

HANDELSVERTRETER *der* VEREINIGTEN STAATEN
GESCHÄFTSSTELLE DES PRÄSIDENTEN

**VIERJÄHRIGE ÜBERPRÜFUNG DER IM RAHMEN
DER UNTERSUCHUNG NACH ABSCHNITT 301
ERGRIFFENEN MASSNAHMEN:
CHINAS HANDLUNGEN, RICHTLINIEN UND
PRAKTIKEN IN BEZUG AUF
TECHNOLOGIETRANSFER, GEISTIGES
EIGENTUM UND INNOVATION**

Kurzfassung



14. Mai 2024

KURZFASSUNG

(Unverbindliche Übersetzung)

Am 5. Mai 2022 leitete die US-Handelsbeauftragte¹ eine gesetzliche Überprüfung der Maßnahmen vom 6. Juli 2018 und vom 23. August 2018 in der geänderten Fassung gemäß Abschnitt 301 des Trade Acts von 1974 in seiner geänderten Fassung ein.² Dieser Bericht fasst die Feststellungen der Handelsbeauftragten zu den drei rechtlich vorgeschriebenen Elementen im Rahmen der gesetzlichen Überprüfung zusammen: (1) die Wirksamkeit der Maßnahmen nach Abschnitt 301 in Form von Zöllen auf US-Importe von Waren aus China, um die Ziele von Abschnitt 301 zu erreichen, wie die Beseitigung von Chinas Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer, geistigem Eigentum und Innovation;³ (2) die Wirksamkeit anderer Maßnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele ergriffen werden könnten; und (3) die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die US-Wirtschaft, einschließlich auf US-Verbraucher. Dieser Bericht stellt die folgenden Feststellungen in Bezug auf die drei gesetzlichen festgelegten Elemente dar:

- Die Maßnahmen nach Abschnitt 301 haben China wirksam dazu ermutigt, Schritte zur Beseitigung einiger seiner Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer zu unternehmen und haben zum Teil die Belastung von US-Personen und -Unternehmen durch diese mit Technologietransfer zusammenhängenden Handlungen, Richtlinien und Praktiken verringert.
- China hat viele seiner Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer nicht unterlassen, die dem US-Handel weiterhin eine Belastung oder Einschränkung auferlegen. Anstatt eine grundlegende Reform zu verfolgen, hat die chinesische Regierung ihre Versuche, ausländische Technologien zu erwerben und zu übernehmen, fortgesetzt und ist sogar aggressiver geworden, insbesondere durch Cyberangriffe und Cyberdiebstahl, welches den US-Handel weiter belastet und einschränkt.
- Wirtschaftliche Analysen zeigen im Allgemeinen, dass die Zölle geringfügige negative Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand, positive Auswirkungen auf die Produktion in den zehn von den Zöllen am unmittelbarsten betroffenen Sektoren und minimale Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Preise und die Beschäftigung hatten.
 - Negative Auswirkungen auf die Vereinigten Staaten sind insbesondere mit Vergeltungszöllen verbunden, die China auf US-Exporte angewendet hat.
 - Besonders anzumerken ist die Tatsache, dass in diesen Analysen die Zollaktionen als isolierte politische Maßnahmen untersucht werden, ohne Bezug auf die politische Landschaft, die die Auswirkungen der Zölle verstärken oder untergraben könnte, genommen wird.

¹ Durchgehend als „Handelsvertreter“ bezeichnet.

² Durchgehend als „Maßnahmen nach Abschnitt 301“ bezeichnet.

³ Durchgehend als „Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit dem Technologietransfer“ bezeichnet.

- Wirtschaftliche Analysen, einschließlich der wichtigsten Analyse der US-Regierung, veröffentlicht von der US-International Trade Commission, stellen im Allgemeinen fest, dass die Zölle nach Abschnitt 301 zur Senkung von US-Importen von Waren aus China und steigenden Importen aus alternativen Quellen, einschließlich US-Verbündeter und -Partner, beigetragen haben, was potenziell die Diversifizierung und Widerstandsfähigkeit der US-Lieferketten unterstützt.

Diese Erkenntnisse werden im Folgenden näher erläutert.

Die Maßnahmen nach Abschnitt 301 führten zu Änderungen in Chinas Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer

Wie in den *Ergebnissen der Untersuchung zu Chinas Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer, geistigem Eigentum und Innovation gemäß Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974*, veröffentlicht am 22. März 2018, ausführlich beschrieben, stellte die Handelsbeauftragte zuvor fest, dass China eine Reihe von Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer anwandte, die unangemessen oder diskriminierend sind und den US-Handel belasten oder einschränken:

1. China nutzte ausländische Eigentumsbeschränkungen, wie Joint-Venture-Anforderungen und ausländische Beteiligungsbeschränkungen, sowie verschiedene administrative Überprüfungs- und Lizenzierungsprozesse, um den Technologietransfer von US-Unternehmen zu verlangen oder durch Druck zu erzwingen.
2. Chinas Technologieregulierungsregime zwang US-Unternehmen, die Technologien an chinesische Unternehmen lizenzieren wollten, dazu, dies unter nicht marktwirtschaftlichen Bedingungen zu tun, die chinesische Empfänger begünstigten.
3. China hat die systematische Investition in und den Erwerb von US-Unternehmen und -Vermögenswerten durch chinesische Unternehmen gesteuert und zu Unrecht erleichtert, um Spitzentechnologien und geistiges Eigentum zu erhalten und den Technologietransfer an chinesische Unternehmen zu fördern.
4. China führte durch und unterstützte unbefugte Eingriffe in die Computernetzwerke von US-Unternehmen sowie Diebstahl aus diesen, um sich Zugang zu deren geistigem Eigentum, einschließlich Geschäftsgeheimnisse und vertrauliche Geschäftsinformationen, zu verschaffen.

In dieser gesetzlichen Überprüfung stellt die Handelsbeauftragte auf der Grundlage der verfügbaren Beweise fest, dass die Zölle gemäß Abschnitt 301 China dazu ermutigt haben, Schritte zur Beseitigung einiger ihrer Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer zu unternehmen. Zu den Änderungen in einigen Schlüsselbereichen gehören eine Reihe von Änderungen, die gemäß des *Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Regierung der Volksrepublik China* („USA-China ETA“) vorgenommen wurden, welches im Januar 2020 unterzeichnet wurde. Besonders hervorzuheben ist Kapitel 2 des ETA zwischen den USA und China, in dem es um Technologietransfer geht. Darin wird Chinas Verpflichtung dargelegt, seine langjährige Praxis zu

beenden, US-Unternehmen zu verpflichten oder unter Druck zu setzen, ihre Technologie an chinesische Unternehmen zu übertragen, um Marktzugang zu erhalten und behördliche Genehmigungen einzuholen oder Vorteile von der chinesischen Regierung zu erhalten. Die Zölle gemäß Abschnitt 301 scheinen China dazu veranlasst zu haben, bestimmte Gesetze und andere Maßnahmen zum Verbot des erzwungenen Technologietransfers mit administrativen Mitteln zu erlassen oder zu ändern.. Die Zölle gemäß Abschnitt 301 scheinen China auch dazu ermutigt zu haben, die Joint-Venture-Anforderungen in bestimmten Sektoren abzuschaffen, die zur Erleichterung eines erzwungenen Technologietransfers hätten genutzt werden können.

Die Zölle gemäß Abschnitt 301 erzeugten eine Hebelwirkung, indem sie der chinesischen Wirtschaft Kosten auferlegten, unter anderem durch die Verringerung des Anteils Chinas an den US-Importen, der stetig von 21,6 Prozent im Jahr 2017 auf 13,7 Prozent im Jahr 2023 zurückging, sowie durch die Abschreckung ausländischer Direktinvestitionen in China zum Zweck des Exports in die Vereinigten Staaten. Ein ehemaliger chinesischer Beamter schätzte, dass die Auswirkungen auf die chinesische Wirtschaft über einen Zeitraum von fünf Jahren bis zu 0,5 Prozent des BIP oder 308 Milliarden US-Dollar betragen könnten.

Die Zölle gemäß Abschnitt 301 haben auch die Belastung von US-Personen und -Unternehmen durch diese Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer verringert, indem sie US-Unternehmen dazu ermutigt haben, ihre Produktion außerhalb Chinas zu diversifizieren. Im Jahr 2019 nannten 38 Prozent der Teilnehmer*innen einer Mitgliederumfrage der American Chamber of Commerce in China US-Zölle als Grund dafür, Kapazitäten aus China herauszuverlagern.

China beharrt auf technologietransferbezogene Handlungen, Richtlinien und Praktiken, die den US-Handel zunehmend belasten oder einschränken

Viele der Handlungen, Richtlinien und Praktiken Chinas im Zusammenhang mit Technologietransfer bestehen trotz der bisherigen Anwendung der Zölle gemäß Abschnitt 301 fort. Anstatt grundlegende Reformen voranzutreiben, ergriff die chinesische Regierung oberflächliche Maßnahmen, die darauf abzielten, negative Wahrnehmungen ihrer technologietransferbezogenen Handlungen, Richtlinien und Praktiken auszuräumen. Gleichzeitig ist China bei seinen Versuchen, ausländische Technologie zu erwerben und zu übernehmen, die den US-Handel weiter belasten oder einschränken, beharrlich und sogar noch aggressiver geworden, insbesondere durch Cybereingriffe und Cyberdiebstahl.

Seit Januar 2018 hat das US-Justizministerium mindestens 31 Einzelpersonen und Unternehmen angeklagt, die von der chinesischen Regierung angewiesen oder unterstützt wurden, geistiges Eigentum von hunderten von US-amerikanischen und ausländischen Unternehmen zu erlangen. Im Jahr 2022 erklärte Christopher Wray, Direktor des Federal Bureau of Investigation, dass „die chinesische Regierung Cyber-Eingriffe als Weg zu Betrug und Diebstahl in großem Umfang betrachtet.“ Das Cybersicherheitsunternehmen CrowdStrike stellte fest, dass zwischen Mitte 2020 und Mitte 2021 67 Prozent aller staatlich geförderten Cyberangriffe auf China entfielen und ein Großteil davon durch den Diebstahl geistigen Eigentums motiviert war. Diese Praktiken sind für die US-Wirtschaft kostspielig, wobei einige Schätzungen die jährliche Belastung durch Chinas Cyberdiebstahl auf mehrere zehn Milliarden US-Dollar pro Jahr beziffern. China hat den Technologietransfer auch weiterhin durch Joint-Venture-Anforderungen, Verwaltungsprüfungen

und Lizenzierungsverfahren sowie Richtlinien für Auslandsinvestitionen erleichtert.

Die Auswirkungen der Maßnahmen auf die US-Wirtschaft

Die folgenden Erkenntnisse zu den Auswirkungen auf die US-Wirtschaft der Zollmaßnahmen, die die Vereinigten Staaten in den Jahren 2018 und 2019 ergriffen haben, von denen die Maßnahmen gemäß Abschnitt 301 bei weitem die wirkungsvollsten waren, stimmen in der gesamten Literatur im Allgemeinen überein:⁴

- **Gesamtwirtschaftlicher Wohlstand:** Da der wirtschaftliche Kontext, in dem die Zölle gemäß Abschnitt 301 eingeführt wurden, und die Auswirkungen, die die Zölle erzeugt haben, unzählige miteinander verbundene wirtschaftliche Faktoren umfassen, können die Auswirkungen auf die US-Wirtschaft je nach Analysegegenstand gemischt sein und möglicherweise unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob es sich um eine kurze oder eine lange Frist handelt. Studien gehen davon aus, dass die Zölle gemäß Abschnitt 301 geringfügige negative Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand der USA hatten. Chinas Vergeltungszölle auf US-Exporte trugen zu diesen Effekten bei.
- **Produktion und Preise:** Die wichtigste Analyse der US-Regierung zu den Auswirkungen der Zölle gemäß Abschnitt 301, *Wirtschaftliche Auswirkungen der Zölle gemäß Abschnitt 232 und 301 auf US-Industrien* veröffentlicht von der U.S. International Trade Commission („USITC Report“), schätzt, dass der Gesamtwert der US-amerikanischen Inlandsproduktion in direkt betroffenen Industrien (*d. h.* einschließlich Produkten, die den Zöllen des Abschnitts 301 unterliegen) auf durchschnittlich 0,4 Prozent pro Jahr aufgrund der Zölle gemäß Abschnitt 301 anstieg. Dieser Anstieg ist zum Teil auf einen Preisanstieg von 0,2 Prozent bei den betroffenen im Inland hergestellten Produkten zurückzuführen.

Der USITC-Bericht analysiert eine Teilmenge der zehn am stärksten betroffenen Branchen (*d. h.* die mit dem höchsten Wert an Importen, die den Zöllen gemäß Abschnitt 301 unterliegen). Auf diese zehn Branchen entfallen etwa drei Viertel der US-Importe aus China in allen Warengruppen, auf die die Zölle gemäß Abschnitt 301 angewendet wurden. Der USITC-Bericht schätzt, dass der Wert der US-Produktion bis 2021 für alle zehn Branchen aufgrund der Zölle gemäß Abschnitt 301 zwischen 1,2 Prozent (Computerausrüstung) und 7,5 Prozent (Möbel) gestiegen ist. Diese Produktionswertsteigerungen waren mit geschätzten Anstiegen der US-amerikanischen Inlandspreise für alle zehn am stärksten betroffenen Branchen verbunden, darunter Steigerungen von 0,6 Prozent für Computerausrüstung und 3,7 Prozent für Möbel.

- **Beschäftigung:** In der Wirtschaftsliteratur wurde festgestellt, dass US-Zollmaßnahmen, einschließlich der Zölle gemäß Abschnitt 301, kurzfristig weder die Gesamtbeschäftigung noch die Löhne im verarbeitenden Gewerbe erhöhten. Negative

⁴ In der wirtschaftswissenschaftlichen Fachliteratur werden die Maßnahmen gemäß Abschnitt 301 am häufigsten in Verbindung mit US-Zöllen betrachtet, die in den Jahren 2018 und 2019 auf Importe bestimmter Stahl- und Aluminiumprodukte aus verschiedenen Ländern gemäß Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962 erhoben wurden in der jeweils gültigen Fassung und auf die Einfuhr von großen Haushaltswaschmaschinen sowie Solarzellen und -modulen aus allen Ländern gemäß Abschnitt 201 des Trade Act von 1974 in der jeweils gültigen Fassung. Einige Analysen schätzen zusätzlich die Auswirkungen der von China und bestimmten anderen Ländern erhobenen Vergeltungszölle.

Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung sind tendenziell stärker mit den von China angewandten Vergeltungszöllen verbunden als mit den US-Zöllen selbst.

Vorgeschlagene Änderungen und Empfehlungen

Um den derzeitigen Druck und Einfluss aufrechtzuerhalten und China zu ermutigen, seine Handlungen, Richtlinien und Praktiken im Zusammenhang mit Technologietransfer weiter abzuschaffen, ist die Handelsbeauftragte der Ansicht, dass Waren aus China, die derzeit den Zöllen gemäß Abschnitt 301 unterliegen, weiterhin diesen zusätzlichen Zöllen unterliegen sollten. Angesichts der Feststellung der Handelsbeauftragten, dass Chinas technologietransferbezogene Handlungen, Richtlinien und Praktiken die USA zunehmend belasten und einschränken, und um China weiterhin zu ermutigen, diese Handlungen, Richtlinien und Praktiken zu beseitigen und ihrer Belastung oder Einschränkung entgegenzuwirken, schlägt die Handelsbeauftragte vor, die Maßnahmen zu ändern, indem für bestimmte Waren aus China in strategischen Sektoren Zölle gemäß Abschnitt 301 hinzugefügt oder erhöht werden. Viele dieser Sektoren werden von China zur Vorherrschaft ins Visier genommen oder sind Sektoren, in die die Vereinigten Staaten kürzlich erhebliche Investitionen getätigt haben. Zu diesen Sektoren gehören:

- Batterieteile (Nicht-Lithium-Ionen-Batterien)
- Elektrische Fahrzeuge
- Gesichtsmasken
- Lithium-Ionen-Batterien für Elektrofahrzeuge
- Lithium-Ionen-Batterien für nichtelektrische Fahrzeuge
- Medizinische Handschuhe
- Naturgraphit
- Andere kritische Mineralien
- Permanentmagnete
- Halbleiter
- Ship-to-Shore-Kräne
- Solarzellen (auch zu Modulen zusammengesetzt)
- Stahl- und Aluminiumprodukte
- Spritzen und Nadeln

Zusätzlich zu diesen vorgeschlagenen Änderungen enthält dieser Bericht Empfehlungen für: (1) Einführung eines Ausschlussverfahrens für Maschinen, die in der heimischen Fertigung verwendet werden, mit Vorschlägen für 19 Ausschlüsse für bestimmte Solaranlagen; (2) Bereitstellung zusätzlicher Mittel für US-Zoll- und Grenzschutz für eine stärkere Durchsetzung der Zölle gemäß Abschnitt 301; (3) stärkere Zusammenarbeit und Zusammenwirken zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und Regierungsbehörden zur Bekämpfung des staatlich geförderten Technologiediebstahls; und (4) weiterhin die Bewertung von Ansätzen zur Verstärkung der Auswirkungen der Zölle auf Lieferketten, um die Belastung von US-Personen, -Unternehmen und -Technologien durch Chinas technologietransferbezogene Handlungen, Richtlinien und Praktiken weiter zu verringern und die Widerstandsfähigkeit der amerikanischen Lieferketten zu stärken.