

Anmerkungen zu den chinesischen Exportrestriktionen im Bereich Seltene Erden und Batterietechnologien

Auswirkungen extraterritorialer Re-Exportkontrollen für die Industrie und Handlungsbedarf für die Politik

1. Ausgangslage

Die jüngsten chinesischen Exportkontrollen im Bereich Seltener Erden und Batterietechnologien (Bekanntmachungen Nr. 56, 57, 58, 61 und 62 aus dem Jahr 2025) führen zu einer deutlichen Verschärfung der regulatorischen Rahmenbedingungen. Auch die in Kraft getretene Bekanntmachung Nr. 18 vom 04.04.2025, die Kontrollen für Samarium, Gadolinium, Terbium, Dysprosium, Lutetium, Scandium und Yttrium vorsieht, stellt die Unternehmen weiterhin vor Herausforderungen.

Aus Sicht der Exportkontrolle besonders relevant ist die in Bekanntmachung Nr. 61 vorgesehene extraterritoriale Wirkung von Re-Exportkontrollen, die auch außerhalb Chinas hergestellte Produkte erfassen kann, sofern diese chinesische Ursprungsanteile enthalten. Vorgeesehen ist, dass für bestimmte außerhalb Chinas hergestellte Produkte, die einen chinesischen Seltenerd-Anteil von mindestens 0,1 % des Warenwerts enthalten, der (europäische) Exporteur – vor jedem Export – eine Genehmigung bei dem chinesischen Handelsministerium einholen muss. Diese Regelung erfasst beispielsweise die in der Automobilindustrie häufig verwendeten Permanentmagnete sowie Produkte, die Permanentmagnete enthalten. Mit der Bekanntmachung Nr. 70 (November 2025) hat die chinesische Regierung diese Exportkontrollen (d.h. Bekanntmachungen Nr. 56, 57, 58, 61 und 62) zwar ausgesetzt, jedoch ist ein erneutes Inkrafttreten für den 10. November 2026 vorgesehen.

Für die deutsche Automobilindustrie ergeben sich daraus erhebliche rechtliche, operative und strategische Risiken, die Lieferketten beeinträchtigen, Produktionsprozesse signifikant stören und die Wettbewerbsfähigkeit schwächen können.

2. Rechtsunsicherheiten und Klärungsbedarf

Die Umsetzung der Regelungen ist mit Unsicherheiten verbunden, da es an verbindlichen Auslegungshinweisen der chinesischen Behörden, insbesondere zur Bekanntmachung Nr. 61, mangelt. Offene Fragen betreffen unter anderem mögliche Informationspflichten von Lieferanten gegenüber Kunden hinsichtlich der Re-Exportkontrollen. Ebenso ist unklar, ob und in welchem Umfang die Regelungen auf vor Inkrafttreten gelieferte Produkte Anwendung finden. Nach überwiegendem Verständnis greift keine Rückwirkung, eine offizielle Bestätigung steht jedoch aus.

Zudem ist der Anwendungsbereich, insbesondere hinsichtlich „Teile, Komponenten und Baugruppen“ (vgl. Annex 1, Part 2 I. Bullet 4), nicht eindeutig definiert. Hier bedarf es eindeutiger verbindlicher Begriffsauslegungen, insbesondere um einem „Catch All“-Effekt bis hin zu fertigen Gütern vorzubeugen. Ferner besteht Unsicherheit, ob Produkte, die beim Export aus China keiner Genehmigungspflicht unterlagen, im Re-Export dennoch genehmigungspflichtig sein können. Darüber hinaus mangelt es an einer Guidance zur Wertbestimmung

kontrollierter chinesischer Anteile in o.g. außerhalb Chinas hergestellten „Teilen, Komponenten und Baugruppen“. Die Wertbestimmung bildet eine wichtige Grundlage für den Anwendungsbereich der Re-Exportkontrollen.

Weitere Unklarheiten bestehen bei Sorgfaltspflichten, insbesondere bei der Abgrenzung militärischer Endverwendungen sowie im Umgang mit gemischt tätigen Unternehmen. Der Begriff der „militärischen Nutzung“ bleibt insgesamt zu unbestimmt und erschwert eine rechtssichere Anwendung. Darüber hinaus besteht eine Vielzahl von Unsicherheiten hinsichtlich des konkreten Anwendungsbereichs der Regelungen sowie etwaiger Genehmigungs-, Informations- und Dokumentationspflichten, beispielsweise die konkreten Anforderungen im Genehmigungsverfahren sowie der erforderlichen Antragsunterlagen und Nachweise.

Trotz intensiven Austausches mit externen Beratern und dem zuständigen chinesischen Handelsministerium (MOFCOM) konnte bisher keine ausreichende Beantwortung dieser Fragen erreicht werden. Hilfreich wäre es, wenn das MOFCOM anhand von Beispielsfällen klarstellt, wann von einer extraterritorialen Genehmigungspflicht auszugehen ist und welche Erwartungen seitens der Behörde bestehen.

3. Auswirkungen auf Unternehmen und Lieferketten

Die Auswirkungen der Maßnahmen, sofern sie zum 10.11.2026 in Kraft treten sollten, sind differenziert zu bewerten:

Die Bekanntmachung Nr. 56 führt primär zu indirekten Risiken in den Lieferketten, insbesondere durch Unsicherheiten bei Exportlizenzen und die Abhängigkeit von chinesischer Ausrüstung. Dies kann Verzögerungen bei Kapazitätsausbau und Lieferantenentwicklung verursachen. Darüber hinaus erschwert die Bekanntmachung den Aufbau von Weiterverarbeitungs- und Raffineriekapazitäten außerhalb Chinas.

Die Bekanntmachung Nr. 57 hat einen engen Anwendungsbereich und betrifft nur wenige Materialien wie Holmium. Daher sind die Auswirkungen derzeit gering und beherrschbar.

Die Bekanntmachung Nr. 58 sieht Exportkontrollen für Lithium-Ionen-Batterien mit hoher Energiedichte sowie Batteriekomponenten (z.B. Kathodenmaterialien) vor. Dies geht mit Risiken in den Lieferketten und beim Kapazitätsausbau sowie erhöhtem administrativen Aufwand einher.

Die größte Relevanz hat Bekanntmachung Nr. 61. Durch die sehr niedrige Wertschwelle von 0,1 % an seltenen Erden entsteht potenziell eine breite Betroffenheit entlang globaler Lieferketten. Unternehmen sind gezwungen, detaillierte Produktanalysen durchzuführen, umfangreiche Dokumentationspflichten zu erfüllen und zusätzliche Compliance-Strukturen aufzubauen. Dies führt zu erheblichen administrativen und finanziellen Belastungen. Gleichzeitig betreffen geplante Genehmigungspflichten auch den Warenverkehr innerhalb der Europäischen Union, was zu Verzögerungen und Störungen bestehender Lieferketten führen kann. Hier bedarf es zwingend Klarstellungen, um Prozesse so aufbauen zu können, dass Produktionsstörungen möglichst minimiert werden.

Hinzu kommt, dass bereits geringfügige operative Änderungen im Lieferprozess, bspw. Anpassungen der Verpackung oder der Versandart, im industriellen Alltag regelmäßig auftreten können. Solche Änderungen verändern weder die technische Beschaffenheit noch die Endverwendung eines Produkts. Gleichwohl haben vergleichbare Änderungen in der Vergangenheit ein erneutes Genehmigungsverfahren erforderlich gemacht. Anforderungen dieser Art erhöhen die Komplexität der betroffenen Prozesse erheblich, die notwendige Flexibilität globaler Lieferketten wird eingeschränkt und das Risiko von Lieferverzögerungen bis hin zu Produktionsunterbrechungen wird deutlich gesteigert. Auch würden Lieferungen innerhalb der Europäischen Union mit einhergehenden zu erfassenden Genehmigungspflichten zu umfangreichen und kostenintensiven Systemanpassungen führen, da grenzüberschreitende Warenbewegungen innerhalb der EU prinzipiell keinen systemseitigen Beschränkungen unterliegen.

Die Bekanntmachung Nr. 62 zu technologiebezogenen Exportkontrollen verursacht zusätzliche, derzeit schwer abschätzbare indirekte Risiken – auch hier würde eine Klarstellung und mehr Transparenz zu den genauen Vorgaben helfen.

4. Gesamtwirtschaftliche und strategische Bewertung

Die geplanten Re-Exportkontrollen mit niedriger Schwelle führen voraussichtlich zu einer sehr breiten Betroffenheit industrieller Produkte. Die erforderliche Rückverfolgbarkeit von Ursprungs-, Material- und Wertanteilen stellt hohe Anforderungen an IT- und Compliance-Systeme, die vielfach noch nicht ausreichend ausgelegt sind. Ebenso wenig sind diese Informationen inhaltlich auf der notwendigen Detailebene flächendeckend vorhanden und mitunter nur schwer oder eingeschränkt zu generieren.

Der administrative Aufwand wird deutlich steigen, insbesondere durch zusätzliche Genehmigungsverfahren, externe Unterstützung und Personalaufbau. Aufgrund der zahlreichen noch offenen Fragestellungen, die massiven Einfluss auf vorbereitende Prozesse und Entscheidungen haben, steigt die Gefahr, dass keine bedarfsgerechte Implementierung der rechtlichen Vorgaben im geforderten engen Zeitrahmen möglich ist. Ein entsprechender sicherheitspolitischer oder wirtschaftlicher Mehrwert für China ist durch die extrem aufwändige Kontrolle ziviler Massenmarkt-Güter nicht erkennbar.

Besonders kritisch ist die strategische Dimension: Die Regelungen führen zu einer zunehmenden Abhängigkeit europäischer Unternehmen von chinesischen Genehmigungsentscheidungen und können auch innergemeinschaftliche Lieferungen beeinträchtigen. Dadurch wird die wirtschaftliche Souveränität der EU strukturell geschwächt. Zudem können im Rahmen von Verfahrensanforderungen umfangreiche Transparenzpflichten entstehen, die sensible Informationen über Lieferketten und Geschäftsbeziehungen betreffen.

5. Politischer Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund besteht aus unserer Sicht dringender Handlungsbedarf insbesondere mit Blick auf folgende Punkte:

- Das vorrangige Ziel sollte sein, die **Aussetzung der jüngsten chinesischen Exportkontrollen** im Bereich Seltener Erden (Bekanntmachungen Nr. 56, 57, 61 und

62 aus dem Jahr 2025) über den 10.11.2026 hinaus zu **verlängern**, auch um mehr Zeit für die Klärung offener Fragen zu gewinnen.

- Zudem sollte im Dialog mit China auf **praktikable und verhältnismäßige Ausnahmeregelungen für europäische Unternehmen** hingewirkt werden, um Genehmigungspflichten zu begrenzen.
- Sofern eine generelle Ausnahme nicht erreichbar ist, sollten **zumindest Lieferungen innerhalb der Europäischen Union von Genehmigungspflichten ausgenommen werden**, um die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts und der damit verbundenen tief integrierten konzerninternen und -externen Lieferketten zu schützen.
- Darüber hinaus erscheint eine **Anhebung der derzeit festgelegten Wertschwelle** ($\geq 0,1\%$) erforderlich, da diese sehr niedrige Schwelle zu unverhältnismäßig breiter Betroffenheit führt. Eine Orientierung an internationalen Maßstäben, etwa der US-De-minimis-Schwelle, die regelmäßig Wertanteilsgrenzen von $\geq 25\%$ ansetzt, sollte geprüft werden.
- Schließlich sollte die Europäische Kommission im Dialog mit den chinesischen Behörden auf die **Veröffentlichung verbindlicher Leitlinien, Auslegungshilfen und FAQ-Dokumente** hinwirken. Nur durch eine frühzeitige Klarstellung zentraler Umsetzungsfragen kann eine rechtssichere und praktikable Implementierung der Regelungen gewährleistet werden. Zudem sollte die Europäische Kommission auch ihrerseits Guidance veröffentlichen, in der insbesondere Empfehlungen für den Umgang der Unternehmen mit den chinesischen Exportrestriktionen in der Praxis enthalten sind.

6. Fazit

Die **chinesischen Exportkontrollmaßnahmen** im Bereich Seltener Erden und Batterietechnologien stellen eine **erhebliche Belastung für die deutsche Automobilindustrie** dar. Insbesondere die extraterritorialen Re-Exportkontrollen führen zu hohen administrativen Aufwänden, operativen Risiken und strategischen Abhängigkeiten. Die derzeit noch bestehenden Auslegungs- und Umsetzungsunsicherheiten verschärfen diese Risiken zusätzlich. **Ohne zeitnahe Klarstellungen drohen erhebliche Belastungen für industrielle Lieferketten, steigende Compliance-Kosten sowie Einschränkungen der betrieblichen Flexibilität.**

Aus Sicht der deutschen Automobilindustrie sollte daher das Ziel verfolgt werden,

- die Aussetzung der jüngsten chinesischen Exportkontrollen im Bereich Seltener Erden und Batterietechnologien zu verlängern,
- den Anwendungsbereich der Regelungen klar zu begrenzen,
- unverhältnismäßige Belastungen für zivile Massenmarktprodukte im Automobilbereich zu vermeiden,
- die Funktionsfähigkeit grenzüberschreitender Lieferketten sicherzustellen und
- Lieferungen innerhalb der Europäischen Union von Genehmigungspflichten auszunehmen.

Eine koordinierte europäische Reaktion ist erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu sichern, Lieferketten stabil zu halten und die wirtschaftliche Souveränität der Europäischen Union nachhaltig zu stärken.