

In der Schwebe: Ratifizierung des CAI stockt

Es war zum Jahresende 2020 eine Nachricht, mit der kaum noch gerechnet worden war: Die EU und China verständigten sich nach 35 Verhandlungsrunden auf ein Investitionsabkommen. Doch aufgrund politischer Spannungen ist eine Ratifizierung in der EU in weite Ferne gerückt. Was würde das Abkommen für die deutsche Wirtschaft bedeuten? Was steht auf dem Spiel?

Fünf Monate nach der politischen Einigung ist der Prozess hin zu einer Ratifizierung des Comprehensive Agreement on Investment (CAI) zwischen der EU und China auf EU-Seite zumindest vorläufig ins Stocken geraten. Selbst Stimmen aus der EU-Kommission weisen auf die schwierigen Bedingungen hin und äußern öffentlich, dass ein zügiges Voranschreiten zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich ist.

Die juristische Prüfung und die Übersetzung des Textes in alle Amtssprachen der EU gehen zwar weiter. Der politische Prozess – die Zustimmung durch den Rat der EU und die Ratifizierung durch das Europäische Parlament (EP) – liegt aber erst einmal auf Eis. Das EP lehnt es ab, über das Abkommen zu beraten, solange einzelne EP-Mitglieder und der EP-Menschenrechtsausschuss von chinesischen Sanktionen betroffen sind. Die Sanktionen waren Pekings Antwort auf Sanktionen der EU, die diese gegen einzelne Personen und Einrichtungen in Xinjiang aufgrund von Menschenrechtsverstößen verhängt hatte.

Im EP hatte das CAI aber auch schon vor den Sanktionen keinen guten Stand. Vor allem die Zusage Chinas, die Annahme der ILO-Konventionen zu Zwangsarbeit eigenständig – also ohne klaren Zeitplan – voranzutreiben, stößt dort auf Kritik. Im Rat haben Deutschland und Frankreich am entschiedensten für das Abkommen geworben. Aufgrund anstehender Wahlen – der Bundestagswahl im September 2021 und der französischen Präsidentschaftswahl im April 2022 – dürften sich die Regierungen in Berlin und Paris in den kommenden

Im Europäischen Parlament hatte das Investitionsabkommen mit China auch schon vor den Sanktionen keinen guten Stand.



Foto: IMAGO / PanoramiC

Monaten jedoch weit weniger energisch für ein eher unpopuläres Abkommen einsetzen.

Angesichts der politisch verfahrenen Situation stellt sich die Frage, was mit dem Abkommen für deutsche und europäische Unternehmen auf dem Spiel steht. Wie sieht es mit den verhandelten Inhalten des Abkommens aus? Wurden die gesteckten Ziele auf europäischer Seite erreicht?

Was kann das Abkommen?

Im CAI wurden einige wichtige Ziele für bilaterale Investitionen festgeschrieben. Zu den Verhandlungserfolgen der EU zählen unter anderem das Verbot von erzwungenem Technologietransfer, Transparenzaufgaben für Subventionen im Dienstleistungssektor und die Auflage, dass Staatsunternehmen sich marktkonform verhalten müssen. Das Abkommen kann damit zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Beziehungen sowie zur Lösung bestehender Herausforderungen beitragen. Dies begrüßt die deutsche Wirtschaft.

Ebenfalls positiv hervorzuheben ist die Zusage Chinas, den Zugang zu chinesischen Normungsgremien umfassend auch europäischen Unternehmen zu ermöglichen. Bereits in den vergangenen Jahren war ein Zugang zu Normungsgremien in einzelnen Teilbereichen eingeräumt worden.

Neu für ein Investitionsabkommen, aber in Anlehnung an die EU-Freihandelsabkommen mit Japan oder Vietnam, enthält das CAI – anders als zum Beispiel das RCEP-Abkommen – ein Kapitel zum Themenkomplex Nachhaltigkeit. Der Fokus liegt auf den Bereichen Corporate Social Responsibility, Fragen zu Umwelt, Klima und Arbeit, einschließlich der Ratifizierung der ILO-Konventionen zu Zwangsarbeit. Hierin bekundet China, an der Übernahme der ILO-Konvention gegen Zwangsarbeit zu arbeiten.

Was kann das Abkommen nicht?

Die strukturellen Ungleichgewichte im Marktzugang werden nicht aufgelöst. Das chinesische System der Negativlisten bleibt ebenso bestehen wie zahlreiche Eingriffs- und Blockademöglichkeiten der chinesischen Behörden. Umgekehrt sichert die EU China auf unbestimmte Zeit die Offenheit des eigenen Marktes zu, was als großer Verhandlungserfolg für Peking zu bewerten ist. Die deutsche Wirtschaft fordert deshalb von der Europäischen Kommission, dass der Druck auf China, weitere Zugeständnisse in Richtung Reziprozität und Wettbewerbsgleichheit zu machen, aufrechterhalten bleibt. Die Liste der weiterhin bestehenden Einschränkungen ist immer noch lang. Der Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen in China und Digitalthemen wie freier und sicherer grenzüberschreitender Datenverkehr sind nur zwei Beispiele für Themen, die in der Regel keinen Eingang in Investitionsabkommen finden, für deutsche Unternehmen in China aber weiterhin zentrale Herausforderungen darstellen. Außerdem wurde der gesamte Bereich des Investitionsschutzes komplett zurückgestellt. Er muss in künftigen Verhandlungen geregelt werden.

Insgesamt ergibt das CAI ein gemischtes Bild. In den Bereichen Marktzugang und „level playing field“ schreiben die von China getätigten Zusagen weitgehend den Status quo fest. Das CAI würde die Situation für europäische Unternehmen in China in einigen Bereichen verbessern, aber nicht grund-

legend offener und fairer gestalten. Es ist nicht der ganz große Wurf, aber ein willkommener Schritt in die richtige Richtung.

CAI als wichtiger Teil einer europäischen Gesamtstrategie

Das CAI bildet das Herzstück einer konstruktiven bilateralen Kooperationsagenda. Gerade in Zeiten großer globaler politischer Spannungen ist diese Agenda mit China bedeutsam. Gleichzeitig zeigt sich immer deutlicher, dass der bilaterale Verhandlungsweg nur einen Teil der Lösung darstellt. Die EU muss parallel auch auf eine internationale Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen, auf eine enge Abstimmung mit Partnern wie den USA, Japan, Südkorea oder Australien sowie auf den Ausbau unilateraler Instrumente setzen.

Gerade in letzterem Bereich hat die EU bereits eine gewisse Dynamik entwickelt. 2018 trat die Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente in Kraft. Die 2019 beschlossene europäische Koordinierung von Investitionsprüfungen ist seit Oktober 2020 funktionsfähig. Nach jahrelangem Stillstand ist zuletzt auch wieder Schwung in die Gespräche über ein neues „International Procurement Instrument“ (IPI) gekommen. Das potenziell weitreichendste Projekt ist ein neues Instrument gegen Marktverzerrungen durch Subventionen aus Nicht-EU-Staaten („Foreign Subsidies Instrument“), zu dem die Kommission unlängst einen Gesetzesvorschlag vorgelegt hat. Aber auch ein geplantes Lieferkettengesetz auf EU-Ebene, der neu eingeführte Sanktionsmechanismus gegen Menschenrechtsverstöße, den die EU im April erstmals gegen China einsetzte, sowie die Pläne für ein neues EU-Instrument gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen anderer Staaten sind im Zusammenhang der europäischen China-Agenda zu sehen.

Mit dem Aufbau eines umfassenden Instrumentenkastens erhöht die EU ihre geoökonomische Handlungsfähigkeit. Dies ist angesichts der komplexen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen durch China dringend geboten. Derart eingebettet in eine vielschichtige europäische Gesamtstrategie ist auch das CAI aus Sicht des APA weitaus positiver zu bewerten als für sich allein genommen.

APA-Geschäftsführung China:

Ferdinand Schaff

f.schaff@apa.bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1409

Patricia Schetelig

P.Schetelig@bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1532

www.asien-pazifik-ausschuss.de

APA
Asien-Pazifik-Ausschuss
der Deutschen Wirtschaft