



POSITIONSPAPIER

FÜR EINEN AUSGEWOGENEN HANDEL ZWISCHEN DER EU UND CHINA

S&D – Bedingungen für einen
ausgewogenen Handel zwischen der EU und
China

*DIE EU AUF DER INTERNATIONALEN
BÜHNE*

Datum: 8.3.2016



Group of the Progressive Alliance of
Socialists & Democrats
in the European Parliament

Europäisches Parlament
Rue Wiertz/Wiertzstraat 60
B-1047 Brüssel
Tel.: +32 2 284 2111
Fax: +32 2 230 6664
www.socialistsanddemocrats.eu/de

INHALTSVERZEICHNIS

1	S&D – BEDINGUNGEN FÜR EINEN AUSGEWOGENEN HANDEL ZWISCHEN DER EU UND CHINA	3
2	HINTERGRUND	6
2.1	China ist seit 2013 die größte Handelsnation der Welt.....	6
2.2	Investitionsabkommen EU-China.....	8
2.3	Handelshemmnisse	9

1 S&D – BEDINGUNGEN FÜR EINEN AUSGEWOGENEN HANDEL ZWISCHEN DER EU UND CHINA

Die S&D-Fraktion befürwortet eine Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und China auf der Grundlage gleicher Wettbewerbsbedingungen. Daher sprechen wir uns dafür aus, dass die Handelsbeziehungen zwischen der EU und China auf bestimmten Bedingungen beruhen sollten.

Die EU sollte dabei **mit einer Stimme sprechen**. Die Wirkung der EU-Handelspolitik gegenüber China auf die EU wird oft dadurch konterkariert, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche einzelstaatliche Interessen verfolgen. Für uns steht ein **gemeinsames, kohärentes Konzept** gegenüber China an erster Stelle.

China verstößt oft gegen die **Rechte des geistigen Eigentums** oder setzt sie nicht durch. Der Handel mit gefälschten Produkten stellt keine reine Straftat dar, sondern geht mitunter vor allem mit einer ernsthaften Beeinträchtigung der Gesundheit der Verbraucher (beispielsweise bei gefälschten Medikamenten) oder der Umwelt (bei Chemikalien) einher.

Unsere Fraktion vertritt die Ansicht, dass die EU eng mit China darauf hinarbeiten muss, die Rechte des geistigen Eigentums ordnungsgemäß um- und durchzusetzen.

Unsere Fraktion spricht sich dagegen aus, dass China 2016 unter den derzeitigen Umständen von einzelnen Ländern der Status einer Marktwirtschaft gewährt wird. Daher muss die EU eine Lösung dafür ausarbeiten, wie sie ihren Verpflichtungen im Rahmen der WTO nachkommen und gleichzeitig dafür sorgen kann, dass die Arbeitnehmer aus der EU vor unfairen Handelspraktiken geschützt sind.

Unsere Fraktion fordert die Europäische Kommission auf, mit den anderen Mitgliedern der WTO zusammenzuarbeiten, damit im Rahmen der WTO eine strategische Koordinierung im Hinblick auf ein gemeinsames Konzept erfolgen kann, bevor Maßnahmen getroffen werden.

Mögliche Entscheidungen in Bezug auf den Status einer Marktwirtschaft sollten auf einer belastbaren, umfassenden Folgenabschätzung beruhen, damit bewertet werden kann, welche Folgen sich für die Beschäftigung und das nachhaltige Wachstum für alle Wirtschaftszweige der EU ergeben, und sie sollten davon abhängig gemacht werden, ob China die fünf von der Europäischen Kommission festgelegten Kriterien vollständig erfüllt.

Die EU muss ganz offensichtlich auch künftig ein wirksames Antidumping-Instrument vorhalten, das der tatsächlichen Marktlage in China Rechnung trägt. Auch dürfen wir nicht warten, bis der Schaden, der durch unfaire Praktiken entsteht, für unsere Wirtschaft nicht mehr rückgängig zu machen ist, und wir sollten uns ein Beispiel an anderen Volkswirtschaften in der Welt nehmen.

Die Kommission sollte sich darauf einstellen, im Rahmen des Anwendungsgebiets der Antidumpinggrundverordnung „von Amts wegen“ Untersuchungen einzuleiten und vor Ort Maßnahmen gegen eine „drohende Schädigung“ zu treffen, wo dies nachweislich gerechtfertigt ist. Die Kommission sollte darüber hinaus die Untersuchungen beschleunigen, die durchgeführt werden, bevor Handelsschutzinstrumente zur Anwendung kommen, und sie sollte aus der vollen Bandbreite der Handelsschutzinstrumente schöpfen.

Insbesondere würden wir es begrüßen, wenn die Regel des niedrigeren Zolls abgeschafft würde, da sie im Rahmen der WTO-Vorschriften nicht bindend ist und für uns zu einem Wettbewerbsnachteil gegenüber unseren Handelspartnern, beispielsweise den Vereinigten Staaten von Amerika, führt, die diese Regel nicht anwenden, was in der Folge zu höheren Antidumpingzöllen führen könnte.

Unsere Fraktion sollte die Europäische Kommission und den Rat nachdrücklich auffordern, **das Potenzial, das die Modernisierung und Stärkung der Handelsschutzinstrumente der EU birgt, auszuschöpfen.** In diesem Sinne sollten wir darauf hinarbeiten, dass künftig alle europäischen Sozialpartner, also nicht nur Unternehmer (wie dies bereits der Fall ist), sondern auch die Gewerkschaften, die Kommission auffordern können, Antidumpinguntersuchungen einzuleiten.

Wir fordern die Kommission auf, wirksame Maßnahmen zu treffen, **damit für einen besseren, auf Gegenseitigkeit beruhenden Marktzugang gesorgt ist.** China zeigt sich mit dem von der EU und ihren Mitgliedstaaten gewährten Marktzugang eher zufrieden. Diese Öffnung sollte allerdings nicht als selbstverständlich gelten. China

beanstandet von jeher, dass für seine Produkte handelspolitische Schutzmaßnahmen gelten, und vertritt die Auffassung, dass die Antidumpingmaßnahmen der EU eine protektionistische Maßnahme darstellen. Das Verfahren zur Gewährung staatlicher Beihilfen an Unternehmen, die auf dem chinesischen Markt tätig sind, sollte voll und ganz transparent sein.

China sollte seine Programme für staatliche Beihilfen an die Vorschriften der WTO anpassen und seine sozial- und arbeitsrechtlichen Bedingungen sowie auch seine Umweltstandards verbessern, damit es nicht zu Sozial-/Umweltdumping kommt; es sollte davon Abstand nehmen, ausländische Akteure zu diskriminieren, endlose technische Vorschriften zu erlassen und aufwändige Verfahren zur Konformitätsbewertung vorzuschreiben, die als protektionistische Maßnahmen angewendet werden, damit europäische Hersteller ihre Produkte nicht auf den Markt bringen können. Es sollte für Transparenz sorgen, was Konformitätsbewertungen an den Grenzen angeht, und international zugelassene Prüfberichte heranziehen, damit sich die Zollabfertigung einfacher gestaltet.

Zwar erreichten die **chinesischen Investitionen** in der EU im Jahr 2013 ein Volumen von 1,1 Mrd. EUR (+1100 % gegenüber 2009), und China hat angekündigt, es werde sich am Europäischen Fonds für strategische Investitionen beteiligen, aber dieses Volumen stellt nur einen kleinen Teil des Gesamtvolumens der ausländischen Direktinvestitionen in Europa dar. Der Anteil der EU-Ströme an ausländischen Direktinvestitionen nach China ist mit einem Investitionsvolumen von 8,2 Mrd. EUR im Jahr 2013 in China seitens der 28 Mitgliedstaaten nach wie vor höher.

Daher sprechen wir uns dafür aus, dass Gespräche im Hinblick auf ein ambitioniertes, ausgewogenes **Investitionsabkommen zwischen der EU und China geführt werden, das mit Bedingungen verknüpft wird**. China hat bisher in hohem Maße in rohstoffreichen Ländern investiert, richtet sich aber parallel zu seiner eigenen wirtschaftlichen Weiterentwicklung zunehmend auf Industrieländer aus. Es ist davon auszugehen, dass China sich bald auch für die EU interessieren wird.

Unsere Fraktion fordert die Europäische Kommission auf, besser zu definieren, welche Bereiche für uns von strategischer Bedeutung sind, wobei diese wiederum mit einer ambitionierten, EU-weiten Industriepolitik vereinbar sein sollten.

Ein mögliches Investitionsabkommen zwischen der EU und China muss umfassend mit dem am 4. März 2015 angenommenen Standpunkt unserer Fraktion vereinbar sein.

2 HINTERGRUND

2.1 China ist seit 2013 die größte Handelsnation der Welt

Die Europäische Union ist der größte Handelsraum der Welt, während China seit 2013 die größte Handelsnation der Welt ist. Nach zehn Jahren stattlicher Zuwächse bei den Ein- und Ausfuhren erreichte China im Jahr 2014 einen Anteil von 14,2 % am Welthandel.

Aus den unlängst veröffentlichten jährlichen Handelsdaten geht hervor, dass sich Chinas gesamter Handel im Jahr 2014 auf 3 508 Mrd. EUR belief, was einem Anstieg um 2,3 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. Während auf Ausfuhren ein Anteil von 1 910 Mrd. EUR entfiel, was einen Anstieg um 4,9 % darstellt, war bei den Einfuhren ein Rückgang um 0,6 % zu verzeichnen. Folglich stieg der Handelsüberschuss Chinas bis Ende 2014 auf 312 Mrd. EUR an. Dies spiegelt den kontinuierlichen Rückgang der Binnennachfrage wider, der von den strukturellen Anpassungen Chinas weg von Fertigung und Industrieentwicklung herrührt. Diese Tendenz hat sich Anfang 2015 fortgesetzt, wobei die Einfuhren im ersten Quartal weiter zurückgingen, was China einen Überschuss von 54 Mrd. EUR bescherte.

Der aktuelle Konjunkturrückgang des Landes und die Abwärtskorrektur in der chinesischen Schwerindustrie haben zu einem erheblichen Rückgang der Nachfrage des Landes nach bestimmten Waren wie Öl, Kohle und Erdölprodukte geführt. Eine niedrigere Binnennachfrage in Verbindung mit Überkapazitäten in einigen Wirtschaftszweigen (Beispiel: Die Überkapazitäten der Stahlindustrie werden auf 300 bis 400 Mio. Tonnen geschätzt, also mehr als das Doppelte der europäischen Stahlproduktion.) hat zu einem starken Anstieg der Ausfuhren von Stahlerzeugnissen geführt: Im Vergleich zu 2013 waren ein Volumenzuwachs von 50 % und ein Wertzuwachs von mehr als 30 % zu verzeichnen.

Der gesamte **Warenhandel** zwischen der EU-28 und China stieg 2014 sowohl bei den Einfuhren als auch bei den Ausfuhren an. Die Gesamtausfuhren aus den 28 Mitgliedstaaten der EU nach China beliefen sich 2014 auf 164,7 Mrd. EUR, was einem Anstieg um fast 16,5 Mrd. EUR gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Einfuhren aus China stiegen im selben Zeitraum von 280,1 Mrd. EUR auf 302,5 Mrd. EUR an. Insgesamt stieg das Handelsdefizit der EU-28 gegenüber China im Wesentlichen dank einer Erholung des Konsums in der EU leicht von 131,9 Mrd. EUR im Jahr 2013 auf 137,8 Mrd. EUR im Jahr 2014 an.

Der **Handel mit Dienstleistungen** zwischen der EU und China ist seit 2010 kontinuierlich angestiegen, bietet allerdings immer noch enormes Ausbaupotenzial.

Die Ausfuhr von Dienstleistungen aus der EU-28 nach China hat zwischen 2012 und 2014 mit einem Zuwachs von 27 % um 25,1 Mrd. EUR auf 31,7 Mrd. EUR stark zugenommen.

2013 exportierte die EU-28 Dienstleistungen im Wert von 29 Mrd. EUR nach China; dabei handelte es sich vorwiegend um Überschusstätigkeiten in den Bereichen Reisen und „andere Dienste“ einschließlich Patent- und Lizenzgebühren, Computer- und Informationsdienstleistungen und andere Unternehmensdienste.

Die Ausfuhren von Dienstleistungen aus China wurden auf 22,6 Mrd. EUR beziffert, wobei bei den „sonstigen Dienstleistungen“ ein stetiger Anstieg zu verzeichnen war. Insgesamt brachte der Handel mit Dienstleistungen der EU-28 im Jahr 2014 einen Überschuss von 9,2 Mrd. EUR ein, was einem Zuwachs um 4,0 Mrd. EUR in den vergangenen drei Jahren entspricht.

Um seine Auslandsaktiva – die sich im Jahr 2014 auf nahezu 5,8 Billionen EUR beliefen – zu diversifizieren, hat China schrittweise alle Beschränkungen im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen seiner Unternehmen aufgehoben. In der Folge schossen die ausländischen Direktinvestitionen Chinas in Form von umfangreichen Unternehmensfusionen und Übernahmen in die Höhe. Allerdings zählte Europa bis 2010 nicht zu den bevorzugten Orten für chinesische Investitionen. Mit der Finanz- und später der Eurokrise haben sich in Europa neue Möglichkeiten eröffnet. Verschuldete europäische Staaten, die mit fehlender Liquidität zu kämpfen hatten und deren Privatunternehmen Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten hatten, befürworteten Investitionen aus China. Diese Investoren sind ihrerseits zunehmend darum bemüht, ihr Portfolio zu diversifizieren und Technologien, FuE-Kapazitäten, Talente und Marken zu erwerben, und investieren in Branchen, in denen Europa Wettbewerbsvorteile hat (z. B. Automobilindustrie, Eisenbahnzulieferindustrie, Luft- und Raumfahrt, Hochpräzisionsmaschinen).

2014 erreichte die chinesische Investitionstätigkeit in der EU, deren durchschnittlicher jährlicher Mittelzufluss in den vier vorangegangenen Jahren etwa 10 Mrd. USD betrug, mit 18 Mrd. USD ihren Höhepunkt.

Während sich umfangreiche Übernahmen durch China einst auf Energie und Rohstoffe konzentrierten, setzen chinesische Investoren mittlerweile – insbesondere im ersten Quartal 2015 – den Schwerpunkt auf Lebensmittel, Immobilien, Technologie, Verkehr, Telekommunikation und andere fortgeschrittene Dienste.

- 2015 jährte sich die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen der EU und China zum 40. Mal, was als Quelle der Inspiration zur Stärkung der strategischen Partnerschaft gesehen wurde; diese strategische Partnerschaft ist für die Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China (VRC) sowie dafür, dass beide Seiten Antworten auf eine Reihe von globalen Problemstellungen finden, von allergrößter Bedeutung.

- Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um sich aktiv um Synergien bei den Leitinitiativen der jeweils anderen Seite zu bemühen, im Besonderen bei der Investitionsoffensive für Europa sowie der „One Belt, One Road“-Initiative, damit sich eine pragmatische Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen entwickelt, unter anderem mithilfe eines etwaigen Koinvestitionsinstruments China-EU;

2.2 Investitionsabkommen EU-China

Auf dem 16. EU-China-Gipfeltreffen am 21. November 2013 kündigten beide Seiten die [Aufnahme von Verhandlungen über ein umfassendes Investitionsabkommen zwischen China und der EU](#) an.

Das Abkommen sieht eine schrittweise Liberalisierung der Investitionen und die Abschaffung von Beschränkungen des Zugangs von Investoren zum Markt des jeweils anderen Vertragspartners vor. Auch wird es für einen einfacheren und sichereren Rechtsrahmen für Investoren auf beiden Seiten sorgen, indem es einen planbaren langfristigen Zugang zum chinesischen bzw. zum EU-Markt sicherstellt und indem es einen umfassenden Schutz für Investoren und ihrer Investitionen bietet.

Während der bisher sieben Gesprächsrunden wurden von den Verhandlungspartnern noch keine Angebote vorgelegt. Die EU ist im Hinblick auf einen Mehrwert sehr an einem Marktzugang interessiert (alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland haben bereits ein bilaterales Investitionsabkommen mit China unterzeichnet – die Industrie der EU ist somit bereits geschützt), während China ein einzelnes Regelwerk gegenüber Verhandlungen mit jedem einzelnen der 28 Mitgliedstaaten bevorzugen würde.

China hofft darauf, dass das Investitionsabkommen den Weg für ein tiefgreifendes und umfassendes FHA ebnen wird. Die Europäische Kommission ist jedoch nicht der Ansicht, dass die Bedingungen zur Einleitung einer Durchführbarkeitsstudie im Hinblick auf ein EU-China-FHA, geschweige denn zur formellen Aufnahme von Handelsverhandlungen, die auf ein FHA abzielen, gegeben sind.

2.3 Handelshemmnisse

Das Handels- und Investitionsvolumen zwischen der EU und China wird weiterhin steigen, und beide Seiten müssen im Hinblick auf eine Vermeidung von Spannungen und Streitigkeiten ihre politischen Auflagen für wirtschaftliche Integration verbessern.

Bei den Beziehungen mit China bestehen tatsächlich mehrere Handelshemmnisse.

Der Zugang zum chinesischen Markt ist trotz der in den letzten Jahren erfolgten Verbesserungen weiterhin schwierig. China ist seinen aus dem Protokoll über den Beitritt zur WTO erwachsenden Verpflichtungen nur teilweise nachgekommen und zögert nicht, seinen Industrie- sowie seinen Dienstleistungssektor unter Schutz zu stellen. Die wirtschaftliche Tätigkeit und die Zuweisung von Mitteln in China werden weiterhin hauptsächlich von einer Vielzahl an Regierungsprogrammen, Subventionsregelungen und Systemen, die dazu dienen, bestimmte Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen oder zu fördern, bestimmt.

Es sei daran erinnert, dass am 31. März 2015 in der EU 53 endgültige Anti-Dumping-Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verhängung von Ausgleichszöllen gegen chinesische Waren in Kraft waren (das sind zwei weniger als 2014). Der Kommission zufolge betreffen diese Maßnahmen weniger als 2 % des Handels zwischen der EU und China (1,38 %); allerdings ergibt sich dieser Prozentsatz im Verhältnis zu den Einfuhren, nachdem die Zölle erhoben wurden. Diese 53 Maßnahmen entsprechen etwa der Hälfte aller von der EU durchgesetzten handelspolitischen Schutzmaßnahmen. 2015 leitete die EU sechs neue Untersuchungen zu chinesischen Waren ein.

China beanstandet von jeher die Verhängung handelspolitischer Schutzmaßnahmen im Hinblick auf seine Produkte und vertritt die Auffassung, dass die Antidumpingmaßnahmen der EU ein protektionistisches Instrument seien.

Ausländische Unternehmen sehen sich in China mit zahlreichen Handelshemmnissen konfrontiert

China macht zunehmend von länderspezifischen Standards Gebrauch, mit deren Erfüllung die ausländischen Konkurrenten Schwierigkeiten haben. Zudem beschränkt China die Ausfuhr von Rohstoffen. Weitere Probleme, mit denen sich internationale Unternehmen in China konfrontiert sehen, sind das Fehlen gleicher Wettbewerbsbedingungen für Ausländer, Subventions- und Finanzierungsfragen, Lokalisierungsanforderungen sowie die Transparenz und Vorhersagbarkeit der Regierung und Rechtsetzung. In einer jüngst durchgeführten Studie berichteten 45 % der im Land tätigen europäischen Unternehmen, dass ihnen aufgrund von Problemen hinsichtlich des Marktzugangs oder aufgrund von regulatorischen Hemmnissen Möglichkeiten entgangen seien.

Chinas Markt für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist für ausländische Unternehmen äußerst schwer zugänglich

Europäische Unternehmen haben Schwierigkeiten beim Zugang zum chinesischen Markt für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Laut einer jüngst von der Europäischen Handelskammer in China durchgeführten Studie gibt es Probleme aufgrund mangelnder Transparenz, ungerechter Umsetzung der Vergabe der öffentlichen Aufträge und eines nicht zufriedenstellenden Beschwerdeverfahrens.

Weitere Probleme betreffen die Transparenz von Rechtsvorschriften und Regelungen, schwere Verstöße gegen die Rechte des geistigen Eigentums (Urheberrechte, Markenrechte und Patente) und Subventionen, die zu Überkapazitäten in problematischen Sektoren wie dem Stahl- und dem Chemiesektor führen.

64 % aller im Jahr 2012 an den europäischen Grenzen beschlagnahmten Produktfälschungen stammten aus China

Verstöße gegen die Rechte des geistigen Eigentums stellen für europäische Unternehmen in China weiterhin ein schwerwiegendes Problem dar. Im Jahr 2012 bewerteten vier Fünftel der in China tätigen europäischen Unternehmen die Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums durch die chinesische Regierung als unzureichend.

Chinas Beitrittsprotokoll, das 2001 unterzeichnet wurde, ermöglicht es den WTO-Mitgliedern, China als ein **Land ohne Marktwirtschaft** zu behandeln. Auch 15 Jahre nach Chinas WTO-Beitritt entspricht das Land nicht allen Kriterien einer Marktwirtschaft.

Die Europäische Union hat einseitig eine Reihe von Kriterien für die Definition einer Marktwirtschaft festgelegt: Ein Land muss flexible Wechselkurse, einen freien Markt, die Nichteinmischung durch den Staat, effektive Standards bei den Unternehmensabschlüssen und schließlich auch eine klare Definition von Eigentumsrechten sowie von Rechtsvorschriften über Insolvenz oder Konkurs nachweisen können.

In einem Bericht von 2011 stellte die Kommission fest, dass China nur eines der fünf von der EU festgelegten Kriterien erfüllt hatte, um den Status einer Marktwirtschaft zu erlangen — den „Verzicht auf die Anwendung des Barterhandels und Abwesenheit von durch den Staat verursachten Verzerrungen in der Unternehmenstätigkeit bei Privatisierungen“. Seit der Veröffentlichung des Berichts der Kommission vor vier Jahren hat China keine nennenswerten Fortschritte in anderen Bereichen gemacht und qualifiziert sich nach wie vor nicht für den Status einer Marktwirtschaft.

Dennoch bemängelt China häufig die standhafte Weigerung der EU, das Land als vollwertige Marktwirtschaft anzuerkennen. Peking sieht dies als schwerwiegendes Hindernis bei der Entwicklung engerer Handelsbeziehungen mit Europa an.