

EU-China Investitionsabkommen: eine Checkliste

Wie wichtig eine enge Vernetzung der deutschen Wirtschaft mit den internationalen Märkten und das Funktionieren von Lieferketten ist, zeigt sich nicht zuletzt in der Corona-Krise. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf unsere Beziehung zu China gelegt werden, das seit vier Jahren Deutschlands wichtigster Handelspartner ist. Bei vielen deutschen Unternehmen ist die Hoffnung daher weiterhin groß, die derzeitigen Verhandlungen für ein EU-China Investitionsabkommen ([Comprehensive Agreement on Investment](#), CAI) in diesem Jahr einen entscheidenden Schritt voranzubringen. Die deutsche Ratspräsidentschaft bietet hierfür eine gute Möglichkeit. In Zeiten eines global zunehmenden Protektionismus, der durch die Corona-Krise womöglich noch verstärkt wird, ist eine Zusammenarbeit mit China als Wirtschaftspartner und Wettbewerber auf Augenhöhe unverändert wichtig. In den letzten Jahren hat China einige versprochene Marktöffnungen in die Wege geleitet: Zollsenkungen, Schritte zur Auflösung von Kapitalbeschränkungen sowie Schritte zur Lockerung im Finanzsektor. Dennoch: Einige Verbesserungen werden durch neue Regelungen konterkariert, viele Reformen stehen noch aus und ein Level Playing Field ist in weiter Ferne. Die CAI-Verhandlungen stocken seit Längerem. Ein ehrgeiziges Verhandlungsangebot Chinas zum Abbau der Asymmetrien beim Marktzugang kann dies ändern. Klar ist, das Ambitionsniveau darf nicht gesenkt werden, wenn aus 26 einzelnen Investitionsschutzabkommen der EU-Staaten eines wird. Ein geschlossenes Auftreten der EU und deren außenpolitische Handlungsfähigkeit ist hierbei entscheidend.

Zum Investitionsabkommen

Grundsätzlich gilt: Qualität geht vor Geschwindigkeit. Hauptziele des Abkommens sind die Stärkung von Rechtssicherheit und stabilen Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen, der Abbau von Hemmnissen und Asymmetrien im Marktzugang, der Schutz vor Diskriminierung, unrechtmäßiger Verstaatlichung und unfairer Behandlung. Das Abkommen muss WTO-kompatibel sein. Staatliche Mengenvorgaben (Managed Trade) die das Gegenteil von Freihandel bewirken sind also tabu. Erst das erfolgreich umgesetzte CAI kann den Weg zu einem umfassenden Freihandelsabkommen bereiten.

Ein umfassend gutes CAI heißt aus Sicht der deutschen Wirtschaft, wechselseitig:

- Umfangreicher Marktzugang
- Gleichberechtigter Zugang zu öffentlicher Beschaffung
- Effektiver Rechtsschutz für Investoren
- Effektiver Schutz geistigen Eigentums und Know-how-Schutz
- Verlässliches, durchsetzungsfähiges regulatorisches Umfeld
- Fairer Wettbewerb durch Level Playing Field
- Abschaffung von Lokalisierungs-, Joint Venture- und Technologietransferzwang
- Freier und sicherer Datenfluss über Ländergrenzen hinweg
- Nachhaltigkeit bei Drittstaatenkooperation
- Mittelstandsfreundliche Ausgestaltung: Think Small First

Umfangreicher Marktzugang

China ist seit 2001 Mitglied der Welthandelsorganisation. Es hat jedoch einige Beitrittsverpflichtungen immer noch nicht umgesetzt, etwa im Bereich Preiskontrolle, Transparenz und Notifizierungen. Deutsche Unternehmen leiden unter ungleichem Wettbewerb durch intransparente und wettbewerbsschädigende Subventionen von chinesischen Staatsbetrieben. Diese haben unter anderem auch zu den weltweiten Stahlüberkapazitäten beigetragen. Für Handelsbeziehungen auf Augenhöhe ist es unabdingbar, diese Asymmetrie der Handelsbedingungen auszugleichen. Insbesondere bei chinesischen Industriesubventionen sind volle Transparenz und ein Level Playing Field erforderlich. Darüber hinaus müssen Investitionsverbote und Beteiligungsobergrenzen reduziert bzw. abgeschafft werden. Die chinesische Regierung sollte eine deutlich reduzierte landesweite Negativliste formulieren. Diese sollte sich nur noch auf Branchen beziehen, die die nationale Sicherheit im engeren Sinne sowie die Versorgungssicherheit betreffen. Die Liste darf kein Instrument des Protektionismus oder zur Förderung von nationalen Champions sein. Das gilt auch für die Gleichstellung europäischer Investoren und den Schutz vor Enteignung. Wichtig ist die Garantie eines vollständigen Marktzugangs. Laut einer 2019 durchgeführten Umfrage der Deutschen Handelskammer in China beklagen rund zwei Drittel der deutschen Unternehmen in China hier einen Mangel. Außerdem ist eine Zunahme regulatorischer Hürden zu beobachten: Konventionelle Handelsbarrieren werden oftmals durch diskriminierende Zulassungsvorschriften ersetzt. Diese sind zudem teilweise auf Kommunal- und Provinzebene uneinheitlich gestaltet. Anlass zu großer Sorge bieten auch die nicht marktgerechten Preise für „Zwangslizenzen“ sowie diskriminierende Projektausschreibungen der Neuen Seidenstraße. Der Fokus sollte beim Marktzugang insbesondere auf den Bereichen Maschinenbau, Informations- und Kommunikationstechnologie, Transport, Gesundheit, Finanzdienstleistungen sowie Umwelt- und Energietechnologien liegen.

Gleichberechtigter Zugang zu öffentlicher Beschaffung

Der Zugang von EU-Unternehmen zu öffentlichen Beschaffungsaufträgen in China sollte verbessert und eine tatsächliche Gleichberechtigung hergestellt werden. Ein besserer Marktzugang bietet den Unternehmen die Chance, neue Exportmärkte und zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten zu erschließen. Denn die EU hat bereits einen der offensten Beschaffungsmärkte der Welt. Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in China brauchen die Unternehmen im gleichen Maße Transparenz und Zugang zu allen relevanten Informationen für die jeweiligen Verfahren. Dies schließt auch die Grundlagen für die Unternehmensbewertung im Rahmen von Corporate Social Scoring ein. Im Zuge seines WTO-Beitritts verpflichtete sich China auch zum Beitritt des WTO-Beschaffungsabkommens der aber noch aussteht. Ein realistisches chinesisches Angebot für einen Beitritt sollte nun rasch erfolgen. Darüber hinaus muss CAI beim Beschaffungsmarktzugang noch ambitionierter sein als die anvisierten WTO-Verpflichtungen.

Effektiver Rechtsschutz für Investoren

Eine Einigung auf Investitionsschutzstandards mit einem hohen Schutzniveau und einem effektiven Streitbeilegungsmechanismus ist aus Sicht der Wirtschaft sehr wichtig. Derzeit gibt es keine anderen internationalen Regelungen, welche Investoren zuverlässiger absichern als Investitionsschutzabkommen, über deren Einhaltung im Streitfall internationale Schiedsgerichte entscheiden. Der Schutz vor Nichtdiskriminierung ist in China besonders von Bedeutung. Aber auch der Vertrauensschutz und der Schutz vor Enteignung ist zu

gewährleisten. Deutsche Unternehmen profitieren derzeit von dem hohen Schutzstandard des deutsch-chinesischen Investitionsabkommens. Das Schutzniveau des EU-Abkommens sollte demgegenüber nicht abgesenkt werden. Zudem ist der Zugang zu transparenten Schiedsverfahren mit unabhängigen Richtern zu garantieren, ohne Vorrang nationaler (Handels-) Schiedsgerichte oder das Erfordernis einer vorherigen Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs. Zur Beseitigung rechtswidriger Schiedssprüche ist eine Rechtsmittelinstanz effektiver als ein ständiges Investitionsgericht bereits in der ersten Instanz. Gleichzeitig ist eine frühzeitige Abwehr ungerechtfertigter Klagen notwendig. Wichtig sind zudem schnellere und vor allem kostengünstigere Verfahren, gerade auch für KMU.

Effektiver Schutz geistigen Eigentums und Know-how-Schutz

Der Schutz der Rechte des geistigen Eigentums hat für Unternehmen erhebliche Bedeutung. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit China als einem Hauptherstellungsland von Marken- und Produktpirateriewaren. Seit mehr als zwanzig Jahren führen chinesische Waren die Statistik der EU-Zollbehörden bei den Grenzbeschlagnahmeverfahren an und liegen im Schnitt fast immer zwischen 70 und 80 Prozent. Das Abkommen sollte daher vorsehen, dass Eigentumsrechte, inklusive des Know-how-Schutzes einen besseren Schutzstatus bekommen. Die Durchsetzung dieser Rechte sollte gestärkt werden, was auch eine bessere Beweissituation für europäische Unternehmen in Verletzungsfällen einschließt. Darüber hinaus sollte auf einen erzwungenen Technologietransfer ausdrücklich verzichtet werden. Bei Patentanmeldungen sollten eine faire Bewertung und Prüfung auf Basis international vergleichbarer Kriterien erfolgen. Die Einigung auf den gegenseitigen Schutz von geographischen Schutzangaben zwischen der EU und China im Jahr 2019 sollte ausgebaut werden.

Verlässliches, durchsetzungsfähiges regulatorisches Umfeld

Es muss sichergestellt werden, dass europäische Firmen, die in China investieren, dieselben unternehmerischen Rechte und Handlungsfreiheiten genießen wie chinesische Investoren in Europa. Es gilt, gleiche Wettbewerbsbedingungen für staatliche und private Unternehmen zu schaffen, etwa durch Reformen staatlicher Betriebe und die Klarstellung des Mindestprozentsatzes der staatlichen Beteiligung. Soweit internationale Abkommen greifen, z.B. in Bezug auf internationale Exportkontrollregime, sollten darüber hinaus keine zusätzlichen nationalen Regelungen oder Re-Exportkontrollen geschaffen werden. Denn hier den Überblick zu behalten, stellt insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen vor nahezu unüberbrückbare Herausforderungen. Analog wie digital gilt: Diskriminierung muss durch effektive Notifizierungsmechanismen und umfassende staatliche Transparenzverpflichtungen entgegengewirkt werden. Gerade Entscheidungen, die mit Hilfe neuer technologischer Entwicklungen wie Algorithmen oder durch künstliche Intelligenz getroffen werden, müssen immer nachvollziehbar und anfechtbar gestaltet werden.

Fairer Wettbewerb durch Level Playing Field

Voraussetzung für engere Wirtschaftsbeziehungen mit China ist ein Level Playing Field, um Verhandlungen auf Augenhöhe für freien und fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Hierfür ist Transparenz essenziell, sowohl über bestehende Subventionen als auch über staatliche Beteiligungen. Wettbewerbsverzerrende Subventionen sollten im Zuge der Verhandlungen komplett abgebaut werden. Die EU, die USA, Japan und weiterer Partner haben Vorschläge

zur Stärkung der staatlichen Transparenzpflichten und zum Verbot wettbewerbsverzerrender Subventionen, vor allem in der Industrie, gemacht. Für ein globales Level-Playing-Field sollten diese Vorschläge umgesetzt werden. Dieser Ansatz ist wirtschaftlich sinnvoller als ein Subventionswettbewerb. Hierzu gehören auch moderne globale Regeln, die Privatunternehmen faire Bedingungen im Wettbewerb mit staatlich geförderten und Staatsbetrieben garantieren. Ansonsten sind auch bei der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts die Veränderungen im globalen Wettbewerb zu berücksichtigen. Für private und staatliche Unternehmen müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten. Ein Level Playing Field ist insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Investitionen Beihilferecht, Steuern und Umwelt-, Lebensmittel-, Verbraucher-, Datenschutz- und Industriestandards, aber auch mit Blick auf zukünftige Regulierungsbereiche wichtig.

Abschaffung von Lokalisierungs-, Joint Venture- und Technologietransferzwang

Das Risiko von unfreiwilligem Technologietransfer bremst ausländische Firmen die neuesten Technologien in der Wertschöpfung in China einzusetzen oder noch mehr Forschung und Entwicklung in China zu betreiben. Es muss demnach sichergestellt werden, dass bei öffentlichen Aufträgen, Investitionsgenehmigungen, Produktzertifizierungen, IT-Infrastruktur und Verschlüsselung oder im Rahmen von Joint Ventures kein unfreiwilliger Technologietransfer vorkommt. Das Foreign Investment Law (FIL), welches am 01.01.2020 in Kraft trat, erteilt in Artikel 22 ein Verbot von erzwungenem Technologietransfer. Dies ist ein wichtiger Schritt, um die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Sinne der Unternehmen zu verbessern. Jetzt muss dies umgesetzt werden.

Freier und sicherer Datenfluss über Ländergrenzen hinweg

Grenzüberschreitender Datentransfer ist unerlässlich für E-Commerce und die heutige moderne Steuerung globaler Wertschöpfungsketten. Zukunftssichere Regeln zu digitalem Handel sollten darauf abzielen, den grenzüberschreitenden Fluss von Datenströmen zu gewährleisten, Daten und geistiges Eigentum von Unternehmen zu schützen und Standards und Normen für den digitalen Handel – wo möglich – zu harmonisieren. Innerbetrieblich muss ein voll gesicherter VPN Datentransfer möglich sein, sowohl für Niederlassungen als auch für Geschäftsreisende. Europäische Errungenschaften wie etwa zum Datenschutz müssen dabei gesichert werden. Für den in die Herstellung von physischen Gütern einfließenden Anteil an Dienstleistungen („Modus 5“) sind moderne Handelsregeln notwendig.

Nachhaltigkeit bei Drittstaatenkooperation

Beide Seiten sollten sich darauf einigen, ihre Drittstaatenkooperationen wie etwa der Neuen Seidenstraße so auszurichten, dass sie zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Auch sollte sie auf ihren multilateralen Verpflichtungen in den Bereichen Arbeit und Umwelt aufbauen. Zu Aufträgen der Neuen Seidenstraße sollten alle Unternehmen diskriminierungsfreien und transparenten Zugang erhalten.

Mittelstandsfreundliche Ausgestaltung: Think Small First

Handelshemmnisse betreffen KMUs überproportional, da diese weniger Personal und Ressourcen zur Verfügung haben. Das Abkommen sollte daher ein eigenes Mittelstandskapitel beinhalten, um die KMU-spezifischen Herausforderungen zu adressieren. Insbesondere können KMUs von gesteigerter Transparenz, dem Abbau technischer Handelsbarrieren

und vereinfachten Zoll- und Visaverfahren profitieren. Beide Seiten sollten sich verpflichten, KMU-Kontaktstellen einzurichten, die die Umsetzung der KMU-relevanten Abkommensteile verantworten.

Haupthemmnisse deutscher Unternehmen im Chinageschäft:

- Corona-Handelshemmnisse (u.a. Reisebeschränkungen, administrative Hürden für den Zugang zu Hilfspaketen und Exportbeschränkungen auf diverse Güter)
- Unklares regulatorisches Umfeld
- Zollvorschriften (z.B. regional unterschiedliche Prozeduren für die Importverzollung)
- Beschränkter Internetzugang
- Unzureichender Schutz des geistigen Eigentums und Know-hows
- Grenzüberschreitender Datentransfer
- Kapitalverkehrskontrollen und grenzüberschreitender Zahlungsverkehr
- Bevorzugung chinesischer Unternehmen, insbesondere im öffentlichen Auftragswesen
- Intransparente und komplexe Zertifizierungsvorschriften und Produktzulassungen, v.a. in den Bereichen medizintechnische Produkte, Kosmetika, pharmazeutische Produkte, Lebensmittel
- Normen und Konformitätsbewertung einschließlich des Systems der obligatorischen Zertifizierung (CCC)
- Cyber-Sicherheitsmaßnahmen sowie Unsicherheiten und Intransparenz bei den Bewertungskriterien des Social Scoring Systems
- Beschränkungen für ausländische Investitionen
- Erzwungener Technologie-Transfer

Wirtschaftsbeziehungen China und Deutschland

China ist für die deutsche Wirtschaft seit 2016 der wichtigste Handelspartner. Das Handelsvolumen im Jahr 2019 lag bei 206 Milliarden Euro, davon waren 96 Milliarden Euro deutsche Exporte und 110 Milliarden Euro Importe. In China sind über 5.000 deutsche Unternehmen mit über einer Million Arbeitsplätzen vertreten. Zwischen 2000 und 2019 hat sich der Anteil Chinas an den deutschen Exporten mehr als vervierfacht. 2019 betrug der Anteil Chinas an deutschen Einfuhren knapp 10%. Für China ist Deutschland das fünftwichtigste Lieferland. Deutschland verfügte 2017 über Direktinvestitionsbestände in China im Wert von 87 Milliarden Euro. Die Investitionsbestände chinesischer Investoren in Deutschland betragen 2017 4,1 Milliarden Euro.

Deutsche Handelskammer in China

Ansprechpartner für die deutschen Unternehmen in China ist die [Deutsche Handelskammer in China](#). Sie ist mit mehr als 2.300 Unternehmen die offizielle Mitgliederorganisation deutscher Firmen in China. Mit aktuellen Marktinformationen und praxisorientierten Wirtschaftsauskünften hilft sie ihren Mitgliedern in China, erfolgreich ihre Geschäfte zu betreiben. Die Kammer bietet der deutsch-chinesischen Business Community eine Plattform und vertritt die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Stakeholdern wie der Politik und der Öffentlichkeit.