

SWP-Aktuell

NR. 19 MÄRZ 2023

Neue US-Exportkontrollen und die wichtigsten Fragen für die EU

Empfehlungen für eine robuste europäische Ausfuhrkontrollpolitik

Martin Chorzempa/Laura von Daniels

Wie EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen bei ihrem Besuch im Weißen Haus ankündigte, will die EU ihre Exportkontrollen für Dual-Use-Produkte und neue Technologien erneuern und enger mit US-Maßnahmen abstimmen. Da die EU-Staaten China zunehmend als sicherheitspolitische Bedrohung wahrnehmen, wäre die Anwendung von Exportkontrollen gegenüber Peking folgerichtig. Die von der Biden-Regierung im Oktober 2022 gegenüber China erlassenen Executive Orders für den Handel mit leistungsstarken Halbleiterchips, deren Produktionsmaschinen sowie mit hochleistungsfähigen Computern wirken sich bereits auf die EU aus. Um Rechtssicherheit für europäische Unternehmen zu schaffen, sollten die EU-Mitgliedstaaten schnell entscheiden, wie umfassend sie eigene Ausfuhrkontrollen modernisieren und ausweiten wollen. Dazu gehört auch eine Strategie, um gemeinsam mit anderen Staaten das multilaterale Wassenaar-Arrangement zumindest zeitweise zu ersetzen.

Anders als der ehemalige Präsident Trump strebt Präsident Biden kein umfassendes »Decoupling« von China an. Seine Regierung setzt jedoch die von Trump begonnenen Maßnahmen fort, wie zum Beispiel die Aufnahme chinesischer Firmen auf schwarze Listen für Exporte und Investitionen und die Ausweitung von Exportkontrollen, insbesondere für leistungsstarke Halbleiter und Halbleiterproduktionsmaschinen im Oktober 2022. Wie Bidens nationaler Sicherheitsberater Jake Sullivan dazu erklärte, verfolgen die USA das Ziel, »sicherzustellen, dass neue Technologien für, und nicht gegen unsere Demokratie und unsere Sicherheit arbeiten«. Der Fall Russland zeige, dass

Technologieexportkontrollen »ein neuer strategischer Vorteil im Instrumentarium der USA und ihrer Verbündeten sein können, um den Gegnern Kosten aufzuerlegen« und »ihre Fähigkeiten auf dem Schlachtfeld zu schwächen«. Exportkontrollen erschweren Russlands Zugriff auf Komponenten, die für Panzer, Raketen, Autos und Flugzeuge unentbehrlich sind, auch wenn die Kontrollen nicht zu 100 Prozent wasserdicht sind. Gegenüber »Wettbewerbern« gelte es, bei »grundlegenden Technologien« (*foundational technologies*) wie Halbleitern einen »möglichst großen Vorsprung« aufzubauen. Es gibt wenig Zweifel daran, dass Sullivan bei diesem Appell China im Blick hat.



Exportkontrollen in der US-Außen- und Sicherheitspolitik

Exportkontrollen gehören zu den mächtigsten wirtschaftlichen Instrumenten der USA, um außen- und sicherheitspolitische Ziele zu erreichen. Die entsprechenden Vorgaben regeln nicht nur die Ausfuhr von Gütern aus ihren Häfen, sondern auch die Wiederausfuhr dieser Güter, wenn sie einmal im Ausland sind, die Weitergabe von sensiblen Know-how, Daten und Bauplänen. In seltenen Fällen fallen auch Güter darunter, die das »direkte Produkt« von US-Ausrüstung sind, selbst wenn sie in Fabriken im Ausland hergestellt wurden (Foreign Direct Product Rule, FDPR). In solchen Fällen müssen ausländische Hersteller oder Exporteure eine Ausfuhrgenehmigung der US-Behörden beantragen. Damit wollen die USA verhindern, dass US-Technologie in die Hände von Staaten oder Organisationen gelangt, die die Sicherheit der USA und ihrer Verbündeten gefährden könnten. In den Bereichen, die für die nationale und internationale Sicherheit entscheidend sind – von der Nukleartechnologie über chemische Waffen bis hin zu konventionellen Waffen – sind solche Beschränkungen eher unstrittig. Bei Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (*dual use goods*), die sowohl zivile als auch militärische Anwendungen haben, sind die Ausfuhrkontrollen hingegen umstrittener.

In den Produktionssparten, in denen die USA einen eindeutigen technologischen Vorsprung besitzen, sind US-Exportbeschränkungen besonders wirksam. Aber ohne Kooperation mit anderen Staaten sind diese nur von begrenztem Nutzen. Unilaterale US-Maßnahmen wären wirkungslos, wenn die kontrollierte Technologie über Umwege an ein chinesisches Unternehmen weiterverkauft werden könnte. Daher sind solche Re-Exporte inzwischen nach US-Recht illegal. Außerdem verbessert die US-Regierung, wenn sie sich auf eine breite Koalition stützen kann, ihre Möglichkeiten, »Endverbleibskontrollen« durchzuführen. Um sicherzustellen, dass reglementierte Güter nicht umgeleitet werden, müssen die USA mit den Behörden anderer Länder kooperieren.

Während die USA zu Beginn des Kalten Krieges den Vorteil hatten, viele der fortschrittlichsten Technologien zu entwickeln, zu produzieren und deren Verbleib und Verwendung somit effektiv kontrollieren zu können, besitzen US-Unternehmen heute in wenigen Bereichen eine Monopolstellung. Multinationale Unternehmen mit Sitz in den USA führen 17 Prozent ihrer Forschungs- und Entwicklungsarbeiten außerhalb der USA durch, und ein zunehmender Teil davon findet außerhalb der Grenzen verbündeter Staaten statt. Untersuchungen zufolge sind die Ausfuhrkontrollen heute weniger wirksam als in den 1990er Jahren, was vor allem auf die zunehmende Nutzung globaler Wertschöpfungsketten zurückzuführen ist, die eine Verlagerung der Produktion an Orte außerhalb der Vereinigten Staaten erleichtert.

Verbindung mit Investitionskontrollen

Soll die die Verbreitung sensibler Technologien wirksam gesteuert werden, müssen Ausfuhrkontrollen in Verbindung mit anderen Instrumenten, wie Investitionskontrollen, eingesetzt werden. Wenn ein chinesisches Unternehmen ungehindert ein US-Unternehmen mit exportbeschränkter Technologie kaufen kann, droht der Know-how-Transfer durch die Hintertür. In den USA wächst die Befürchtung, dass US-Investitionen in China den Exportreglementierungen zuwiderlaufen könnten. US-Risikokapitalgeber können derzeit legal in Unternehmen investieren, die in der Volksrepublik die Produktion genau der Waren und Technologien aufbauen, die Unternehmen nach US-Recht nicht nach China exportieren dürfen. Deshalb zieht die Biden-Regierung inzwischen in begrenztem Maße Kontrollen für US-Auslandsinvestitionen (*out-bound investment controls*) in Erwägung.

Umsetzung durch US-Behörden

Die US-Bestimmungen zu Exportkontrollen bestehen größtenteils aus Listen, in denen die Arten von Gütern, Technologien oder

Dienstleistungen aufgeführt sind, deren Ausfuhr je nach Land (z. B. wenn ein Produkt nicht nach Nordkorea geliefert werden darf), Endverwendung (z. B. Verbot des Einsatzes für militärische Zwecke) oder Endnutzer (z. B. Verbot der Lieferung an ein bestimmtes Unternehmen wie Huawei) eingeschränkt werden kann. Die Prüfung ist unterschiedlich streng: In einigen Fällen kann ein gelistetes Produkt von der Genehmigungspflicht befreit werden, in anderen kann das Handelsministerium individuell entscheiden und in wieder anderen Fällen kann die Ausfuhr mit einer »Ablehnungsvermutung« (*presumption of denial*) belegt werden, die nahezu sicher zur endgültigen Ablehnung führt, wie häufig gegenüber dem Unternehmen Huawei praktiziert.

Die US-Regierung passt derzeit ihre Exportkontrollpolitik an, um auf politische Veränderungen in China, aber auch auf schnelle technologische Entwicklungen zu reagieren. Da unter Präsident Xi Jinping die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zunehmend verwischen, lässt sich heute schwerer beurteilen, ob ein chinesisches Unternehmen Waren aus rein kommerziellen oder aus sicherheitspolitischen Gründen bestellt. Chinas Politik der »militärisch-zivilen Fusion« (Military Civil Fusion, MCF) lässt in Washington die Alarmglocken läuten. Weil die in den USA gelisteten chinesischen Unternehmen mit Verbindungen zum Militär laufend neue Ableger gründen und so den US-Behörden entgehen, änderten die USA zuletzt ihre Strategie. Außerdem veranlassen die zunehmende Leistungsfähigkeit kommerzieller Halbleiter und die Verwendung von Produkten wie Drohnen in der Kriegsführung die USA dazu, ihre Kontrollen auszuweiten.

Exportkontrollen von Trump bis Biden

Hohe Intensität unter Trump

Exportkontrollen waren vor der Zeit der Trump-Regierung ein relativ ruhiger Bereich der US-Außenwirtschaftspolitik, wenn auch

immer mit unterschwelligem Spannungen verbunden. Die Trump-Administration hat den Einsatz dieser Instrumente auf oft disruptive Weise verstärkt. Den Anfang machte ZTE, ein großes chinesisches Telekommunikationsunternehmen, das gegen die US-Exportkontrollen und -Sanktionen verstieß, indem es Geräte mit US-Technologie an Iran und Nordkorea verkaufte. Anfang 2018 setzten die USA eine Verweigerungsanordnung (*denial order*) in Kraft, die ZTE den Zugang zu Technologien und zu Gütern verbot, die den US-Exportkontrollen unterliegen. Durch eine Vereinbarung zwischen Trump und Xi Jinping wurde die Anordnung aufgehoben, allerdings erst, nachdem ZTE hohe Geldstrafen und Beobachtungsmaßnahmen akzeptiert hatte.

Im Verlauf des Jahres 2018 verabschiedete der US-Kongress wichtige Gesetze, die eine Überprüfung der nationalen Sicherheit im Hinblick auf Exporte und Investitionen nach sich zogen. Der Export Control Reform Act (ECRA) verpflichtete die Regierung dazu, die US-Exportkontrollen entweder in den Rahmen multilateraler Vereinbarungen einzupassen oder ganz abzuschaffen. Zudem beauftragte der Kongress das Commerce Department damit, »neue und grundlegende« (*emerging and foundational*) Technologien zu identifizieren und den Handel damit stärker zu kontrollieren.

Das nächste große chinesische Technologieunternehmen, das im Oktober 2018 ins Visier der US-Behörden geriet, war Fujian Jinhua. Dem Chiphersteller wurde vorgeworfen, Designs seines US-Konkurrenten Micron gestohlen zu haben und die Technologie als seine eigene auszugeben. Die US-Regierung argumentierte, dass der Diebstahl von geistigem Eigentum »die langfristige wirtschaftliche Lebensfähigkeit von US-Lieferanten dieser wesentlichen Komponenten von US-Militärsystemen bedroht«. Fujian Jinhua wurde daraufhin auf die häufig zitierte »Entity list« gesetzt, die den Zugang der dort aufgeführten Unternehmen zu US-Waren und -Technologie stark einschränkt.

Im Mai 2019 setzten die USA auch Huawei, einen der wichtigsten Technologieführer Chinas und weltweit bedeutenden

Anbieter von Geräten für Telekommunikationsinfrastruktur und Smartphones, auf die Entity List, nachdem das Unternehmen vor einem US-Gericht wegen seiner Geschäfte mit dem Iran angeklagt worden war. Die US-Regierung stieß sich außerdem an der enorm gewachsenen Bedeutung eines chinesischen Produzenten für die globale Telekommunikationsinfrastruktur.

Der Fall Huawei veranschaulicht die Grenzen unilateraler Exportkontrollen in einer interdependenten Welt. Im Zuge des von Trump angekündigten plötzlichen Verbots von Lieferungen an Huawei drohten den US-Firmen Verluste in Höhe von Dutzenden Milliarden US-Dollar, weil die Restriktionen zuerst nicht für ausländische Unternehmen galten. Huawei-Geräte waren damals bereits ein fester Bestandteil in Haushalten und Telekommunikationsnetzen weltweit. Als die USA androhten, Huawei vollständig daran zu hindern, Telekommunikationsnetze in anderen Ländern zu bedienen, regte sich massiver Widerstand auf Seiten von US-Verbündeten und anderen Partnern, die damals die US-Einschätzung eines hohen Sicherheitsrisikos nicht teilten. Um Zeit zu gewinnen, erteilte Washington eine »vorläufige allgemeine Lizenz« (*temporary general license*), die eine weitere Belieferung Huawei zuließ.

Chinas Abhängigkeit von US-Technologie verschaffte Washington zwar die Möglichkeit, Verstöße gegen Sanktionen zu bestrafen, aber die Zwangsmaßnahmen erhöhten für Peking auch den Anreiz, stärker auf eigenständige Produktion zu setzen oder Lieferketten umzustrukturieren. Huawei fand andere Zulieferer außerhalb der Reichweite der US-Behörden, um seine Komponentenlücken zu schließen. Zum Teil handelte es sich dabei um US-Firmen, die ihre Produktion ins Ausland verlagerten, um den von Washington verhängten Beschränkungen zu entgehen. Daraufhin zog die Trump-Regierung neue Register. Im August 2020 wandte das US-Handelsministerium die FDPR auf Huawei und die mit ihm verbundenen Firmen an. Selbst Halbleiter, die ohne jeglichen US-Anteil produziert wurden, waren nun vom Verkauf an Huawei aus-

geschlossen, wenn sie mit US-Equipment, das in den globalen Halbleiterlieferketten von Peking bis Seoul, Tokio und Taipeh allgegenwärtig ist, hergestellt worden waren. Damit versetzten die USA Huawei einen schweren Schlag. Dennoch erholte sich das Unternehmen. Derzeit baut es beispielsweise noch einen Großteil der 5G-Netze in Deutschland mit aus.

Biden: Kontinuität mit mehr Reichweite

Mit einer entscheidenden Ausnahme folgt Biden der Linie Trumps. Seine Regierung hat rund 150 weitere chinesische Unternehmen auf die Entity List gesetzt, auch im Zusammenhang mit der Menschenrechtslage in Xinjiang. Sie hat vermehrt die FDPR eingesetzt, weitere Technologien reglementiert und auch die Investitionskontrollen ausgeweitet. Der Hauptunterschied besteht in dem Versuch, andere Staaten davon zu überzeugen, ähnliche Maßnahmen einzuführen – mit gemischtem Ergebnis. Einige der neuen US-Exportkontrollen wurden von anderen Staaten in einem plurilateralen Rahmen übernommen. Bei den gemeinsam gegen Russland erlassenen Sanktionen und Ausfuhrbeschränkungen für Spitzentechnologie zahlte sich das Zugehen der US-Behörden auf Europa und die asiatischen Verbündeten aus. Die Biden-Regierung machte die Drohung an Russland, die FDPR anzuwenden, unmittelbar nach dem russischen Angriff auf die Ukraine wahr.

Darüber hinaus formierten die USA eine internationale Koalition von 38 Staaten, darunter sogar Singapur und die Schweiz, die gleichzeitig auf die russische Invasion reagierten. Das Vorgehen markierte einen Wendepunkt in der zwischenstaatlichen Kooperation, da einige Länder, insbesondere in Europa, mit langjährigen Tabus brachen und neuen Exportkontrollen zustimmten, die über den traditionellen Rahmen hinausgingen. Bisher vereinbarten die Mitglieder des multilateralen Wassenaar-Arrangements gemeinsame Regeln, um die Verbreitung von Dual-Use-Gütern zu steuern. Für neue Listungen von Gütern im

Rahmen des Wassenaar-Abkommens wären einstimmige Beschlüsse nötig, die Russland als Mitglied verhindern kann. Washington akzeptierte die im Februar 2022 erlassenen nationalen Ausfuhrkontrollen und verzichtete darauf, die FDPR auf die Partnerländer anzuwenden.

Anders als die Wassenaar-Exportkontrollen, haben die Russland-Kontrollen ein wirtschaftsstrategisches Ziel. Sie sollen die russische Wirtschaft und die Kriegsmaschinerie zum Erliegen bringen. Zwar bewirkten die Maßnahmen anfangs einen Einbruch der russischen Importe. Die Koalition vereint in sich die meisten Hersteller von Spitzentechnologie weltweit. Dennoch gelingt es bisher nicht, Russlands Wirtschaft in die Knie zu zwingen und das Land damit zur Beendigung des Krieges zu bewegen.

Neue Chip-Kontrollen gegen China

Am 7. Oktober 2022 nahm die Biden-Regierung China erneut ins Visier. In den USA werden 42 Prozent der Anlagen und fast alle Entwicklungstools zur Herstellung leistungsstarker Halbleiter produziert, was Washington ein einzigartiges Druckmittel verschafft. Die neuen Kontrollen zielen darauf ab, den Verkauf modernster Chips, die für künstliche Intelligenz und Supercomputing-Anwendungen verwendet werden, zu unterbinden. Die FDPR ist ein Element in dieser Strategie. Die USA wollen außerdem Chinas Versuche konterkarieren, selbst fortschrittlichere Chips zu produzieren. Die Biden-Regierung hat dabei erklärt, ihre Exportregelungen sehr präzise auf Hochleistungschips zuzuschneiden, die eine Sicherheitsbedrohung darstellen. Während der Handel mit Chips für »Massenvernichtungswaffen, Hyperschallraketen, autonome Systeme und Massenüberwachung« reglementiert werden soll, kann mit anderen, weniger leistungsstarken Halbleiterchips weiter gehandelt werden. Die US-Regierung entschied sich für unilaterale Exportkontrollen. Allerdings erwirkte sie im Januar eine Einigung mit den Niederlanden und Japan darüber, dass auch die dort angesiedelten Hersteller von Anlagen

für Hochleistungschips den Verkauf nach China stoppen.

Trade-Offs aus US-Perspektive

Ausweitung der Exportkontrollen

In den USA wächst der politische Druck auf die Biden-Regierung, Exportkontrollen auszuweiten, um auf eine Reihe von Entwicklungen in China – von der Modernisierung seines Militärs bis zu Menschenrechtsfragen – zu reagieren. Dort, wo die US-Unternehmen eine Monopolstellung besitzen, oder in den Fällen, in denen es starke moralische Gründe (z. B. Menschenrechtsverletzungen) gibt, können unilaterale Maßnahmen geboten sein. Das Risiko besteht jedoch darin, dass US-Firmen, die nicht mehr in den chinesischen Markt exportieren können, ihre Produktion entweder ins Ausland verlagern oder aus dem Wettbewerb ausscheiden, weil ihnen wichtige Einnahmen entgehen. Wenn ausländische Unternehmen China weiter beliefern, verpufft die Wirkung der US-Kontrollen und die eigenen Hersteller bleiben auf den Kosten sitzen. Diese Erfahrung haben die USA in der Vergangenheit bereits gemacht, etwa als die Clinton-Regierung 1999 strengere Kontrollen für Satelliten einführte als der Rest der Welt und der US-Marktanteil daraufhin innerhalb eines Jahrzehnts von 73 auf 25 Prozent sank.

Eine Ausweitung von Exportkontrollen ohne klare rote Linien, welche Sicherheitsbedrohungen ihren Einsatz rechtfertigen, könnte den US-Unternehmen sogar dort schaden, wo es gar nicht um sicherheitsrelevante Produkte geht. In Umfragen berichteten 45 Prozent der US-Firmen in China von Umsatzeinbußen, weil die chinesischen Kunden befürchteten, sich nicht mehr auf US-Lieferungen verlassen zu können. Dass Washingtons Kontrollen manchmal zu weit gehen, zeigt der Fall Xiaomi, eines Herstellers von Telefonen und Lautsprechern, der auf eine Liste von Militärunternehmen gesetzt wurde. Ein US-Richter erklärte die Entscheidung später für »willkürlich und unberechenbar«, woraufhin die US-Regie-

rung den Elektronikanbieter von der Liste entfernte. Für die Marktakteure bleibt jedoch weiterhin unklar, welche Unternehmen als Nächstes ins Visier der US-Behörden geraten können.

Alleingänge oder Koalitionen?

Unilaterale Entscheidungen und kleine Koalitionen ermöglichen es oft, neue Regeln schneller umzusetzen. Wenn China jedoch durch andere Anbieter an Technologie gelangen kann, gleichen Entschlüsse in kleiner Runde eher einer Art Maginot-Linie, die nur die Illusion von Sicherheit aufrechterhält. Am Wassenaar-Arrangement beteiligen sich 42 Staaten, einschließlich Russland und Indien, um sicherzustellen, dass die Beschränkungen flächendeckende Wirkung zeigen. Allerdings ist das Format durch die Mitgliedschaft Russlands in zentralen Fragen, gerade auch was Kontrollen gegenüber China betrifft, handlungsunfähig.

Gelingt keine Einigung mit anderen Staaten, bleibt Washington immer das Mittel extraterritorialer Exportkontrolle in Form der FDP. Das ist aber nur dann effektiv, wenn die USA einen technologischen Vorsprung haben, den sie als Druckmittel einsetzen können – was nur in wenigen Sparten der Fall ist. Offene Drohungen schaden den US-Allianzen. Denn Länder, die sich über die extraterritoriale Anwendung des US-Exportkontrollrechts ärgern, können die Zusammenarbeit in anderen Bereichen verweigern oder darüber hinwegsehen, dass die eigenen Firmen US-Bestimmungen umgehen. Selbst unter dem strengeren Exportkontrollsystem in der Zeit des Kalten Krieges fanden Unternehmen immer wieder Wege, sensible Technologie in die Sowjetunion zu liefern.

Komplexität

Damit die Vorschriften wirksam umgesetzt werden können, müssen Unternehmen diese nachvollziehen können. Übermäßig komplexe oder weit gefasste Bestimmungen fördern Unsicherheiten. Regeln werden teils (ungewollt) nicht eingehalten, teils auch

übererfüllt, wenn Produzenten sich lieber zurückziehen, um Strafen zu entgehen. Unternehmensstrukturen und Lieferketten im Bereich der Spitzentechnologie sind häufig komplex, und der Versuch, die Kontrollen passgenau auf bestimmte Technologien zuzuschneiden, kann zu einem kaum durchschaubaren Regelwerk führen. Die jüngsten US-Richtlinien zum Handel mit Halbleiterprodukten umfassen 139 Seiten.

Kurzfristig vs. langfristig

Ein weiteres Risiko besteht im »Designing out« von US-Komponenten. Der verstärkte Einsatz von Ausfuhrbeschränkungen und insbesondere der FDP hat Unternehmen in und auch außerhalb Chinas vor Augen geführt, wie schnell sie in das Netz der Exportkontrollen geraten können. Dazu reicht es, US-Komponenten und -Technologie zu verwenden. Selbst für die USA ist es jedoch schwer, wenn nicht gar unmöglich, den Handel mit bestimmten Technologien dauerhaft zu überwachen. Zugleich reduziert jede Entscheidung, US-Komponenten von China fernzuhalten, langfristig auch die Einflussmöglichkeiten Washingtons. Je weniger China von der US-Technologie abhängig ist, desto weniger wissen die USA über die Stärken und Schwächen der anderen Seite.

Überraschenderweise hat Peking seit der Einführung der neuen US-Exportkontrollen keine Vergeltungsmaßnahmen ergriffen. Das mag einerseits an der Stärke der US-Technologieunternehmen liegen, andererseits aber auch ein Ausdruck der Image-Pflege sein, die die Volksrepublik seit kurzem betreibt. Denn Vergeltungsmaßnahmen könnten Unternehmen aus den USA und anderen Ländern zu einem vollständigen »Decoupling« bewegen. Künftige Investitionen und Technologietransfers nach China wären bedroht. Das schließt nicht aus, dass China gegen kleinere Länder wie Japan und die Niederlande Vergeltung übt, je nachdem wie weit sie sich den US-Kontrollen anschließen.

Trade-offs aus Perspektive der EU

Umfang

Als Russland im Februar 2022 in die Ukraine einmarschierte, schloss sich die EU der von den USA angeführten Koalition von 38 Ländern an, die gemeinsam Finanzsanktionen und weitreichende Exportkontrollen gegen Russland einführen. Die politischen Entscheidungsträger der EU zögern jedoch, diese Maßnahmen über den Ausnahmefall hinaus anzuwenden. Wenn die EU-Länder den Forderungen der USA nachkommen, vergleichbare Ausfuhrbeschränkungen einzuführen, gefährden sie ihre Handels- und Investitionsbeziehungen mit China und damit möglicherweise ihre eigene wirtschaftliche Stabilität. Gerade Deutschland hat bisher großen Wert darauf gelegt, seine starken transatlantischen Beziehungen mit einer Offenheit für Geschäfte mit China in Einklang zu bringen. Große EU-Unternehmen, die seit Beginn des Krieges in der Ukraine aufgrund ihres Rückzugs vom russischen Markt und steigender Energie- und Produktionskosten ihre Gewinne schrumpfen sehen, üben Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten aus, Geschäfte mit China nicht einzuschränken.

Die EU könnte versuchen, am Status quo festzuhalten und sich den Diskussionen über neue, umfassendere Exportkontrollen zu entziehen. Ein solcher Ansatz birgt jedoch Risiken für die europäische Sicherheit. Untätigkeit wäre mit politischen Kosten verbunden: Sie könnte die Zusammenarbeit mit den USA in anderen Politikbereichen beeinträchtigen. Die EU verliert so jede Möglichkeit, auf US-Entscheidungen über den Umfang und die Ausgestaltung der Ausfuhrkontrollen einzuwirken.

Dabei hatte die EU-Kommission bereits einen großen Schritt auf die USA zu gemacht, als sie sich im September 2021 mit der US-Regierung auf ein gemeinsames Statement zur Eröffnung des Transatlantic Trade and Technology Council (TTC) einigte. Darin stimmte sie zu, bei Exportkontrollen, die über die traditionellen Ziele hinausgehen, mit den USA zusammenzuarbeiten.

Als konkrete Fälle, in denen solche Restriktionen greifen können, benennt die Erklärung Menschenrechtsverletzungen, Sicherheitsrisiken, die durch neue Technologien entstehen, die zivil-militärische Fusionspolitik »bestimmter Akteure« und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen, die sich gegen die EU oder die USA richten. Obwohl nicht explizit genannt, bezieht sich der gesamte Passus in erster Linie auf China. Setzt die EU die Erklärung nun in die Tat um, könnte sie damit auch ihre Abwehrkräfte gegen mögliche Versuche Chinas stärken, einen Keil zwischen die Mitgliedstaaten zu treiben.

Koalitionen

Die Regierung Biden hat mit unilateralen Exportkontrollen gegen Peking, einschließlich einer neuen FDPR, längst dafür gesorgt, dass EU-Unternehmen sensible Technologien nicht mehr länger ungehindert nach China ausführen können. Da die Spannungen zwischen den USA und China zunehmen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit Taiwan, sollte Europa in Zukunft mit noch mehr und strengeren Kontrollen seitens der US-Regierung rechnen.

Verstärkt die EU ihre Zusammenarbeit mit den USA bei den Ausfuhrkontrollen im Rahmen des TTC, hat sie selbst mehr Möglichkeiten, Einfluss darauf zu nehmen, wie weit die gemeinsamen Maßnahmen gehen. Darüber hinaus wäre es im EU-Interesse, die Kooperation auch auf andere Wirtschaftsmächte wie Südkorea und Japan zu erweitern. Gemeinsam könnte die Entscheidungsfindung in einem plurilateralen Format mit mehr Ländern zunächst zwar aufwendiger werden. Die EU und die USA könnten aber damit sicherstellen, dass Unternehmen in Ost- oder Südostasien die Beschränkungen nicht umgehen. Plurilaterale Exportkontrollen würden gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, so dass sie beispielsweise US-Unternehmen nicht unverhältnismäßig stark begünstigen – eine Sorge, die kleinere Länder im Rahmen des Exportkontrollsystems im Kalten Krieg (CoCom) stets teilen. Gemeinsam mit asiatischen Partnern könnte die EU zum Beispiel durch die Gestal-

tung von Entscheidungsverfahren und Mehrheitsregeln eine völlige US-Dominanz verhindern.

Empfehlungen für die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission

In Anbetracht der jüngsten politischen Veränderungen in den USA und in China, der Entwicklungen des Sicherheitsumfelds und des Potentials der neuen Technologien müssen die EU-Staaten ihre bisherigen Exportkontrollen überdenken. Zwar hat die EU ihre Vorschriften für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern erst 2021 aktualisiert, doch das Ergebnis war ein Kompromiss, der generell davon absieht, Handelsbeschränkungen, die aufgrund von Menschenrechtsverletzungen und der Bedrohung der nationalen Sicherheit erwogen werden, auf der EU-Ebene anzusiedeln, es sei denn, sie sind in multilaterale Regime wie das Wassenaar-Abkommen eingebunden. Dieses sieht jedoch bisher keine Maßnahmen gegen einzelne Länder vor. Deshalb waren Exportkontrollen, die sich gegen Russland richten, im Wassenaar-Rahmen nicht möglich und die EU-Mitgliedstaaten waren gezwungen, ihre nationalen Befugnisse maximal auszuweiten.

Um wirksam handeln zu können, sollten die EU-Länder die Überprüfung und Aktualisierung der Ausfuhrkontrolllisten auf EU-Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten fortsetzen und wo nötig, wie bei den Russland-Sanktionen, auch mit EU-Sanktionen verbinden. Ein stärker zentralisierter Prozess bei der Bewertung der Durchführung von Kontrollen könnte wesentlich dazu beitragen, Schlupflöcher zu schließen. Mehr Transparenz würde bei den nationalen Regierungen die Gewissheit stärken, dass ihre eigenen Kontrollen nicht dazu führen, dass ihre Unternehmen von Exporteuren in anderen Staaten, für die laxere Regeln gelten, ausgestochen werden.

Als Nächstes sollten die EU-Mitgliedstaaten ihre Bemühungen verstärken, Investi-

tionskontrollen in das breitere EU-Konzept zur Kontrolle sensibler Güter und Technologien miteinzubeziehen. Die EU-Kommission hat bereits hilfreiche Risikobewertungskriterien entwickelt, aber die Mitgliedstaaten sollten bereitwilliger Informationen über ihre Investitionsscreening-Prozesse, und auch über ihre Bewertungskriterien, innerhalb der EU zur Verfügung stellen.

Ein Ziel der EU-Kommission sollte es sein, die US-Regierung davon zu überzeugen, dass die europäischen Kontrollen robust genug sind, um auf die Anwendung der FDPR für Güter und Technologien, die zwischen Europa und den USA gehandelt werden, verzichten zu können – wie bereits im Februar 2022 bei den Russland-Kontrollen geschehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Exportkontrollstrategien auch einen positiven Impuls für den Abbau von Barrieren zwischen Verbündeten beinhalten. Wenn die EU insgesamt weniger Exportkontrollen einführt als die USA, sollte für Washington trotzdem klar erkennbar sein, dass dieses »Weniger« nicht gleichbedeutend ist mit zu schwachen Kontrollen. Sonst droht ein Umleiten von eigentlich kontrollierten Produkten, was am Ende den Handel noch stärker ankurbeln könnte, anstatt ihn zu unterbinden.

Gleichzeitig müssen die europäischen Regierungen ihre eigene Vorstellung davon entwickeln, wie ein Nachfolger oder eine Ergänzung des Wassenaar-Arrangements als multi- oder plurilateraler Rahmen für die Kontrolle der Verbreitung von Dual-Use-Gütern und sensiblen neuen Technologien aussehen sollte. Die Koordinierung der gemeinsamen Russland-Kontrollen erfolgte ad hoc, aber es besteht die einmalige Gelegenheit, sie zu institutionalisieren und damit dauerhafter und wirksamer zu machen, um gemeinsam Sicherheitsbedrohungen anzugehen.

Martin Chorzempa ist Senior Fellow am Peterson Institute for International Economics (PIIE) in Washington, D.C. Dr. Laura von Daniels ist Leiterin der Forschungsgruppe Amerika.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A19

SWP-Aktuell 19
März 2023