



Brüssel, den 23.5.2013
SWD(2013) 184 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DES FOLGENABSCHÄTZUNGSBERICHTS ÜBER DIE
INVESTITIONSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND CHINA

Begleitunterlage zur

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein
Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China**

{COM(2013) 297 final}
{SWD(2013) 185 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DES FOLGENABSCHÄTZUNGSBERICHTS ÜBER DIE INVESTITIONSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND CHINA

Begleitunterlage zur

Empfehlung für einen Beschluss des Rates

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Investitionsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China

1. HINTERGRUND

Der Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ vom 7. Juli 2010¹ zufolge ist China angesichts der Defizite beim derzeitigen Rechtsrahmen und beim Klima für Investitionen zwischen der EU und China ein potenzieller Partner für ein Investitionsabkommen. Im April 2010 erörterten der Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso und der chinesische Premierminister Wen Jiabao Möglichkeiten zur Vertiefung der bilateralen Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China. Danach verständigten sich der europäische Handelskommissar Karel De Gucht und der chinesische Handelsminister Chen Deming im Mai 2010 auf eine gemeinsame Investitions-Taksforce EU-China, die den Spielraum für die etwaige Aushandlung eines Investitionsabkommens EU-China ausloten sollte. Als Folge dieser gemeinsamen politischen Absicht und um einen Orientierungsrahmen für die nächsten Schritte abzustecken, wird in der vorliegende Folgenabschätzung untersucht, welche Probleme den derzeitigen Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China zugrunde liegen und wie diese Probleme gelöst werden können.

2. KONSULTATION VON INTERESSENTRÄGERN

Bei der Ausarbeitung dieser Folgenabschätzung wurde den Ansichten zahlreicher Interessengruppen Rechnung getragen: Mitgliedstaaten, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen. Um die Meinungen einzuholen, führte die Kommission Dialoge mit der Zivilgesellschaft und veranstaltete öffentliche Anhörungen; zudem gab sie eine umfassende Erhebung bei Unternehmen in der EU und europäischen Unternehmen in China in Auftrag. Die Befragten waren sich generell einig, dass China als strategischer Markt für europäische Investoren immer mehr an Bedeutung gewinnt. Die meisten Befragten gaben an, dass Investitionshürden die Investitionstätigkeit in China verhindern oder verkomplizieren würden. Sie berichteten über Schwierigkeiten unterschiedlichster Ursache, darunter Lizenz- und Jointventure-Auflagen, das Gebaren staatseigener Unternehmen, unlautere und diskriminierende Behandlung sowie fehlende Rechtssicherheit in China. Insgesamt ergaben die Konsultationen, dass einer Initiative auf EU-Ebene zur Erleichterung der Investitionstätigkeit und zur Erhöhung der Rechtssicherheit für europäische Investoren nachdrücklich befürwortet wird.

¹ COM(2010)343 final.

3. PROBLEMSTELLUNG

3.1. Das Investitionsklima zwischen der EU und China

China gilt bei europäischen Unternehmen als eines der strategisch wichtigsten Zielländer für ausländische Direktinvestitionen (ADI). Doch wenngleich ADI zwischen der EU und China als Faktor der bilateralen Beziehungen inzwischen deutlicher sichtbar werden, ist nach wie vor eine Diskrepanz zwischen den beiderseitigen Handelsbeziehungen einerseits und den Investitionsbeziehungen andererseits festzustellen. Im Vergleich zu anderen wichtigen Handelspartnern, beispielsweise den Vereinigten Staaten und wichtigen Schwellenländern wie Brasilien und Indien, bleiben die europäisch-chinesischen ADI-Ströme und -Bestände deutlich zurück.

Im Jahr 2010 machten die ADI der EU 5 % aller ADI-Zuflüsse in China aus; das sind lediglich 4-5 % der Gesamtabflüsse aus der EU. Daten des chinesischen Handelsministeriums (Mofcom) zufolge legten die chinesischen ADI-Ströme in die EU 2010 gegenüber 2009 zwar um über 100 % zu, kommen damit aber nur auf 1 % aller Zuflüsse in die EU. Die chinesischen ADI-Bestände in der EU liegen irgendwo zwischen 6,7 Mrd. EUR (Eurostat) und 9 Mrd. EUR (Mofcom), das sind lediglich 0,2 % aller ADI-Bestände in der EU.

3.2. Nachteilige Wettbewerbsbedingungen für potenzielle und tatsächliche europäische Investoren in China

Trotz der zunehmenden Anziehungskraft und strategischen Bedeutung Chinas als Zielland für ADI wirkt sich das Fehlen berechenbarer und sicherer Rahmenbedingungen nachteilig auf die ADI-Ströme aus der EU nach China aus. Die Folgen davon sind nicht nur ungenutzte Möglichkeiten, sondern auch zunehmende Ungleichgewichte, da die Investitionszuflüsse aus China in die EU vergleichsweise wenig behindert werden. Marktzugangsbeschränkungen für EU-Investoren in China sind ein wichtiges Thema; sie existieren auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (national, regional, kommunal) und in vielfältiger Form (Verbot ausländischer Eigentümerschaft und Beschränkungen für ausländisches Kapital, Jointventure-Auflagen, Kontrollmechanismen, Kapital- und Lizenzauflagen, um nur einige zu nennen). Diese Marktzugangshindernisse treiben die Kosten in die Höhe und/oder verhindern Investitionen in China. Vornehmlich kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die über weniger Ressourcen verfügen, bleiben damit vom chinesischen Markt ausgeschlossen.

EU-Investoren, die in China bereits niedergelassen sind, beklagen sich über Ungleichbehandlungen der unterschiedlichsten Art: schwerfälligere Verwaltungsvorschriften und -auflagen für ausländische Investoren, ungenügender Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und von Schlüsseltechnologien, Subventionierung chinesischer Wettbewerber und das Gebaren staatseigener Unternehmen.

Zum Schutz der Investoren und ihrer Investitionen besteht ein Mosaik von Abkommen. China hat 25 bilaterale Investitionsabkommen (BIT) mit 26 EU-Ländern geschlossen. Allerdings sind das Investitionsschutzniveau und die Behandlung nach der Niederlassung von BIT zu BIT unterschiedlich. Marktzugangsfragen bleiben unberücksichtigt. Außerdem werden die BIT nicht für unbegrenzte Zeit geschlossen.

3.3. Kein umfassender Rahmen zur Beseitigung der Defizite in den Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China

Es gibt derzeit keine Strukturen/Verhandlungen, in deren Rahmen alle Fragen mit Investitionsbezug umfassend behandelt werden könnten. Auf EU-Ebene wird derzeit zwar neu über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) zwischen der EU und China verhandelt. Diese Verhandlungen betreffen jedoch nur bestimmte Investitionsaspekte (Niederlassung zum Zwecke von Nichtdienstleistungen), nicht aber den Investitionsschutz; zudem haben sich die Verhandlungen aufgrund unterschiedlicher Erwartungen, Interessen und Mandate festgefahren.

Im Übrigen hält auch die Welthandelsorganisation keine multilateralen Investitionsregeln bereit, die den Marktzugang und die Behandlung nach der Niederlassung für alle Wirtschaftsbereiche regeln (nur für Dienstleistungen), ebenso wenig Regeln für den Investitionsschutz. Es bestehen zudem keine Aussichten, dass sich dies in naher Zukunft ändern könnte. Da China kein Mitglied der OECD ist, gilt hier auch nicht der Investitionskodex der OECD, dem sich die EU unterworfen hat. Ein eigenständiges Investitionsabkommen zwischen der EU und China ermöglicht die Schaffung eines umfassenden, einheitlichen Rechtsrahmens für die Liberalisierung, die Behandlung und den Schutz von Investitionen.

3.4. Die bilateralen Übereinkünfte Chinas und der EU, ihre Verhandlungen mit Drittländern und die Auswirkungen auf Investitionen

China und die EU haben Handels- und Investitionsabkommen mit Drittländern ausgehandelt, die wichtige bilaterale Verpflichtungen enthalten, oder sie haben entsprechende Verhandlungen aufgenommen. Aus diesen Verpflichtungen könnten sich potenzielle Wettbewerbsnachteile für europäische und chinesische Investoren in der EU und in China ergeben. Insbesondere das Investitionsabkommen zwischen den USA und China könnte erheblichen Zusagen bezüglich des Marktzugangs, der Behandlung nach der Niederlassung und des Schutzes mit sich bringen. Diese Zusagen würden den US-Investoren in China einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, den EU-Investoren hingegen einen Wettbewerbsnachteil einbringen.

3.5. Bedenken über chinesische Investitionen in der EU

Die erste Welle chinesischer Investitionen war auf natürliche Ressourcen gerichtet. Inzwischen zielt die Investitionstätigkeit Chinas auf Unternehmen und Wirtschaftszweige mit bestimmter technologischer Ausrichtung und bestimmtem Know-how ab. Viele chinesische Investitionen stammen von staatseigenen Unternehmen, die unter der mutmaßlichen Kontrolle der chinesischen Regierung stehen. Die derzeitigen bilateralen Investitionsabkommen enthalten keine Verhaltensregeln für staatseigene Unternehmen.

3.6. Das EU-Investitionsumfeld für chinesische Investoren

Die chinesische Seite empfindet die Tatsache, dass sie derzeit 25 BIT mit EU-Mitgliedstaaten unterhält, als suboptimal. Das Land ist stark an der Aushandlung eines einheitlichen Investitionsschutzabkommens auf EU-Ebene interessiert. China beklagt sich außerdem über variierende nationale Kontrollmechanismen für ausländische Investitionen, schwerfällige einzelstaatliche Lizenz- und Genehmigungsmechanismen sowie andere Beschränkungen. Das Land ist besorgt über die seiner Auffassung nach wachsende protektionistische Stimmung in

der EU und über mögliche künftige Marktzugangsbeschränkungen. Im Übrigen spricht China regelmäßig die Regelungen zur Erteilung von Arbeitsgenehmigungen und Visa an.

4. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Die Frage der Subsidiarität ist für dieses Vorhaben nicht von Belang, da sie die gemeinsame Handelspolitik betrifft. Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass die Europäische Union zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen bei den ausländischen Direktinvestitionen beiträgt. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e sowie die Artikel 206 und 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union übertragen der Europäischen Union die ausschließliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der ausländischen Direktinvestitionen.

5. ZIELE

Die allgemeinen Ziele der EU ergeben sich aus Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e, Artikel 206 und Artikel 207 AEUV sowie aus Artikel 21 EUV. Danach trägt die EU zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und bei den ausländischen Direktinvestitionen bei und fördert die allgemeinen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union. Aus der ermittelten Problematik der Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China und den allgemeinen Zielen der EU ergeben sich die folgenden spezifischen Ziele:

- Verbesserung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Behandlung von EU-Investoren in China,
- Verbesserung des Schutzes von EU-Investitionen in China,
- geringere Behinderung der Platzierung von Investitionen in China,
- Verstärkung der bilateralen Investitionsströme.

Die wichtigsten spezifischen Ziele Chinas sind kurz gesagt weitgehend vergleichbar:

- Schaffung einer einheitlichen EU-weiten Schutzgrundlage für chinesische Investitionen in der EU,
- Verbesserung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Behandlung chinesischer Investoren in der EU,
- Wahrung der bestehenden Öffnung für chinesische Investoren in der EU,
- Verstärkung der chinesischen Investitionsströme in die EU,
- wohlwollendere EU-seitige Anerkennung von Visa, Arbeitsgenehmigungen und konzernintern entsandten Arbeitnehmern im Falle chinesischer Investoren.

6. HANDLUNGSOPTIONEN

6.1 Option 1: keine Änderung der Politik: Das Referenzszenario geht davon aus, dass die Politik nicht geändert wird. Die BIT der Mitgliedstaaten würden zum Investitionsschutz in Kraft bleiben. Der Zugang zum chinesischen Markt würde sich nicht ändern. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass BIT beendbar sind und/oder Neuverhandlungen erfordern können.

6.2 Option 2: eigenständiges Investitionsschutzabkommen: Die zweite Option bestünde darin, dass die Kommission Verhandlungsrichtlinien für ein eigenständiges Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und China vorschlägt, welches die derzeit bestehenden 25 BIT ablösen und durch ein einziges EU-weites Abkommen ersetzen würde. Dieses Abkommen würde den Schutz von Investitionen und deren Behandlung nach der Niederlassung regeln, nicht jedoch den Marktzugang. Das Abkommen würde sich auf bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten stützen, alle üblichen BIT-Bestimmungen enthalten und Verfahren zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten vorsehen. Es würde aber auch versucht, zusätzliche Klauseln einzubringen: Recht der Staaten auf Verfolgung berechtigter Politikziele, Nichtabsenkung von Arbeits- und Umweltnormen, Bezugnahme auf die soziale Verantwortung von Unternehmen, Bestimmungen zu Leistungsanforderungen und zum Gebaren staatseigener Unternehmen.

6.3 Option 3: getrenntes Abkommen unter Verknüpfung von Investitionsschutz und Marktzugang: Eine dritte Option bestünde für die Kommission darin, Verhandlungsrichtlinien für ein eigenständiges Investitionsabkommen vorzuschlagen, das – wie Option 2 – Normen für den Investitionsschutz und die Behandlung nach der Niederlassung enthalten würde, darüber hinaus aber auch Verpflichtungen zur Liberalisierung des Marktzugangs. Wie weit die Liberalisierung des Marktzugangs letztlich gehen würde, wäre natürlich von den Verhandlungen mit China abhängig.

6.4 Option 4: Aufnahme der Schutzthematik in die derzeitigen Verhandlungsrichtlinien für das PCA; damit würde sowohl der Marktzugang als auch der Schutz im PCA geregelt: Als vierte Option hält die Kommission den Vorschlag für denkbar, die PCA-Verhandlungsrichtlinien auf den Investitionsschutz auszuweiten. Die PCA-Verhandlungen haben sich allerdings bei zahlreichen Fragen festgefahren, was ein Vorankommen verhindert. Nun auch noch das Thema Investitionen auf die Tagesordnung zu setzen, würde die Aussichten nicht verbessern. Deshalb muss diese Option verworfen werden, da sie im Hinblick auf die Erreichung der gesteckten Ziele weder realistisch noch praktikabel ist.

6.5 Option 5: umfassendes Freihandelsabkommen mit China unter Einschluss des Investitionsschutzes und eines ehrgeizigen Investitionsmarktzugangs: Diese Option ist der Vollständigkeit halber aufgeführt, ihr wird jedoch nicht weiter nachgegangen, da China nicht daran interessiert ist, in nächster Zeit ein Freihandelsabkommen mit der EU auszuhandeln. Aus dem genannten Grund ist dieses Szenario nicht als realistisch einzuschätzen. Somit muss diese Option verworfen werden.

7. FOLGENABSCHÄTZUNG

7.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft: Copenhagen Economics (2012) erhielt den Auftrag, die wirtschaftlichen Auswirkungen eines EU-weiten Schutzabkommens (Option 2)

und eines Investitionsabkommens mit Schutz und Marktzugang (Option 3) auf die EU und auf China qualitativ und quantitativ zu analysieren.

Die Analyse stützt sich zwecks Abschätzung der Auswirkungen besserer Investitionszugangsbedingungen auf ökonometrische Techniken (Gravitationsmodell). Dazu wurde ein angepasstes berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell (*Computable General Equilibrium model, CGE*) eingesetzt. Die modellgestützte Betrachtung der ADI-Ströme und der Auswirkungen einer Reduzierung der ADI-Hindernisse erforderte eine innovative Ausweitung des CGE-Rahmens, der üblicherweise für den Bereich Handelspolitik verwendet wird. Dies ist derzeit jedoch die einzige Möglichkeit, Veränderungen bei den ADI-Vorschriften in einem Gleichgewichtsszenario zu analysieren. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass Handel und ADI komplementär sind, d. h., dass die Verringerung von ADI-Beschränkungen zu einem Anstieg des Umsatzes von Auslandsunternehmenseinheiten führt.

Option 1 geht davon aus, dass keine Maßnahmen ergriffen werden. Mit quantitativen Modellierungsinstrumenten lässt sich die dynamische Entwicklung eines „Non-shock“-Szenarios nicht modellieren. Aus diesem Grund können die wirtschaftlichen Auswirkungen von Option 1 nicht quantifiziert werden.

Option 2 stellt auf den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und China ab. Daraus würden sich keine zusätzlichen Marktzugangsmöglichkeiten ergeben. Die vorhandene Literatur und die bisherigen Forschungsergebnisse erlauben noch keine eindeutigen Schlüsse auf die Korrelation zwischen reinen Investitionsschutzabkommen und den ADI-Strömen zwischen den Vertragsparteien. Gleichzeitig bestätigen Literatur, Erhebungen und öffentliche Konsultation, dass der Hauptwert solcher Abkommen darin liegt, dass sie größere Rechtssicherheit schaffen und den Investoren Rückversicherung geben. Option 2 dürfte somit keine Auswirkungen auf die Investitionsströme haben, weshalb seine wirtschaftlichen Auswirkungen sich mit wirtschaftlichen Modellen nicht quantifizieren lassen.

Option 3 stellt auf den Abschluss eines Investitionsabkommens zwischen der EU und China ab, das sowohl die Liberalisierung des Marktzugangs als auch den Investitionsschutz beinhaltet. Copenhagen Economics modellierte die wirtschaftlichen Auswirkungen einer mäßigen Liberalisierung (Verringerung der auf Investitionshindernisse zurückgehenden Kosten um 3 %) und einer ehrgeizigen (Verringerung um 10 %). Dies spiegelt die Asymmetrie zwischen der relativen Offenheit der EU und der Restriktivität Chinas gegenüber ADI wider, was in ein realistisches Verhandlungsszenario einfließen muss. Insgesamt dürfte Option 3 positive, wenngleich marginale wirtschaftliche Auswirkungen auf die EU und China haben. Die Ergebnisse des CGE-Modells lassen erkennen, dass jedes Szenario zu einem Anstieg der Investitionsbestände in der EU und China führen dürfte. Die ehrgeizige Liberalisierung dürfte zu einem Anstieg der EU-Investitionsbestände in China um bis zu 1,9 % führen und zu einem Anstieg der chinesischen Bestände in der EU um bis zu 0,9 %. Bei einer Verringerung der Investitionshindernisse in China dürfte der Umsatz von EU-Unternehmen in China aufgrund geringerer Betriebs- und Investitionskosten steigen. Die geringeren Kosten und die größere Rechtssicherheit dürften vor allem die Investitionstätigkeit kleiner und mittlerer EU-Unternehmen in China fördern. Alle Szenarien dürften einen zwar sehr geringen, aber doch positiven Einfluss auf die Realeinkommen in der EU und in China haben. Darüber hinaus ergibt das Modell, dass positive Einflüsse eines Abkommens auf den Handel zwischen der EU und China zu erwarten sind, und zwar ein Anstieg der EU-Investitionen in China im verarbeitenden Gewerbe und in geringerem Maße im Dienstleistungssektor. Einige wenige Wirtschaftszweige in China müssten mit geringfügigen

Desinvestitionen europäischer Unternehmen rechnen, was jedoch durch zusätzliche Investitionen in anderen Wirtschaftszweigen ausgeglichen werden dürfte. Im Übrigen würde Option 3 genau wie Option 2 die Rechtssicherheit durch einheitliche EU-Investitionsschutznormen erhöhen.

7.2 Auswirkungen auf die Umwelt: Es sei daran erinnert, dass die Analyse davon ausgehen muss, dass Option 1 keine Auswirkungen hat, weil es nicht möglich ist, ein „Non-shock“-Szenario zu modellieren. Option 2 dürfte keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt haben, da keine der beiden Optionen den Umfang oder die Richtung der Investitionsströme zwischen der EU und China beeinflusst.

Option 3 dürfte einen marginalen, vermutlich positiven Direkteinfluss auf die Umwelt in China und in der EU haben. Erstens dürfte Option 3 nur einen marginalen Anstieg der Investitionsbestände bewirken. Folglich dürften auch die Wirtschaftstätigkeit und die Umweltverschmutzung nur marginal zunehmen. Zweitens dürften sich zusätzlich fließende Investitionen hauptsächlich auf „saubere“ Fertigungs- oder Dienstleistungsbranchen konzentrieren und potenziell dazu dienen, veraltete chinesische Produktionsanlagen zu ersetzen. Drittens dürften EU-Investitionen in China die Verbreitung von ressourcen- und energieeffizienten Technologien und entsprechendem Know-how fördern, wohingegen chinesische Investoren in der EU an hohe europäische Umweltnormen gebunden wären. Viertens modellierte Copenhagen Economics die Auswirkungen der Option 3 auf den CO₂-Ausstoß, was ergab, dass die Auswirkungen unabhängig vom jeweiligen Liberalisierungsszenario marginal wären (-0,01 bis +0,03 %). Aufgrund des unquantifizierbaren Technologieausstrahlungseffekts dürften die ermittelten Zunahmen übertrieben, die ermittelten Rückgänge hingegen unterbewertet sein.

Schließlich dürfte sowohl Option 2 als auch Option 3 indirekt-positive Umweltauswirkungen zeigen, wenn es der Kommission gelänge, ein Klausel einzubringen, welche die Absenkung von Umweltnormen verhindert, womit sich der Umweltschutz in China verbessern dürfte (siehe Abschnitt 4.5). Die Optionen 2 und 3 könnten sich in der Theorie positiv auf das Recht der Staaten auswirken, berechnete Gemeinwohlziele zu verfolgen, wenn es gelänge, eine besondere Klausel durchzusetzen, welche dieses Recht bekräftigt (siehe Abschnitt 4.5).

7.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft: Es sei daran erinnert, dass die Analyse davon ausgehen muss, dass Option 1 keine Auswirkungen hat, weil es nicht möglich ist, ein „Non-shock“-Szenario zu modellieren. Option 2 hat keinen Einfluss auf die Investitionsströme zwischen der EU und China. Daher lässt sich mit dem DGE-Modell nicht prognostizieren, wie diese sich auf die Beschäftigung auswirken würden.

Option 3 stellt auf den Abschluss eines Investitionsliberalisierungs- und -schutzabkommens ab. Dem DGE-Modell zufolge dürfte die Wirkung auf die Beschäftigung insgesamt marginal sein, aber durchaus positiv in der EU und eindeutig positiv in China. In der EU dürften einige Wirtschaftszweige geringfügige Rückgänge bei der Beschäftigung verzeichnen, andere geringfügige Zuwächse. Insgesamt dürfte das Abkommen keine Arbeitsplätze für gering- oder hochqualifizierte Arbeitskräfte vernichten. Das Abkommen dürfte auch keine oder allenfalls marginale positive Auswirkungen auf die Löhne in der EU und in China haben. Auch in Bezug auf die soziale Integration schutzbedürftiger Gruppen dürfte es wirkungsneutral sein.

Im Übrigen dürfte es keinen Einfluss auf die Arbeitsnormen in der EU haben. In China dürfte es die Arbeitsnormen hingegen indirekt verbessern, da die Kommission sich bemühen wird, Bestimmungen über die soziale Verantwortung von Unternehmen einzubeziehen; dasselbe gilt

für eine Klausel, welche die Absenkung von Arbeitsnormen verhindert. Die Optionen 2 und 3 könnten sich in der Theorie positiv auf das Recht der Staaten auswirken, berechnigte Gemeinwohlziele zu verfolgen, wenn es gelänge, eine besondere Klausel durchzusetzen, welche dieses Recht bekräftigt (siehe Abschnitt 4.5).

7.4 Auswirkungen auf die Menschenrechte: Option 1 dürfte die Menschenrechtslage weder in der EU noch in China beeinflussen. Die Optionen 2 und 3 dürften keine oder wenn, dann positive Auswirkungen auf die diesbezügliche Lage in der EU oder in China haben. Die Eigentumsrechte der Investoren würden direkt gestärkt; die Rechte der anderen Akteure blieben davon hingegen unberührt. Auch hier dürfte eine Klausel größere Gewissheit bringen, welche das Recht auf Verfolgung berechtigter Gemeinwohlziele, einschließlich Menschenrechte, bekräftigt.

7.5 Auswirkungen des Investitionsschutzes auf das Recht der Staaten auf Verfolgung berechtigter Gemeinwohlziele Die Optionen 2 und 3 dürften das Recht der Staaten auf Verfolgung berechtigter Gemeinwohlziele positiv beeinflussen. Im Prinzip wird den Staaten in Investitionsschutzabkommen das Recht zugestanden, diskriminierungsfreie Rechtsvorschriften im öffentlichen Interesse zu erlassen. Die EU beabsichtigt, entsprechende Formulierungen in ein Abkommen einfließen zu lassen, mit denen das Recht der Staaten auf Verfolgung berechtigter Gemeinwohlziele ausdrücklich bekräftigt wird. Da die BIT der Mitgliedstaaten keine vergleichbaren Formulierungen enthalten, dürfte ein Investitionsabkommen zwischen der EU und China das Recht der Staaten verbessern, im Verhältnis zu China regulierend tätig zu werden.

7.6 Auswirkungen auf die Verwaltung und den Haushalt: Option 1 dürfte keine Auswirkungen auf die Verwaltungen und die Haushalte staatlicher Stellen oder privater Unternehmen haben. Die Optionen 2 und 3 dürften sich verwaltungs- und haushaltstechnisch positiv auf die Unternehmen auswirken, da die derzeit bestehenden 25 mitgliedstaatlichen BIT von einem einzigen EU-weiten Abkommen mit China abgelöst würden. Option 3 dürfte den Unternehmen je nach Grad der erreichten Marktzugangliberalisierung positive Ergebnisse bringen, nämlich reduzierte Kosten bei Investitionen in China. Die Optionen 2 und 3 könnten einen marginalen haushalts- und verwaltungstechnischen Aufwand für die EU mit sich bringen, weil Investor-Staat-Streitigkeiten, die Begleichung von Rechtskosten sowie aus Schiedssprüchen resultierende Zahlungen verwaltet werden müssten. Diese Kosten sind indessen unvermeidlich, denn sie sind die logische Folge der neuen regulatorischen Zuständigkeit der EU für ADI.

Option 1 geht davon aus, dass keine Maßnahmen ergriffen werden. Damit würde keines der allgemeinen, spezifischen oder operativen Ziele der EU oder Chinas erreicht; folglich ist diese Option unbrauchbar.

8. VERGLEICH DER OPTIONEN

Option 2 stellt auf den Abschluss eines Investitionsschutzabkommens zwischen der EU und China ab. Der Abschluss eines derartigen Abkommens würden lediglich zweien der vier spezifischen Ziele der EU gerecht. Seine Gesamtwirkung wäre neutral bis positiv. Es wäre zwar realisierbar, aber unbefriedigend für die EU. Es würde die Rechtssicherheit hinsichtlich der Behandlung und des Schutzes von EU-Investoren in China verbessern. Es könnte sich positiv auf Arbeits- und Umweltnormen in China auswirken, da keine Normen abgesenkt würden. Ferner könnte damit das Recht eines Staates auf Verfolgung berechtigter

Gemeinwohlziele bekräftigt werden. Der Zugang der EU-Investoren zum chinesischen Markt würde sich nicht verbessern. Ebenso wenig würden sich die Investitionsströme zwischen der EU und China erhöhen.

Option 3 stellt auf den Abschluss eines Investitionsschutz- und -liberalisierungsabkommens ab. Der Abschluss eines derartigen Abkommens würde allen vier spezifischen Zielen der EU gerecht und hätte eine insgesamt positive Wirkung. Die Rechtssicherheit bezüglich der Behandlung und des Schutzes von EU-Investoren in China würde sich dadurch erhöhen. Es würden zusätzliche Marktzugangsmöglichkeiten geschaffen. Zudem würden die Investitionsströme zwischen der EU und China anwachsen. Mit dieser Option würden die höchsten Wohlfahrtsgewinne erzielt. Das derzeitige Ungleichgewicht bei den Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China würde angesprochen. Ferner wären marginal positive Auswirkungen auf Umwelt und Beschäftigung zu verzeichnen.

Alles in allem ist Option 3 die bevorzugte Handlungsoption der EU. Es versteht sich, dass die Verhandlungen mit China eine Herausforderung darstellen, insbesondere im Hinblick auf den Marktzugang für Investoren. Andererseits hat China vor dem Hintergrund der wachsenden protektionistischen Stimmung gegenüber chinesischen Investitionen ein ureigenes Interesse an einem einheitlichen Schutzabkommen und verbindlichen Zusagen hinsichtlich des Zugangs zum EU-Markt.

9. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission wird die Auswirkungen und die Einhaltung eines potenziellen Investitionsabkommens zwischen der EU und China überwachen und begutachten. Worauf die Überwachung und Begutachtung und die diesbezüglichen Kriterien sich letztlich konzentrieren werden, ist vom Ausgang der Verhandlungen abhängig. Die GD Handel wird auf ihre bewährten Methoden und Verfahren zurückgreifen, wenn es gilt, die Auswirkungen eines Abkommens zu überwachen und zu begutachten.

ANHANG 1

Potenzielle Auswirkungen der Handlungsoptionen

Ziele	Option 1:	Option 2:	Option 3:
Graduelle Abschaffung der ADI-Beschränkungen	0/-	0	++
Wirtschaftswachstum	0/-	0	++
Schaffung von Arbeitsplätzen und Erzielung von Wohlfahrtsgewinnen	0	0	++
Wettbewerbsfähigkeit der EU	0/-	+	++
Verbesserung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Behandlung von EU-Investoren in China	0/-	+ (teils positiv, jedoch nur in Bezug auf die Behandlung nach der Niederlassung)	++ (positives Potenzial in Bezug auf die Behandlung sowohl vor als nach der Niederlassung)
Verbesserung des Schutzes von EU-Investitionen in China	0/-	++	++
Geringere Behinderung der Platzierung von Investitionen in China	0/-	0	+
Verstärkung der bilateralen Investitionsströme	0	0	+ (positives Potenzial)
Politische Durchführbarkeit	durchführbar	hohe Durchführbarkeit auf beiden Seiten	Durchführbarkeit hoch auf EU-Seite, mehr Vorbehalte auf chinesischer Seite
Zu erwartende Gesamtwirkung (Effektivität)	neutral	einige positive Auswirkungen auf einen Teil der Ziele zu erwarten	positive Auswirkungen auf den Investitionsschutz, zudem einige positive Auswirkungen erzielbar in Fragen, die den Marktzugang betreffen
Effizienz	neutral	+	++
Vereinbarkeit mit übergeordneten Politikzielen der EU	0	+	++

Option 1 („Status quo“) als Referenz; Optionen 2 und 3 im Vergleich zu Option 1; Verzicht auf Optionen 4 und 5, da unrealisierbar.

ANHANG 2

Übersicht über die Ziele und die Überwachungsindikatoren

	Allgemeine Ziele	Fortschrittsindikatoren
1	Graduelle Abschaffung der ADI-Beschränkungen	Relative und absolute prozentuale Veränderung der bilateralen Investitionsströme sowie allgemeine ADI-Trends (insbesondere verglichen mit anderen strategischen Handelspartnern und mit den BRIC-Staaten) Änderungen bei den Rechtsvorschriften Einvernehmlich eingegangene Verpflichtungen Rang Chinas und der EU in ADI-Restriktivitätsindizes (z. B. OECD)
2	Wirtschaftswachstum	Relative und absolute prozentuale Veränderung der bilateralen Investitionsströme Prozentuale Veränderung des BIP und des Nationaleinkommens
3	Schaffung von Arbeitsplätzen und Erzielung von Wohlfahrtsgewinnen	Prozentuale Veränderung von Beschäftigung und Löhnen
4	Wettbewerbsfähigkeit der EU	Platzierung der EU-Mitgliedstaaten in Weltranglisten zur Wettbewerbsfähigkeit
Spezifische Ziele		
1	Verbesserung der Rechtssicherheit in Bezug auf die Behandlung von EU-Investoren in China	Änderungen bei den Rechtsvorschriften Einvernehmliche Verpflichtungen Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen Ergebnisse von Unternehmensbefragungen
2	Verbesserung des Schutzes von EU-Investitionen in China	Änderungen bei den Rechtsvorschriften Einvernehmliche Verpflichtungen Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen Ergebnisse von Unternehmensbefragungen
3	Geringere Behinderung der Platzierung von Investitionen in China	Änderungen bei den Rechtsvorschriften Einvernehmliche Verpflichtungen Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen Ergebnisse von Unternehmensbefragungen Platzierung Chinas in Umfragen zur Restriktivität
4	Verstärkung der bilateralen Investitionsströme	Relative und absolute prozentuale Veränderung der bilateralen Investitionsströme
Operative Ziele		
1	Besserer Marktzugang und effektive ADI-Diskriminierungsfreiheit für EU-Investoren	Eingegangene Verpflichtungen (z. B. Zahl der Wirtschaftszweige, die ausländischen Investoren offen stehen, Zahl der festgestellten Hindernisse) Änderungen bei den Rechtsvorschriften bezüglich ausländischer Investoren Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen Ergebnisse von Unternehmensbefragungen Platzierung Chinas in Umfragen zur Restriktivität
2	Größere Transparenz und Berechenbarkeit bei der Kontrolle/Prüfung von ADI-Strömen aus der EU nach China	Bessere Verfügbarkeit von Informationen Änderungen bei den Rechtsvorschriften (z. B. Fristen und Verfahren)
3	Erreichung möglichst einheitlicher Normen zum Schutz europäischer Investoren in China	Änderungen bei den Rechtsvorschriften bezüglich ausländischer Investoren Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen
4	Gewährleistung, dass Investitionsschutznormen Rechte des geistigen Eigentums auf hohem Niveau schützen	Zahl der Beschwerden von EU-Unternehmen im Zusammenhang mit dem Schutz geistigen Eigentums Unternehmensbefragungen
5	Höhere Attraktivität der EU als Empfänger chinesischer ADI	Relative und absolute prozentuale Veränderung der bilateralen Investitionsströme Unternehmensbefragungen
6	Größere Transparenz der	Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen

	Verwaltungsverfahren und der Anwendung von ADI-Regeln	
7	Einrichtung von Auskunftsstellen und universellen Anlaufstellen (<i>one-stop shops</i>) für Investoren	Größere Transparenz/Verfügbarkeit von Informationen Zahl der Investoren, die sich an Auskunftsstellen wenden
8	Verbesserung der Chancengleichheit gegenüber staatseigenen chinesischen Unternehmen und in Bezug auf die Korrekturwirkung von Darlehen und Zuschüssen	Unternehmensbefragungen
9	Gewährleistung des Rechts der Parteien auf Verfolgung berechtigter Gemeinwohlziele	Einvernehmliche Verpflichtungen Verfolgung etwaiger Streitigkeiten, die sich aus dem Abkommen ergeben
10	Umsetzung einer Klausel, welche die Absenkung von Normen verhindert	Einvernehmliche Verpflichtungen Änderungen bei den Rechtsvorschriften / bei der praktischen Anwendung Ergebnisse von Unternehmensbefragungen
11	Aufnahme einer Bezugnahme auf die soziale Verantwortung von Unternehmen	Einvernehmliche Verpflichtungen Befragung von Unternehmen / Interessenträgern Berichterstattung der Unternehmen
12	Gewährleistung der Durchsetzung mittels adäquater Streitbeilegung, einschließlich außergerichtlicher Schiedsverfahren	Einvernehmliche Verpflichtungen Verfolgung etwaiger Streitigkeiten, die sich aus dem Abkommen ergeben Unternehmensbefragungen / Beschwerden von EU-Unternehmen