimmung zu erteilen.

Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Dr. Norbert Röttgen, kritisierte jedoch, dass China sich in CAI ohne konkrete Fristsetzung verpflichtet hat, „anhaltende und nachhaltige Anstrengungen“ zur Ratifikation der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gegen Zwangsarbeit (C29 und C105) zu unternehmen.

Angesichts der gravierenden Menschenrechtsverletzungen beispielsweise in den chinesischen Provinzen Xinjiang und Tibet sowie in der Sonderverwaltungszone Hongkong, stelle sich die Frage, ob das positive Signal an die Staatsführung in Peking, das mit der Vertragseinigung einhergeht, angemessen ist. Ebenso wurde in Europa wie auch in den USA der Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens kurz vor der Amtsübernahme des neuen US-Präsidenten Joe Biden kritisiert, der eine Verständigung mit der EU in der China-Politik anstrebt, während andere Stimmen aus dem Europäischen Parlament unterstrichen, für sie sei „Kooperation sinnvoller als Konfrontation“ (<https://www.handelsblatt.com/politik/international/investitionsabkommen-der-deal-zwischen-der-eu-und-china-stoesst-auf-widerstand/26792096.html?ticket=ST-6951908-vrsuFSF163ukeKggB0e1-ap6>).

Das Europäische Parlament kritisierte in einer Resolution vom 21. Januar 2020 den Abschluss von CAI aufgrund der Angriffe auf Hongkongs Autonomie, der Verletzung von Grundrechten und Freiheiten der Menschen in der Sonderverwaltungszone Hongkong und der Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang und Tibet (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0068_EN.pdf).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfrage lag der Bundesregierung das finale, konsolidierte Marktzugangsangebot der Volksrepublik China noch nicht vor. Ausführungen zu den chinesischen Marktzugangszusagen beruhen daher zum Teil auf aggregierten, seitens der Europäischen Kommission bereitgestellten Informationen.

1. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die ausländischen Direktinvestitionen europäischer Unternehmen in China und chinesischer Unternehmen in Europa in den letzten zehn Jahren entwickelt?
 - a) Welche Branchen europäischer Unternehmen (Automobilindustrie, Grundstoffindustrie, Pharma-, Chemie- und Elektroproduktion, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft, ...) haben nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen 20 Jahren in welchem Umfang in China investiert, und wie viel erwirtschaften diese Unternehmen durchschnittlich pro Jahr in der Volksrepublik China?
 - b) In welche Branchen haben nach Kenntnis der Bundesregierung chinesische Unternehmen in Europa investiert, und wie viel erwirtschaften diese Unternehmen durchschnittlich pro Jahr in der Europäischen Union?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Laut öffentlich zugänglichen Informationen kommerzieller Datendienstleister sind die Direktinvestitionen von EU-Unternehmen in der Volksrepublik China (sowohl die Investitionen für die Neuerrichtung von Produktionsstätten als auch die Unternehmensübernahmen) von knapp unter 10 Mrd. Euro von 2010 bis 2012 auf rund 12 Mrd. Euro gestiegen und seitdem auf 6,9 Mrd. Euro im Jahr 2017 gefallen. Direktinvestitionen von EU-Unternehmen in der Volksrepublik China verteilen sich auf eine große Bandbreite von Branchen, u. a. Automobil, Grundstoffe, Nahrungsmittel und Konsumgüter. Chinesische Direktinvestitionen in der Europäischen Union (sowohl die Investitionen für die Neuerrichtung von Produktionsstätten als auch die Unternehmensübernahmen) sind in den letzten zehn Jahren von 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2010 mehr oder weniger kontinuierlich auf 37,3 Mrd. Euro im Jahr 2016 angewachsen und seither auf 11,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 gesunken. Chinesische Direktinvestitionen sind im Verlaufe der Jahre einer Vielzahl von Branchen in unterschied-

lichem Umfang zugeflossen und haben sich zuletzt im Jahr 2019 u. a. auf die Bereiche Automobil, Konsumgüter, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Gesundheit/Biotechnologie konzentriert (Quelle: Rhodium Group).

Weitere Daten zu den Strömen und den Erträgen ausländischer Direktinvestitionen mit Blick auf die EU und außereuropäische Länder können der Zahlungsbilanzstatistik von Eurostat entnommen werden: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>.

2. Worin bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung die Notwendigkeit und der Vorteil für Europa, dieses Abkommen nach siebenjähriger Verhandlungsdauer unbedingt vor Ende der deutschen Ratspräsidentschaft abzuschließen?
 - a) Welche Mitgliedstaaten der EU haben nach Kenntnis der Bundesregierung besonders auf eine schnelle politische Einigung gedrängt?
 - b) Trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die chinesische Seite auf den CAI-Abschluss gedrängt hat?
 - c) Gab es von chinesischer Seite nach Kenntnis der Bundesregierung Zugeständnisse, die sie nur unter der Bedingung machte, dass das Abkommen noch in einem bestimmten Zeitrahmen abgeschlossen werden sollte und die bei einem späteren Abschluss nicht mehr gelten würden?

Die Fragen 2 bis 2c werden gemeinsam beantwortet.

Die Europäische Kommission, die die Verhandlungen mit der Volksrepublik China für die EU geführt hat, 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 durch den Rat dem politischen Abschluss der Verhandlungen zugestimmt.

3. Welche Marktöffnungszusagen und Zusagen bei den Wettbewerbsbedingungen hat die VR China zum ersten Mal im Rahmen des CAI gegeben (das heißt, nicht vorher schon an anderer Stelle und nur noch nicht umgesetzt; Vergleich mit GATT-Zusagen; WTO-Beitritt)?

Welche Zugeständnisse gehen über das, was China an Marktzugangsregeln und anderen Regeln in bilateralen Abkommen mit den EU-Mitgliedstaaten bereits getroffen hat, hinaus?

Das EU-China-Investitionsabkommen (CAI) stellt das erste Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China im Handelsbereich dar. Die Volksrepublik China hat darin bereits autonom gewährte Marktöffnungen im Nichtdienstleistungsbereich, vor allem im produzierenden Gewerbe, völkerrechtlich gebunden und in einigen Sektoren (u. a. Elektroautos, Cloudservices, private Krankenhäuser und computergestützte Buchungssysteme im Luftfahrtbereich) neue Marktöffnungen zugesagt. Weitere Informationen können den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission auf den Internetseiten 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. Das Abkommen soll der EU-Wirtschaft zusätzliche Rechtssicherheit und verbesserten Marktzugang schaffen. Zudem wurden Regelungen in den Bereichen Disziplinierung von Staatsunternehmen, Untersagung erzwungener Technologietransfers und Erhöhung von Subventionstransparenz vereinbart, die jeweils über die bisherigen internationalen Verpflichtungen der

Volksrepublik China hinausgehen und einen Beitrag zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen leisten sollen.

4. Welche Rolle hat bei der politischen Einigung über CAI der Umstand gespielt,
 - a) dass zum einen die USA durch ihren Phase-1-Deal mit China Vereinbarungen zum Marktzugang bei Finanzdienstleistungen und zum erzwungenen Technologietransfer getroffen haben (https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/US_China_Agreement_Fact_Sheet.pdf)?
 - b) dass zum anderen mit der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) gerade eine Vereinbarung über die größte Freihandelszone der Welt in Asien und Ozeanien getroffen wurde (<https://www.handelsblatt.com/politik/international/rcep-asien-einigt-sich-auf-weltgroesste-freihandelszone-china-baut-einfluss-in-region-massiv-aus/26625620.html>)?

Die Fragen 4a und 4b werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

Die erwähnten Regelungsinhalte des „Phase One Trade Agreement“ sind im Zuge der Verhandlungen über das CAI aufgegriffen worden. Beim Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) handelt es sich um ein in der Regelungstiefe eingeschränktes Handelsabkommen, das beispielsweise keine Regeln im Bereich Nachhaltigkeit enthält.

5. Hat die Bundesregierung das Abtrennen der Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und China beurteilt, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Der Bereich Investitionsschutz wurde von den Verhandlungen abgetrennt, weil aufgrund fortbestehender Interessengegensätze eine zeitnahe Einigung mit der Volksrepublik China im Einklang mit den EU-Forderungen nicht erreicht werden konnte. Die Europäische Kommission war daher nach enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten zu dem Schluss gekommen, zunächst eine Einigung zu den übrigen, vom Verhandlungsmandat abgedeckten Themen zu erzielen. Beide Seiten haben vereinbart, die Verhandlungen über ein separates Investitionsschutzabkommen innerhalb von zwei Jahren nach Unterzeichnung des CAI abzuschließen.

- a) Wie kann aus Sicht der Bundesregierung sichergestellt werden, dass europäische Unternehmen in China gegenüber chinesischen Unternehmen nicht diskriminiert werden (z. B. beim Marktzugang, durch Subventionen, bei Ausschreibungen etc.)?

Das CAI enthält zum einen Bestimmungen zum politischen Monitoring der Abkommensumsetzung. Eine zentrale Rolle kommt hierbei dem Investitionsausschuss zu, der über seine hochrangige Besetzung auf Vizepremierministerebene politische Sichtbarkeit garantiert und zudem zur Lösung drängender Probleme ad hoc einberufen werden kann. Zum anderen enthält das CAI – wie jedes seitens der EU vereinbarte Handelsabkommen – Regelungen zur Staat-Staat-Streitbeilegung für den Fall, dass es zu Differenzen bei der Abkommensumsetzung kommen sollte. Sowohl Monitoring als auch Staat-Staat-Streitbeilegung finden auf die Bestimmungen, die Diskriminierungsverbote vorsehen, Anwendung.

- b) Aus welchen Gründen sind die Verhandlungen über die Investor-Staat-Streitbeilegung im Rahmen des CAI nicht zu einem Abschluss geführt worden, und welche konkreten Differenzen gab es zwischen der EU und der VR China?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

In den Verhandlungen sollten aus Sicht der EU hohe materielle Investitionsschutzstandards und eine Investor-Staat-Streitbeilegung nach neuem EU-Ansatz (sogenanntem Investitionsgerichtssystem) vereinbart werden. Bislang ist es mit der Volksrepublik China zu keiner Verständigung auf das Investitionsgerichtssystem gekommen, insbesondere mit Blick auf die Einrichtung einer permanenten ersten Instanz. Auch hinsichtlich der materiellen Schutzstandards bestehen noch Divergenzen.

- c) Wann erwartet die Bundesregierung den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens?

Welche Aspekte sind für den erfolgreichen Abschluss eines solchen Abkommens aus Sicht der Bundesregierung zentral?

Im CAI ist eine sogenannte Rendezvous-Klausel vorgesehen, in der die EU und die Volksrepublik China vereinbart haben, die Verhandlungen über den Investitionsschutz und die Investor-Staat-Streitbeilegung weiterzuführen und innerhalb von zwei Jahren nach Unterzeichnung des CAI ein separates Investitionsschutzabkommen abzuschließen. Die Bundesregierung setzt sich gegenüber der Kommission dafür ein, dass dieser Zeitplan eingehalten wird. Aus Sicht der Bundesregierung sind die Sicherstellung hoher materieller Investitionsschutzstandards und eine Investor-Staat-Streitbeilegung nach neuem EU-Ansatz (Investitionsgerichtssystem) zentrale Bestandteile eines separaten Abkommens.

- d) Welche Folgen hat ein Nichtabschluss der Verhandlungen über ein Investitionsschutzabkommen innerhalb der vorgesehenen zwei Jahre für die Regelungen des CAI?

Beide Seiten haben ihre politische Bereitschaft verdeutlicht, die Verhandlungen im vereinbarten Zeitraum abzuschließen. Allerdings sind daran, sollte dies nicht im genannten Zeitraum gelingen, keine konkreten Folgen geknüpft.

- e) Ist die Ankündigung der EU-Kommission, den Investitionsschutzteil abzutrennen, nach Kenntnis der Bundesregierung so zu verstehen, dass es sich damit um zwei getrennte Abkommen mit separatem Ratifizierungsprozess handeln wird, oder besteht die Möglichkeit, die Abkommen wieder zusammenzuführen und gemeinsam zu ratifizieren, falls der Ratifizierungsprozess bei CAI bis zum Abschluss des neuen Investitionsschutzabkommens noch nicht abgeschlossen ist?

Nach aktuellem Verständnis der Bundesregierung wird es sich um separate Abkommen handeln. Zur Frage des konkreten weiteren Vorgehens liegen der Bundesregierung bisher keine Informationen vor.

- f) Ist nach Kenntnis der Bundesregierung sichergestellt, dass die EU-Kommission in den Verhandlungen keinesfalls von den Standards des Investor Court System (ICS) bei der Investor-Staat-Streitbeilegung abweichen wird?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die EU-Kommission in den Verhandlungen weiterhin an der Vereinbarung eines Investitionsgerichtssystems mit der Volksrepublik China festhalten wird. Gemeinsam mit anderen EU-

Mitgliedstaaten unterstützt die Bundesregierung die EU-Kommission bei diesem Ziel.

- g) Bleiben die bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU-Mitgliedstaaten mit China bis zum Abschluss eines möglichen Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und China in Kraft?

Ja, es sei denn, sie werden von einer der jeweiligen Vertragsparteien vorher gekündigt.

6. Weshalb wurde beim Format der Videokonferenz, weder die ab dem 1. Januar 2021 amtierende portugiesische EU-Ratspräsidentschaft noch die darauffolgende slowenische Ratspräsidentschaft, wohl aber die französische EU-Ratspräsidentschaft 2022 berücksichtigt?

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

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

7. Mit welcher Zielsetzung und wann hat die EU-Verhandlungsführung der chinesischen Seite die Frist gesetzt, wonach es bis zum Ende des Jahres einen Abschluss der Verhandlungen zu einem Investitionsabkommen geben muss?
- a) Welche Position hat die Bundesregierung in ihrer Rolle als deutsche Ratspräsidentschaft bei dieser Entscheidung eingenommen?
- b) Welche Gründe haben dazu geführt, an dieser Absicht auch in Kenntnis des Amtsantritts der Biden-Administration festzuhalten?
- c) Welche Rolle hat für den Zeitpunkt des Verhandlungsabschlusses vor Jahresende die verschlechterte Menschenrechtslage in China – etwa in Xinjiang oder in Honkong – gespielt?

Die Fragen 7 bis 7c werden gemeinsam beantwortet.

Die Europäische Union und die Volksrepublik China hatten sich anlässlich des EU-China-Gipfels 2019 gemeinsam darauf verständigt, bis Ende 2020 den (politischen) Abschluss der Verhandlungen über das CAI anzustreben. Wie in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, ist die Europäische Kommission in enger Abstimmung mit den EU-Mitgliedstaaten Ende 2020 zu dem Schluss gekommen, dass die Voraussetzungen für eine politische Grundsatzvereinbarung gegeben waren.

8. In welchem Umfang stellt CAI beim Marktzugang volle Reziprozität zwischen China und der EU her?

In welchem Umfang wird das Konzept der Wettbewerbsneutralität verwirklicht (<https://www.bruegel.org/2020/12/when-and-how-should-the-european-union-conclude-an-investment-agreement-with-china/>)?

Im Rahmen des CAI hat die Volksrepublik China ihr bislang weitreichendstes Marktzugangsangebot unterbreitet. Die zugesagte Bindung bzw. Erweiterung der Marktöffnung geht über die Verpflichtungen der Volksrepublik China im Rahmen der WTO bzw. existierender regionaler und bilateraler Abkommen hinaus. Damit leistet das CAI einen wichtigen Beitrag zu mehr Reziprozität beim Marktzugang im EU-China-Verhältnis.

Die Regelungen im CAI zur Disziplinierung von Staatsunternehmen werden einen Beitrag zu mehr Wettbewerbsneutralität zwischen Staats- und Privatunternehmen leisten. Danach sollen Staatsunternehmen im Einklang mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen handeln und in ihren Geschäftsentscheidungen nicht zwischen in- und ausländischen Unternehmen diskriminieren.

- a) In welchem Umfang werden Chinas Räume eingeengt, Marktzugang zu diskriminieren oder (wieder) zu verbieten?

Die Volksrepublik China ist künftig mit Blick auf den Marktzugang an ihre Zusagen im Marktzugangsangebot gebunden. D. h., die Volksrepublik China ist völkerrechtlich verpflichtet, Marktzugang im zugesagten Umfang zu gewähren. Dies beinhaltet auch das Verbot, gemachte Zusagen unilateral wieder einzuschränken.

- b) Welche Maßnahmen zur Konfliktschlichtung sind für diesen Fall vorgesehen?

Das CAI enthält Vorschriften sowohl zum Monitoring der Abkommensumsetzung als auch zur Staat-Staat-Streitbeilegung. Auf die Antwort zu Frage 5a wird verwiesen.

9. In welcher Weise unterstützen die verabredeten Regelungen die Ziele der chinesischen „dualen Zirkulationsstrategie“ (<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3110184/what-chinas-dual-circulation-economic-strategy-and-why-it>) in Chinas Wirtschaftspolitik?

Es besteht kein Zusammenhang zwischen dem CAI und dem neuen chinesischen wirtschaftspolitischen Konzept der doppelten Wirtschaftskreisläufe.

10. In welchem Umfang entspricht die Marktöffnung für die europäische Industrie in China der Marktoffenheit der EU?

Gibt es auf die chinesischen Ausnahmen für Stahl und Aluminium reziproke Beschränkungen in der EU?

Das CAI zielt darauf ab, die bestehenden Asymmetrien beim Zugang zum chinesischen Markt weiter zu reduzieren, nicht den Zugang zum europäischen Markt zu erschweren.

11. Wie gestaltet sich die Verbesserung für Marktzugang für die jeweiligen Branchen im Bereich Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen, Fahrzeuge mit alternativem Energieantrieb, Luft- und Wassertransport, private Krankenhäuser sowie Forschung und Entwicklung durch das Abkommen für europäische Unternehmen?
 - a) Für welche Investitionen und ab welcher Höhe ist der Marktzugang in China für die Automobilindustrie künftig unbeschränkt und der sogenannte Joint-Venture-Zwang aufgehoben, und welche Marktzugangsvoraussetzungen gelten für deutsche und europäische Mittelstandsunternehmen im Zuliefererbereich?

Die Fragen 11 und 11a werden gemeinsam beantwortet.

Der Marktzugang für Automobilhersteller ist künftig bei Investitionen in die Produktion rein batteriebetriebener Kraftfahrzeuge von über 1 Mrd. US-Dollar unbeschränkt möglich, im Übrigen sind sie einer wirtschaftlichen Bedarfsprüfung unterworfen. Verpflichtungen zur Gründung von Gemeinschaftsunternehmen wird es künftig nicht mehr geben. Im Automobilzulieferbereich bestehen beim Marktzugang keinerlei Beschränkungen.

- b) Erreicht die Öffnung bei den Finanzdienstleistungen den gleichen Marktzugang für europäische Unternehmen wie der für US-Unternehmen im Rahmen des Phase-1-Deals?

Der bloße Regelungswortlaut des CAI ermöglicht noch keine Aussage darüber, ob die darin vorgesehene und grundsätzlich zu begrüßende Öffnung bei den Finanzdienstleistungen konkret dazu führen wird, dass europäische Unternehmen den gleichen Zugang haben werden, wie US-Unternehmen ihn nach Abschluss des „Phase One Trade Agreements“ zwischen den USA und der Volksrepublik China am 15. Januar 2020 seither realisieren konnten.

- c) Welche europäischen Unternehmen profitieren von der Aufhebung des sogenannten Joint-Venture-Zwangs im Gesundheitsbereich in Städten über 10 Millionen – auf Hainan über 5 Millionen – Einwohnern?

Von den genannten Marktöffnungszusagen der chinesischen Seite – beschränkt auf die Städte Beijing, Tianjin, Shanghai, Nanjing, Suzhou, Fuzhou Guangzhou und Shenzhen sowie die Insel Hainan – können künftig EU-Unternehmen auf dem Gebiet des Betriebs privater Krankenhäuser und mittelbar als Anbieter von gesundheitswirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen profitieren.

- d) In welcher Höhe ist der mögliche Anteil europäischer Unternehmen an Cloud-Services gedeckelt?

EU-Unternehmen können künftig bis zu 50 Prozent der Anteile an Cloudserviceunternehmen in der Volksrepublik China halten.

- e) Inwiefern erlauben die Marktöffnungen im Seetransport europäischen Unternehmen künftig ein Door-to-door-Angebot aus einer Hand zu machen?

Das Abkommen wird Investitionen im Bereich landseitiger Hilfstätigkeiten ermöglichen. Demzufolge werden EU-Unternehmen beispielsweise in Frachtumschlageneinrichtungen, Containerdepots und Seeverkehrsagenturen investieren können. Dadurch wird es EU-Unternehmen möglich, multimodale und durchgehende Verkehrsdienstleistungen anzubieten, einschließlich der inländischen Teilstrecke des internationalen Seeverkehrs.

- f) Welche europäischen Unternehmen profitieren von Marktöffnung im Luftverkehr in den Bereichen Reservierung, Bodendienste oder dry-leasing?

Die Volksrepublik China hat in der politischen Einigung zum CAI eine Marktöffnung für Luftverkehrsdienstleistungen im Bereich von Computerreservierungssystemen, Bodenverkehrsdienste, Dry-leasing sowie Vertriebs- und Marketingdienstleistungen zugesagt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle in den genannten Bereichen tätigen europäischen Unternehmen von dieser Marktöffnung profitieren würden.

12. Welche konkreten Zugeständnisse hat die EU bei der Marktöffnung in den Verhandlungen gegenüber China gemacht?

Im Bereich Dienstleistungen hat sich die EU aktuell bereits in Bezug auf bestehende Öffnungen gegenüber der Volksrepublik China gebunden. Darüber hinaus übernimmt die EU wechselseitige Marktöffnungsverpflichtungen im Bereich Industrie, sie behält aber Politikspielraum für die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei und Bergbau. Ferner hat die EU bestimmte, sehr begrenzte Bindungen im Bereich Energie zugesagt. Dies betrifft zum einen Investitionen im Bereich Stromgroß- und Stromendverbraucherhandel mit Ausnahme von Stromhandelsplattformen, zum anderen Anlagen zur regenerativen Stromerzeugung aus Wind und Sonne. Im letzteren Fall erfolgt die Bindung der Marktöffnung gegenüber der Volksrepublik China unter drei Voraussetzungen: 1. Bindung der Öffnung des EU-Marktes für chinesische Investoren nur in der Höhe, in der der chinesische Markt für EU-Investoren geöffnet ist (Reziprozitätsgrundsatz); 2. Deckelung des Zugangs zum EU-Markt auf max. 5 Prozent der installierten Stromerzeugungskapazität pro EU-Mitgliedstaat; 3. Begrenzung der chinesischen Investitionen auf 50 Prozent der Neuinstallation der letzten fünf Jahre.

- a) Welche Zugeständnisse hat Europa in den Bereichen des Ausbaus der 5G-Technologie und in Investitions- sowie Forschungs- und Entwicklungskooperationen in Zukunftstechnologien gegenüber der VR China gemacht?

Die EU hat in den genannten Bereichen keine Zugeständnisse gegenüber der Volksrepublik China gemacht.

- b) Trifft es zu, dass die chinesische Regierung im Rahmen der CAI-Verhandlungen versucht hat, sich das Recht vorzubehalten, Vorteile der partiellen Öffnung des chinesischen Telekomsektors den Investoren aus Ländern zu verweigern, die den chinesischen Konzern Huawei vom 5G-Ausbau ausschließen, und hat sich die Bundesregierung in ihrer Position als Ratspräsidentschaft für die Streichung dieser Passage eingesetzt (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/welt-handel-china-wollte-eu-staaten-fuer-huawei-bann-bestrafen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210111-99-979824>), und inwiefern setzt sie sich gegenüber der Europäischen Kommission dafür ein, dass sichergestellt ist, dass ein entsprechender Vorbehalt im Rahmen des „legal scrubbing“ nicht hineinverhandelt wird?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass das Abkommen derartige diskriminierende Regelungen enthalten wird.

- c) Gab es Zugeständnisse der EU im Rahmen der CAI-Verhandlungen, die nicht im Vertragstext verankert wurden?

Nein.

13. Wird durch das vorliegende Investitionsabkommen für große Unternehmen und für KMUs im gleichen Umfang Marktzugang geschaffen?

Im CAI wird beim Marktzugang nicht zwischen Großunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unterschieden.

14. Inwiefern beeinträchtigen Chinas neue Regularien zum FDI-Screening-Gesetz und zum Nationalen Sicherheitsgesetz (von Dezember 2020 und Januar 2021) die chinesischen Zusagen zur Marktöffnung für europäische Unternehmen im Abkommen?

Das CAI enthält einen allgemeinen Ausnahmetatbestand zugunsten von Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Entsprechende Maßnahmen dürfen nur ergriffen werden, sofern einem grundlegenden Interesse der Gesellschaft eine echte und hinreichend ernste Gefahr droht. Die Volksrepublik China hat sich verpflichtet, diesen Maßstab bei der künftigen Anwendung des Nationalen Sicherheitsgesetzes der Volksrepublik China vom 7. Januar 2015, in Kraft getreten am selben Tag, sowie der Maßnahmen der Volksrepublik China zur Sicherheitsüberprüfung ausländischer Investitionen vom 19. Dezember 2020, in Kraft getreten am 18. Januar 2021, einzuhalten.

15. Plant die EU nach Kenntnis der Bundesregierung, im Rahmen des EU-China-Investitionsabkommens bzw. in zeitlicher Nähe das bestehende EU-China-Seeverkehrsabkommen (<https://ec.europa.eu/world/agreement/s/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=12968>) anzupassen?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Wenn nein, warum nicht?

Plant die EU nach Kenntnis der Bundesregierung die Verabschiedung weiterer Seeverkehrsabkommen analog zum bestehenden Abkommen mit China?

Wenn ja, mit welchen Ländern oder Regionen?

Wenn nein, warum nicht?

Über etwaige Bestrebungen der Europäischen Kommission bezüglich einer Änderung des EU-China-Seeverkehrsabkommens liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Vergleichbare Seeverkehrsabkommen mit weiteren Drittstaaten strebt die Kommission nach Einschätzung der Bundesregierung nicht an. Vielmehr sind Vorschriften über Seeverkehrsdienstleistungen üblicherweise in umfassenden Freihandelsabkommen, die die EU mit Drittstaaten abschließt, enthalten (vergleiche etwa das Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich).

16. In welchem Umfang sichert die im CAI gefundene Definition der state-owned enterprises (SOEs) europäischen Unternehmen tatsächlich Wettbewerbsgleichheit auf dem chinesischen Markt und verpflichten chinesische Unternehmen, auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen zu agieren, besonders da die Kommunistische Partei Chinas ihren Einfluss auf private Unternehmen weiter ausweitet?

Die Bestimmungen im CAI zur Disziplinierung von Staatsunternehmen sollen einen Beitrag zur weiteren Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Sinne von mehr Wettbewerbsneutralität zwischen Staats- und Privatunternehmen in der Volksrepublik China leisten. Hierzu enthält das CAI zwecks Sicherstellung eines umfassenden Anwendungsbereichs eine weite Definition von Staatsunternehmen, die im besonderen Maße auf die Spezifika des chinesischen Wirtschaftssystems eingeht. Die Pflicht von Staatsunternehmen, im Einklang mit marktwirtschaftlichen Erwägungen zu handeln, unterliegt einem gesonderten Transparenzmechanismus sowie den Vorschriften des Abkommens zum Monitoring der Abkommensumsetzung und der Staat-Staat-Streitbeilegung.

- a) In welchem Umfang kann der Streitbeilegungsmechanismus im CAI tatsächlich Wettbewerbsgleichheit herstellen, oder belässt er es bei Transparenz- und Informationspflichten?

Der Staat-Staat-Streitbeilegungsmechanismus kann in seinem Anwendungsbereich einen Beitrag zur Wettbewerbsgleichheit leisten. Mit dem Staat-Staat-Streitschlichtungsmechanismus soll eine effektive Um- und Durchsetzung des Abkommens sichergestellt werden. Wie auch in anderen Abkommen der EU vorgesehen, wird ein Konsultations- und Mediations- sowie ein Schiedsverfahren vorgesehen. Entscheidungen des Schiedsgerichts müssen umgesetzt werden, ebenso sind Kompensationen vorgesehen, wenn eine Partei ihren Verpflichtungen aus einem Schiedsspruch nicht nachkommt.

- b) In welchem Umfang schafft das CAI für den bisher undurchsichtigen Bereich von Subventionen mehr Transparenz?

Ist es zutreffend, dass der Streitbeilegungsmechanismus von CAI nur die Informationspflicht über Subventionen, nicht aber die Subvention selbst zum Gegenstand haben kann?

Künftig soll die Volksrepublik China nicht nur – im Einklang mit ihren WTO-Verpflichtungen – Subventionen im Güterbereich notifizieren, sondern auch solche in ausgewählten Dienstleistungssektoren. Gleichzeitig werden der EU Auskunftsrechte und die Möglichkeit zur Einleitung eines Konsultationsverfahrens beim Vorwurf wettbewerbsverzerrender Subventionsauswirkungen eingeräumt. Im Ergebnis des Konsultationsverfahrens steht die Bemühenszusage der beschwerten Partei, festgestellte wettbewerbsverzerrende Auswirkungen von Subventionen zu beenden. Die Auskunftspflichten und die Einleitung des Konsultationsverfahrens unterliegen der Staat-Staat-Streitbeilegung, nicht hingegen die Erfüllung der Bemühenszusage.

- c) Erstreckt sich die Regelung zur Transparenz von Subventionen im Abkommen nur auf primäre oder auch auf sekundäre Subventionen?

Von der Regelung zur Subventionstransparenz erfasst sind sämtliche Subventionen im Sinne der Begriffsbestimmung gemäß Artikel 1.1 des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Sonderregeln für Sekundäreffekte von Subventionen sind nicht vorgesehen.

17. Verstärkt CAI die Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) zum Schutz des geistigen Eigentums und vor erzwungenem Technologietransfer?

Das CAI enthält Regelungen, die den Schutz geistigen Eigentums für europäische Unternehmen in der Volksrepublik China verbessern. Im Abkommen sind Regelungen enthalten, die es den Vertragsparteien untersagen, den Marktzugang im Bereich Investitionen von der Übertragung von Technologien, Herstellungsprozessen oder anderem geistigen Eigentum an Personen oder Unternehmen in ihrem Gebiet abhängig zu machen. Zudem ist es den Vertragsparteien untersagt, bestimmte Vorteile an eine solche Übertragung zu knüpfen. Auch dürfen die Vertragsparteien weder direkt noch indirekt auf Unternehmen oder Personen einwirken, um Technologietransfer oder Lizenzen an bestimmte andere Unternehmen oder Personen zu erzwingen.

- a) In welchem Umfang werden damit die missbräuchlichsten Praktiken angegangen, die im US Section 301 Report genannt werden?

Der Section 301 Report, in dem Handelshemmnisse für US-Unternehmen und Produkte aufgrund der Gesetze zum Schutz des geistigen Eigentums wie Urheberrechte, Patente und Marken in anderen Ländern ermittelt werden, wird jährlich vom Büro des bzw. der US-amerikanischen Handelsbeauftragten (USTR) erstellt. Es obliegt daher dem USTR, gegebenenfalls Schlussfolgerungen aus den dort angeführten Handelshemmnissen für US-Unternehmen zu ziehen und dort aufgeführte, aus USTR-Sicht missbräuchliche Praktiken anzugehen.

- b) Wird damit das Schutzniveau erreicht, dass die USA, Japan und die EU im Rahmen der WTO fordern?

Die im CAI vorgesehenen Regelungen zum Schutz gegen erzwungenen Technologiebereich betreffen nur einen Teilbereich der von den USA, Japan und der EU im Rahmen der WTO geforderten Verbesserungen. Die im Rahmen der sogenannten trilateralen Kooperation diskutierten Regelungen betreffen im Schwerpunkt neue Disziplinen für Industriesubventionen.

18. Hat die Bundesregierung eine Haltung zu dem schon lange geforderten Zugang bei der Standardsetzung durch CAI, und welche konkreten Zugangsmöglichkeiten werden europäischen Unternehmen dadurch garantiert?

Die Parteien verpflichten sich, Unternehmen der einen Partei mit Sitz im Land der anderen im gleichen Maße wie eigene Unternehmen an der Entwicklung von Normen durch die eigenen Regierungsbehörden und deren Arbeitsgruppen und technische Komitees teilhaben zu lassen. Insbesondere begrüßt die Bundesregierung, dass sich die Parteien verpflichten, den Unternehmen Informationen über Arbeitsgruppen oder Komitees inklusive der Teilhabe- und Zugangsbedingungen verfügbar zu machen. Beide Vertragsparteien verpflichten sich auch, Nichtregierungsorganisationen, die Standards erarbeiten, zu empfehlen, Unternehmen der anderen Vertragspartei keinen schlechteren Teilhabebedingungen zu unterwerfen als die eigenen Unternehmen. Art und Umfang der konkreten Zugangsmöglichkeiten hängen v. a. von den Regularien für die jeweiligen Arbeitsgruppen und Komitees ab.

19. Wird CAI jene Schlupflöcher schließen, die chinesische Behörden immer wieder genutzt haben, um europäische Unternehmen mit dem Instrument der Autorisierung vom chinesischen Markt fernzuhalten (<https://www.eu-ropeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>)?

Ein wesentliches Ziel des CAI besteht in der Erhöhung der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit in den EU-China-Handelsbeziehungen. Das CAI enthält vor diesem Hintergrund Bestimmungen zur klaren und transparenten Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren und Lizenzerteilungen.

20. Warum wurde die Realisierung der Zusage Chinas beim Beitritt zur Welthandelsorganisation 2001, „so bald wie möglich“ dem Übereinkommen für das Beschaffungswesen beizutreten, nicht zur Voraussetzung für die politische Einigung über CAI gemacht?

Unterstützt die Bundesregierung nunmehr die EU-Kommission bei ihren Bemühungen, Reziprozität durch das International Procurement Instrument in öffentlichen Beschaffungsmärkten zu erzielen, was zuletzt von der deutschen Ratspräsidentschaft massiv blockiert wurde?

Die Bundesregierung befürwortet einen möglichst zeitnahen Beitritt der Volksrepublik China zum plurilateralen WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA) auf Basis eines ambitionierten Beitrittsangebots. Die Verhandlungsführung im Rahmen des hierfür zuständigen GPA-Ausschusses liegt bei der Europäischen Kommission als Vertreterin der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sowie den übrigen Vertragsstaaten des GPA. Auf Grundlage des sechsten revidierten Beitrittsangebots besteht aus Sicht der Bundesregierung noch Diskussionsbedarf im Zusammenhang mit der für den Beitritt erforderlichen Marktöffnung. Das CAI enthält als (bilaterales) Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China, anders als umfassendere Freihandelsabkommen, keine Regelungen für den Bereich der öffentlichen Beschaffung.

Im Hinblick auf den Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission für ein Internationales Beschaffungsinstrument (International Procurement Instrument, IPI) bringt sich die Bundesregierung entsprechend der Festlegung beim Europäischen Rat vom 1. und 2. Oktober 2020, die Arbeiten zu beschleunigen, konstruktiv in die laufenden Verhandlungen im Rat der Europäischen Union ein. Ziel ist es, ein rechtssicheres und effektives Instrument zu schaffen, die Praktikabilität für Auftraggeber zu gewährleisten und die Belastungen für EU-Unternehmen und die öffentlichen Haushalte möglichst gering zu halten.

21. Welche Folgen hat die Verpflichtung, das Pariser Abkommen zum Klimaschutz effektiv umzusetzen, für
- a) europäische Investitionen in China,
 - b) chinesische Investitionen in der EU,
 - c) europäische wie chinesische Investitionen in Drittländer – etwa im Rahmen der Belt and Road Initiative?

Beide Seiten bekennen sich zu den Zielen und zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. Hierzu werden sie im bilateralen Verhältnis Investitionen fördern und erleichtern, die den Klimawandel abmildern bzw. Anpassungen ermöglichen, u. a. im Bereich erneuerbarer Energien, kohlenstoffarmer Technologien und Energieeffizienz. Ferner ist vorgesehen, in internationalen Foren zu investitionsbezogenen Aspekten des Klimawandels zu kooperieren.

- d) Welche Folgen haben die Klauseln zum Klimaschutz in CAI hinsichtlich der Zusagen Chinas, vor 2030 den Peak seiner Emissionen erreicht zu haben und vor 2060 klimaneutral werden zu wollen und auf die dennoch weiterlaufende Kohleausbaustrategie in der VR China?

Das CAI verpflichtet die Parteien u. a., Investitionen, die der Umsetzung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und des Übereinkommens von Paris dienen, zu fördern und, wo angemessen, sowohl bilateral als auch in internationalen Foren zu investitionsbezogenen Aspekten der Klimapolitik zusammenzuarbeiten.

Welche konkreten Auswirkungen diese Verpflichtungen auf die chinesischen Klimaschutzziele und -strategien haben werden, hängt letztlich von einer Vielzahl von Faktoren ab und lässt sich zu diesem Zeitpunkt aus Sicht der Bundesregierung nicht abschätzen.

- e) In wie vielen anderen europäischen Investitions- oder Handelsabkommen, die seit der Verabschiedung des Pariser Abkommens verhandelt wurden, wurde eine entsprechende Passage aufgenommen?

Die Europäische Union verhandelt seit der Verabschiedung des Pariser Klimaschutzabkommens tiefe und umfassende Freihandelsabkommen ausschließlich mit Unterzeichnerstaaten des Pariser Klimaschutzabkommens und nimmt entsprechend Bezug. Aber auch frühere Freihandelsabkommen der neuen Generation verweisen allgemein auf die wirksame Umsetzung von multilateralen Umweltabkommen. Hierunter würde auch das Pariser Abkommen fallen, wenn die Handelspartner das Pariser Abkommen wie die EU ebenfalls unterzeichnet haben.

- f) Warum wurde in CAI nicht die Klausel zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens aus dem kürzlich geeinigten Handelsvertrag der EU mit dem Vereinigten Königreich genutzt?

Bislang gibt es keine generelle Verständigung in der EU dazu, die Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens – wie im Abkommen mit den Vereinigten Königreich vorgesehen – auch in Abkommen mit weiteren Drittstaaten zu einem sogenannten „essential element“ zu machen.

22. Welche Konsequenzen hätte ein möglicher Austritt der VR China aus dem Pariser Klimaschutzabkommen oder die Nichtumsetzung der im Rahmen des Klimavertrags getroffenen Klimaschutzziele für das CAI, und hätte die EU die Möglichkeit, das Investitionsabkommen in diesem Fall zu kündigen oder Teile auszusetzen?

Das CAI sieht in den genannten Fällen keine Kündigungs- oder Suspendierungsmöglichkeit vor. Allerdings enthält das Abkommen allgemeine Kündigungsklauseln, die es ermöglichen, das Abkommen nach vorheriger Notifizierung beim Vertragspartner nach sechs Monaten zu kündigen.

23. Welche Rechtswirkung entfalten die Verpflichtungen, Sozial- und Umweltstandards weder abzusenken, um Investitionen anzulocken, noch als Mittel zum Schutz des eigenen Marktes einzusetzen,
- für China,
 - für Europa,
 - Ist dies Gegenstand des Streitbeilegungsmechanismus?

Im Abkommen verpflichten sich beide Vertragsparteien völkerrechtlich verbindlich dazu, die im Abkommen vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen. Dazu gehören auch die Verpflichtungen im Abschnitt zu Investitionen und nachhaltiger Entwicklung. Zur Durchsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen findet ein dialogbasierter 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 Transparenz gewährleistet.

24. Was ist unter der Pflicht Chinas zu verstehen, „anhaltende und nachhaltige Anstrengungen“ zur Ratifikation der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit (C29 und C105) zu unternehmen?

Beide Vertragsparteien haben sich, in Übereinstimmung mit ihren Pflichten als Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), dazu verpflichtet, die jeweils ratifizierten ILO-Kernarbeitsnormen effektiv umzusetzen und auf die Ratifizierung noch ausstehender Kernarbeitsnormen hinzuwirken. Die ILO-Erklärung sieht jährliche Folgemaßnahmen vor, um die unternommenen Anstrengungen bezüglich der nicht-ratifizierten Kernarbeitsnormen zu überprüfen. Mitgliedstaaten müssen demnach Berichte an die ILO verfassen. Der ILO-Verwaltungsrat, bei dem Deutschland ein ständiges Mitglied ist, überprüft jährlich die Berichte des ILO-Büros, die den Stand der Ratifikation und Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zusammenfassen. Mit Blick auf die genannten ILO-Kernarbeitsnormen zur Zwangsarbeit enthält das CAI eine verstärkte Verpflichtung zur Ratifizierung im Sinne anhaltender und nachhaltiger Anstrengungen, die von den Vertragsparteien, die diese Kernarbeitsnormen noch nicht ratifiziert haben, vorzunehmen sind.

- Wurden konkrete Schritte auf dem Weg zur Ratifizierung der genannten Kernnormen vereinbart?

Die Volksrepublik China hat sich zu anhaltenden und nachhaltigen Anstrengungen zur Ratifizierung der Kernarbeitsnormen verpflichtet.

- Welche Hindernisse stehen nach Kenntnis der Bundesregierung der Ratifizierung entgegen?

Die Kenntnisse der Bundesregierung beruhen u. a. auf der Berichterstattung an die ILO. Alle ILO-Mitgliedsländer werden jährlich gebeten, über nicht ratifizierte Kernarbeitsnormen Bericht zu erstatten. Eine Zusammenfassung der Berichte legt das ILO-Büro danach jeweils im Frühjahr dem ILO-Verwaltungsrat vor. Im diesjährigen Bericht des ILO-Büros, den der ILO-Verwaltungsrat bei seiner Sitzung im März 2021 besprechen wird, weist die Regierung der Volksrepublik Chinas bezüglich der Ratifikation der ILO-Übereinkommen Nummer 105 und Nummer 29 auf die Herausforderungen durch die Plattformwirtschaft und andere flexible Arbeitsformen hin, die sich zunehmend verbreiteten

(siehe § 35 in ILO-Verwaltungsrat GB.341/INS/5, Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work).

Die Regierung der Volksrepublik China hat zudem 2017 bei der jährlichen Berichterstattung an die ILO als Grund für die Nichtratifizierung oben genannter ILO-Übereinkommen unter anderem die rechtliche Unvereinbarkeit zwischen den Übereinkommen und dem nationalen Recht der Volksrepublik China genannt (siehe §§ 81 und 82 in ILO-Verwaltungsrat GB.329/INS/4(Rev.), Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work). Die Bestimmungen des chinesischen Arbeitsgesetzes seien sehr allgemein und daher nicht hinreichend operativ. Zudem sei die gesetzliche Definition von Zwangsarbeit relativ eng. Des Weiteren hat die Regierung der Volksrepublik China Herausforderungen bei der Durchsetzbarkeit genannt. Die Regierungsstellen müssten die Durchsetzung des Arbeitsrechts stärken und die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden müsste verbessert werden.

- c) Welche Sanktionen kann die EU gegen die VR China erheben, wenn sie die zugesagten ILO-Konventionen (C29 und C105) nicht umsetzt?

Zur Durchsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen findet ein spezifischer dialogbasierter 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.

- d) Ist für die Umsetzung eine Frist vorgesehen, wie dies zum Beispiel beim EU-Handelsabkommen mit Vietnam mit einem Stufenplan der Fall ist?

Das EU-China-Abkommen sieht – ebenso wie das EU-Vietnam-Abkommen – keine konkreten Fristen zur Ratifizierung von noch ausstehenden grundlegenden ILO-Übereinkommen vor. Vietnam hat außerhalb des Abkommens einen Zeitplan zur Ratifizierung der noch ausstehenden grundlegenden ILO-Übereinkommen vorgelegt.

- e) Ist eine regelmäßige Überprüfung (beispielsweise durch ein Sustainable Impact Assessment) geplant?

Der gemäß Abkommen einzurichtende Investitionsausschuss dient dem Monitoring der Abkommensumsetzung; dies umfasst auch die Verpflichtung der Volksrepublik China zu fortgesetzten und nachhaltigen Anstrengungen zur Ratifikation der noch ausstehenden ILO-Kernarbeitsnormen. Als flankierendes Vorbereitungsgremium wird zudem eine Arbeitsgruppe Nachhaltige Entwicklung eingerichtet.

- g) Entspricht diese „Pflicht zur Unternehmung von Anstrengungen“ nach Ansicht der Bundesregierung den Prinzipien der europäischen Außenpolitik nach Artikel 21 Absatz 1 des EU-Vertrages, denen zufolge sich die Europäische Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen wie u. a. der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte leiten lässt?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt der Einsatz für die Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit einen wichtigen Beitrag zur weltwei-

ten Stärkung der in Artikel 21 EUV genannten Grundsätze dar. Das CAI enthält die weitreichendsten Zusagen in Bezug auf die Beseitigung von Zwangsarbeit, die die Volksrepublik China nach Kenntnis der Bundesregierung bislang in einem Abkommen dieser Art getätigt hat.

- i) Wurde das Thema der Zwangsarbeit im Vorfeld der Zustimmung zum Verhandlungsabschluss innerhalb der Bundesregierung und der EU erörtert?

Wenn ja, in welchem Rahmen, und mit welchen Positionen?

Das Thema der Zwangsarbeit wurde sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch in den relevanten Ratsgremien auf EU-Ebene diskutiert. Die Bundesregierung hatte der Europäischen Kommission im unmittelbaren Vorfeld der politischen Grundsatzvereinbarung schriftlich mitgeteilt, dass sie die Zeit bis zur Ratifikation des Abkommens dafür nutzen wird, die politischen Entwicklungen in der Volksrepublik China, insbesondere im Bereich der Zwangsarbeit, genau zu beobachten und dass sie erwartet, dass die Volksrepublik China ihren Verpflichtungen als ILO-Mitglied nachkommt, die Kernarbeitsnormen respektiert und entsprechende Ratifikationsanstrengungen unternimmt.

- j) In welcher Weise sieht die Bundesregierung die Zusage der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel aus der Regierungsbefragung erfüllt, dass sie die ILO-Kernarbeitsnormen bei den Verhandlungen sehr ernst nehme?

Mit Blick auf die ILO-Kernarbeitsnormen zur Zwangsarbeit enthält das CAI eine verstärkte Verpflichtung zur Ratifikation im Sinne anhaltender und nachhaltiger Anstrengungen, die von den Parteien, die diese Kernarbeitsnormen noch nicht ratifiziert haben, vorzunehmen sind. Für die Volksrepublik China handelt es sich hierbei um die weitreichendste Verpflichtung, die sie je in einem bilateralen Abkommen eingegangen ist.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 24f, 24h, 24l und 24m verwiesen.

- k) Kennt die Bundesregierung die Auffassung von EU-Kommissionspräsidentin Dr. Ursula von der Leyen aus deren Tweet, dass das Abkommen uns einen Hebel bietet, um Zwangsarbeit auszurotten („This Agreement will uphold our interests & promotes our core values. It provides us a lever to eradicate forced labour“; <https://twitter.com/vonderleyen/status/1344275845641285632>), und wie verhält sie sich dazu?

Das Abkommen enthält die weitreichendsten Zusagen in Bezug auf die Beseitigung von Zwangsarbeit, die die Volksrepublik China diesbezüglich je in einem bilateralen Abkommen getätigt hat. Gleichzeitig teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass das CAI eines von mehreren Instrumenten darstellt, um das Problem der Zwangsarbeit in der Volksrepublik China zu adressieren. Insbesondere auch dem neuen globalen EU-Menschenrechtssanktionsregime kann in diesem Zusammenhang künftig Bedeutung zukommen wie auch dem von der EU-Kommission angekündigten Vorschlag über ein europäisches Sorgfaltspflichtgesetz.

- f) Wie wird sich die Bundesregierung verstärkt gegenüber China für die Ratifizierung einsetzen?
- h) Kennt die Bundesregierung die chinesische Auffassung, dass die ILO-Kernarbeitsnormen C87 und C98 nicht ratifiziert werden können, weil sie für China systemwidrig sind, und wie verhält sie sich dazu?
- Wurde deshalb im CAI nur vereinbart, dass China auf deren Ratifizierung hinarbeiten soll, während zu den ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit (C29 und C105) „anhaltende und nachhaltige Anstrengungen“ vereinbart wurden?
- l) Kann diese „Pflicht zur Unternehmung von Anstrengungen“ nach Ansicht der Bundesregierung die vielfach belegte Zwangsarbeit in der Provinz Xinjiang durch Uigurinnen und Uiguren und weitere muslimische Minderheiten sowie deren Verschleppung in andere Regionen innerhalb Chinas zur Erbringung von Zwangsarbeit sowie die Formen von Zwangsarbeit in Tibet beenden (<https://www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale>; <https://www.theguardian.com/world/2020/dec/15/xinjiang-china-more-than-half-a-million-forced-to-pick-cotton-report-finds>; https://www.deutschlandfunk.de/arbeitsprogramme-china-verpflichtet-tibeter-offenbar-zu.799.de.html?dram:article_id=484810)?
- m) Kann die Bundesregierung mit der Unterzeichnung des Abkommens ausschließen, dass Produkte, die in den Internierungslagern in Xinjiang sowie durch Zwangsarbeit angefertigt wurden, in die EU eingeführt werden?

Die Fragen 24f, 24h, 24l und 24m werden gemeinsam beantwortet.

Die Volksrepublik China ist Mitgliedstaat der ILO und damit bereits durch die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit („Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“) verpflichtet, die in den Kernarbeitsnormen definierten Grundsätze in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten. Die Erklärung wurde mit verfassungsetzender Mehrheit aller Mitglieder auf der 86. ILO-Jahreskonferenz im Jahr 1998 angenommen. Das Ziel der Bundesregierung ist die globale Ratifikation und Umsetzung aller ILO-Kernarbeitsnormen.

Die Bundesregierung erwartet, dass die Volksrepublik China ihren Verpflichtungen als ILO-Mitglied nachkommt, die Grundsätze der Kernarbeitsnormen bereits jetzt einhält und entsprechende Ratifikationsanstrengungen unternimmt. Dies sollte grundsätzlich so rasch wie möglich geschehen.

Die Bundesregierung hat ihre Haltung deutlich gemacht, dass die Zeit bis zur Ratifizierung des Abkommens und zu dem von der Europäischen Kommission angedachten Review des Vertragsentwurfs genutzt wird, um die politischen Entwicklungen in der Volksrepublik China, insbesondere im Bereich der Zwangsarbeit, genau zu beobachten. Gleichzeitig teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass das CAI nur eines von mehreren Instrumenten darstellt, um das Problem der Zwangsarbeit in der Volksrepublik China zu adressieren. Insbesondere dem neuen globalen EU-Menschenrechtssanktionsregime kann in diesem Zusammenhang künftig Bedeutung zukommen wie auch dem von der EU-Kommission angekündigten Vorschlag über ein europäisches Sorgfaltspflichtengesetz.

- n) Wie beurteilt die Bundesregierung die Ankündigung der EU-Kommission, dem Import von Produkten aus Zwangsarbeit mit einem Lieferkettengesetz begegnen zu wollen (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-steckt-im-eu-china-deal-17160325.html>)?

Die Bundesregierung unterstützt die von EU-Kommissar Didier Reynders angekündigte Vorbereitung einer Legislativinitiative zu Sorgfaltspflichten auf europäischer Ebene. Die konkrete Ausgestaltung ist nicht bekannt und kann daher nicht bewertet werden.

- o) Welche Rolle spielt nach Kenntnis der Bundesregierung die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit (C29 und C105) durch China im Menschenrechtsdialog der EU mit China, und inwiefern wurden nach Kenntnis der Bundesregierung die Verhandlungen über CAI im Menschenrechtsdialog der EU mit China aufgegriffen?

Der letzte Menschenrechtsdialog der EU mit der Volksrepublik China fand am 1. und 2. April 2019 statt. Hierbei waren auch die internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Arbeitnehmerrechten und zur Umsetzung des Verbots der Zwangsarbeit der Volksrepublik China Thema.

- p) Welche Rolle hat die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit (C29 und C105) im letzten Menschenrechtsdialog der Beauftragten für Menschenrechte der Bundesregierung Bärbel Kofler mit der chinesischen Regierung im September 2020 gespielt?

Wurden die Verhandlungen zu CAI im Rahmen des deutsch-chinesischen Menschenrechtsdialogs angesprochen?

Die Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe der Bundesregierung, Bärbel Kofler, hat beim letzten Menschenrechtsdialog der Bundesregierung mit der Volksrepublik China im September 2020 auch die internationalen Verpflichtungen der Volksrepublik China thematisiert. Insbesondere bei der ausführlichen Ansprache der Situation in Xinjiang hat das Thema Zwangsarbeit eine wichtige Rolle gespielt. Zudem hat Bärbel Kofler deutlich gemacht, dass die menschenrechtliche Situation in der Volksrepublik China auch Auswirkungen auf die CAI-Verhandlungen hat.

25. Kennt die Bundesregierung die Gründe für den unterschiedlichen Umgang mit diversen ILO-Kernarbeitsnormen in unterschiedlichen Handelsabkommen sowie Investitionsabkommen der Europäischen Union, insbesondere
- a) im CAI, wo die EU sich mit einer Bemühensklausel begnügte,
 - b) im Freihandels-Abkommen mit Vietnam, in dem eine Fristsetzung zur Ratifizierung erfolgte,

- c) bei CETA und TTIP, die sie selbst so beschreibt: „CETA enthält eine Verpflichtung auf die Erklärungen von 1998 und 2008 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in denen die Förderung von Beschäftigung, die Stärkung des sozialen Schutzes und der Schutz der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verankert ist. CETA enthält die Verpflichtung zur Einhaltung der ratifizierten ILO-Kernarbeitsnormen und zu ‚verstärkten Anstrengungen‘ zur Ratifizierung aller Kernarbeitsnormen. CETA hat dazu geführt, dass Kanada inzwischen 7 der 8 Kernarbeitsnormen ratifiziert und das Verfahren zur Ratifizierung der noch ausstehenden Kernarbeitsnorm begonnen hat. Die USA dagegen haben bisher nur 2 der 8 Kernarbeitsnormen ratifiziert und zeigen darüber hinaus hier auch keine Bewegung in unsere Richtung“ (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/ceta-bereiche.html>)?

Die Europäische Union verfolgt bei der Verhandlung von Freihandels- und Investitionsabkommen grundsätzlich denselben Ansatz: Verpflichtung der Parteien auf die wirksame Umsetzung bereits ratifizierter grundlegender ILO-Übereinkommen und Verpflichtung der Parteien auf Anstrengungen zur Ratifikation noch ausstehender grundlegender ILO-Übereinkommen. Auf die Antwort zu Frage 24d wird verwiesen.

- d) Hat sich die Bundesregierung im Zuge ihrer Ratspräsidentschaft dafür eingesetzt, eine Frist zur Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit durch die VR China zu vereinbaren, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung erwartet, dass die Volksrepublik China ihren Verpflichtungen als ILO-Mitglied nachkommt, die Grundsätze der Kernarbeitsnormen bereits jetzt einhält und entsprechende Ratifikationsanstrengungen unternimmt. Dies sollte grundsätzlich so rasch wie möglich geschehen. Die Bundesregierung hat ihre Haltung deutlich gemacht, dass die Zeit bis zur Ratifizierung des Abkommens und zu dem von der Europäischen Kommission angedachten Review des Vertragsentwurfs genutzt wird, um die politischen Entwicklungen in der Volksrepublik China, insbesondere im Bereich der Zwangsarbeit, genau zu beobachten.

- e) Wie wird nach Kenntnis der Bundesregierung gerechtfertigt, dass das CAI hinter der Forderung des Europäischen Parlaments zurückbleibt, das in einer breit getragenen Resolution am 17. Dezember 2020 forderte, dass das CAI wirksame Garantien zur Achtung internationaler Abkommen gegen Zwangsarbeit, inklusive der Ratifizierung der entsprechenden ILO-Kernkonvention durch die VR China beinhalten sollte (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0375_EN.html)?

Auf die Antworten zu den Fragen 24f, 24h, 24k, 24l und 24m wird verwiesen.

- f) Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Kritik des Europäischen Parlaments (EP) in einer Resolution am 21. Januar 2021 an den schweren Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang, Tibet und Hongkong und dem Vorhaben des EP, dass es beabsichtigt, diese zu berücksichtigen, wenn es das Abkommen ratifizieren wird?

Die Bundesregierung betrachtet die Menschenrechtslage in Xinjiang, Tibet und Hongkong mit großer Sorge. Sie hat die Regierung der Volksrepublik China sowohl in bilateralen Gesprächen auf jeder Ebene als auch in multilateralen Foren wie dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen in nationalen und – gemeinsam mit ihren

Partnern – in europäischen Erklärungen wiederholt aufgefordert, die für sie geltenden internationalen Verpflichtungen einzuhalten. So hat der deutsche Vertreter etwa am 6. Oktober 2020 im Namen von 39 Staaten eine Erklärung zur Menschenrechtssituation in Xinjiang im Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung verlesen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 26 bis 28 verwiesen.

- g) Zieht die Bundesregierung eine mögliche Neuverhandlung des bisher vom Europäischen Parlament als nicht ausreichend bezeichneten Nachhaltigkeitskapitels des Abkommens zum Schutz von Menschenrechten (u. a. zur Zwangsarbeit) in Betracht, um eine Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Abkommen zu ermöglichen (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0068_EN.pdf)?

Die Zuständigkeit für die Abkommensverhandlung liegt bei der Europäischen Kommission. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte die Europäische Kommission im Einklang mit dem EU-Ansatz einer wertebasierten Handelspolitik Handelsverhandlungen auch nutzen, um einen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechte weltweit zu leisten. Dabei ist Handelspolitik nur eines von vielen Instrumenten, die der Europäischen Union zum globalen Schutz von Menschenrechten zur Verfügung stehen. Besondere Bedeutung kommt namentlich dem neuen globalen EU-Menschenrechtssanktionsregime zu.

26. Inwiefern setzt sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür ein, dass die Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen gegen Zwangsarbeit durch die VR China sowie eine erkennbare Verbesserung der Arbeits- und Sozialstandards in der VR China eine ausschlaggebende Rolle für einen verbindlichen Vertragsabschluss mit der chinesischen Regierung einnehmen?
27. Wurde die chinesische Staatsführung im Laufe des Verhandlungsprozesses von der Bundesregierung in ihrer Rolle als deutsche Ratspräsidentschaft aufgefordert, als Bedingung für die politische Einigung über das CAI – an dem die chinesische Staatsführung ja ihrerseits ein großes Interesse hatte – effektive und nachhaltige Maßnahmen zu Verbesserung der Menschenrechtssituation beispielsweise in Xinjiang, Tibet und Hongkong zu ergreifen?
- Wenn ja, welche Forderungen hat sie mit Blick auf den Verhandlungsabschluss aufgestellt?
28. Kann es aus Sicht der Bundesregierung zu einem verbindlichen Vertragsabschluss mit der chinesischen Regierung im Jahr 2022 kommen, wenn diese das Prinzip „Ein Land, zwei Systeme“ weiterhin fortlaufend aushöhlt?

Die Fragen 26 bis 28 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wird die Zeit bis zur Ratifizierung des Abkommens und bis zur von der EU-Kommission angedachten Bestandsaufnahme des Vertrags und der EU-China-Beziehungen insgesamt nutzen, nicht nur die Entwicklungen im Menschenrechtsbereich, sondern die politischen Rahmenbedingungen in der Volksrepublik China in Hongkong, Tibet und Xinjiang, insbesondere im Bereich der Zwangsarbeit, genau zu beobachten. Die Entwicklung der Lage in der Volksrepublik China wird Auswirkungen auf den Ratifikationsprozess des CAI und die deutsche Position haben. Dies kommuniziert die Bundesregierung auch gegenüber der chinesischen Seite.

29. Welcher Zeitplan ist für die einzelnen Schritte des Ratifizierungsprozesses geplant?

Nach Beendigung der technischen Textarbeiten, der Rechtsförmlichkeitsprüfung und der Übersetzung des Abkommens in die EU-Amtssprachen wird die Europäische Kommission die Entwürfe der Zustimmungsbeschlüsse für die Unterzeichnung und die Ratifizierung an den Rat der EU und das Europäische Parlament weiterleiten.

30. Welche konkreten verpflichtenden Zugeständnisse beim Thema Menschenrechtsschutz hat die chinesische Regierung in der politischen Einigung gemacht?

Die Volksrepublik China bekräftigt gemäß der Präambel des Abkommens ihr Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen und zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Darüber hinaus hat sich die Volksrepublik China zur Ratifikation der noch ausstehenden grundlegenden ILO-Konventionen verpflichtet.

31. Gibt es jenseits der politischen Einigung über das CAI bilaterale Zusatzvereinbarungen von Mitgliedstaaten mit der chinesischen Seite, die nicht in der Einigung abgebildet worden sind – etwa hinsichtlich von Menschenrechten?
- a) Hat die Bundesregierung eine Zusatzvereinbarung getroffen, die es der Deutschen Telekom und Airbus ermöglichen, stärker als bisher auf dem chinesischen Markt tätig zu werden?
 - b) Ist der deutschen Bundesregierung bekannt, ob und welche Zusatzvereinbarungen mit Frankreich getroffen wurden, die sich nicht im Einigungstext des CAI wiederfinden?

Die Fragen 31 bis 31b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat anlässlich der politischen Grundsatzeinigung über das CAI keine Zusatzvereinbarungen mit der chinesischen Seite geschlossen. Darüber hinaus sind der Bundesregierung auch keine Zusatzvereinbarungen anderer EU-Mitgliedstaaten mit der Volksrepublik China bekannt.

