

Mildner, Stormy-Annika; Ziegler, Oliver

**Research Report**

## Transatlantischer Wirtschaftsrat unter Erfolgsdruck

SWP-Aktuell, No. 37/2008

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Mildner, Stormy-Annika; Ziegler, Oliver (2008) : Transatlantischer Wirtschaftsrat unter Erfolgsdruck, SWP-Aktuell, No. 37/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254755>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Transatlantischer Wirtschaftsrat unter Erfolgsdruck

*Stormy Mildner / Oliver Ziegler*

Am 13. Mai 2008 findet das zweite Treffen des Transatlantischen Wirtschaftsrats (TEC) statt. Das hochrangig besetzte Gremium, das auf dem EU-USA-Gipfel Ende April 2007 als Bestandteil der Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration geschaffen wurde, steht unter hohem Erfolgsdruck. Insbesondere angesichts der aktuellen protektionistischen Tendenzen in den USA muss der TEC vorzeigbare Ergebnisse liefern, um sich die politische Unterstützung einer neuen US-Administration zu sichern. Auch diesseits des Atlantiks stehen dem TEC große Herausforderungen bevor: Frankreich, das der transatlantischen Wirtschaftsintegration traditionell kritisch gegenübersteht, übernimmt im zweiten Halbjahr 2008 die EU-Ratspräsidentschaft; 2009 steht der Wechsel der EU-Kommission an. Gelingt es nicht, dem Vorhaben auf höchster politischer Ebene in den USA und der EU Unterstützung zu sichern, droht ihm das Schicksal früherer Absichtserklärungen zur transatlantischen Wirtschaftsintegration, denen kaum Taten gefolgt sind: Die Initiative würde im Sande verlaufen.

Keine andere bilaterale Handels- und Investitionsbeziehung hat ein größeres Volumen als die Beziehung zwischen den USA und der EU: Im Jahr 2006 machten Exporte in die USA rund 23 Prozent der Gesamtexporte der EU-25 aus, rund 21 Prozent der amerikanischen Exporte gingen nach Europa. Damit sind die USA der wichtigste Exportmarkt für europäische Unternehmen; für die USA ist die EU nach Kanada der zweitgrößte Exportmarkt. Noch enger sind die Verflechtungen bei den Ausländischen Direktinvestitionen (FDI): 2006 flossen 28 Prozent aller europäischen Direktinvestitionen in die USA, 48 Prozent

der gesamten FDI-Zuflüsse in die EU waren amerikanischen Ursprungs, und wiederum mehr als die Hälfte der amerikanischen Direktinvestitionen hatten Europa zum Ziel. Mittlerweile werden rund drei Viertel der FDI-Bestände in den USA von europäischen Unternehmen gehalten. Die Gewinne amerikanischer Tochterunternehmen in Europa haben sich seit 2001 auf 147 Mrd. Dollar im Jahr 2006 mehr als verdoppelt; umgekehrt verzeichneten europäische Tochterunternehmen 2006 mit 89 Mrd. Dollar Rekordeinnahmen in den USA.

Seit vielen Jahren gestalten sich die EU-US-Handelsbeziehungen vergleichsweise

störungsfrei. Die durchschnittlichen Zölle im transatlantischen Handel rangieren – mit Ausnahmen in einigen wenigen Hochzollsektoren wie der Landwirtschaft und der Textilindustrie – mittlerweile auf einem sehr niedrigen Niveau von weniger als vier Prozent. Nach wie vor jedoch stellen technische nicht-tarifäre Marktzugangsbarrieren gravierende Handels- und Investitionshemmnisse dar. Durch deren Abbau ließen sich beidseits des Atlantiks erhebliche Wohlfahrtsgewinne erzielen. Genau hier setzt die neue Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration an: Standards in Schlüsselsektoren wie der Automobil- und Pharmaindustrie sollen harmonisiert, Hemmnisse bei Investitionen abgebaut und beim Schutz geistigen Eigentums sowie in Technologie und Innovation soll stärker kooperiert werden.

Auf den ersten Blick scheint die Bilanz der neuen Rahmenvereinbarung durchaus positiv zu sein: Noch beim EU-USA-Gipfel am 30. April 2007 in Washington unterzeichneten beide Seiten ein *Open-Skies*-Abkommen über den freien Flugverkehr. Als der Transatlantische Wirtschaftsrat am 9. November unter Leitung von EU-Industriekommissar Günter Verheugen und Allan Hubbard (dem damaligen Direktor des amerikanischen *National Economic Council*) erstmals zusammentraf, einigten sich die beiden Wirtschaftsmächte auf einen Investitionsdialog, stellten einen Zeitplan für die Harmonisierung des Patentschutzes auf und erzielten regulatorische Fortschritte in einzelnen Sektoren wie der Erzeugung von Biokraftstoffen. Zudem erklärten sich die USA bereit, künftig nach internationalen Richtlinien erstellte Bilanzen von Unternehmen anzuerkennen, die an der amerikanischen Börse notiert sind. Schließlich wurde ein Fahrplan für die gegenseitige Anerkennung der *Trade Partnership*-Programme zur Absicherung des Warenverkehrs gegen Terrorgefahren bis zum Jahr 2009 erarbeitet.

## **Hindernisse bilateraler Regulierungskooperation**

Bei einem genaueren Blick relativiert sich dieses positive Bild allerdings. Die von beiden Seiten als Verhandlungserfolge ausgegebenen Resultate des ersten TEC-Treffens im vergangenen Herbst markieren in fast allen Bereichen nur den ersten Schritt auf dem Weg zu einer engeren Regulierungskooperation. Die Harmonisierung oder zumindest gegenseitige Anerkennung abweichender Standards und Regulierungen ist technisch nicht nur hochkomplex, sondern vor allem auch politisch äußerst sensibel. Denn die Kooperation in diesen Bereichen beschneidet souveräne Rechte und bedarf eines hohen Grads an Vertrauen in die Regelsetzungskompetenz des Verhandlungspartners – gerade wenn es um Themen wie Konsumentenschutz, Gesundheits- und Lebensmittelstandards geht.

Im Falle der USA und der EU divergieren die Regulierungssysteme und -philosophien erheblich. Zentraler Streitpunkt ist das in Europa angewandte Vorsorgeprinzip (*Precautionary Principle*). Im Gegensatz zu den USA basieren Regulierungen und Standards in der EU nicht nur auf einer wissenschaftlich fundierten Risikoanalyse, sondern beziehen auch potentielle Bedrohungen für Gesundheit und Umwelt mit ein. Die Konflikte um hormonbehandeltes Rindfleisch und gentechnisch veränderte Lebensmittel resultieren maßgeblich aus diesen unterschiedlichen regulatorischen Philosophien. Daneben stellt auch die Vielzahl der am Regulierungsprozess beteiligten Akteure ein Hindernis für die bilaterale Kooperation dar. In den USA beispielsweise existiert ein Netzwerk von über hundert unabhängigen, vom amerikanischen Kongress autorisierten Regulierungsbehörden, darunter die *U.S. Food and Drug Administration* oder auch die *U.S. Environmental Protection Agency*. Institutionelle Eitelkeiten und ungeklärte Kompetenzen behindern die Regulierungskooperation zusätzlich. Diese Behörden »auf Linie« zu bringen ist ein politisch schwer durchsetzbares Unterfangen, das nicht nur der Unterstützung des Kongres-

ses, sondern vor allem auch der Behörden selbst bedarf. Regulierungskooperation ist langwierig und mit dem auf kurzfristige Erfolge ausgerichteten politischen Tagesgeschäft nicht leicht in Einklang zu bringen. Ungeachtet dessen ist das Fortbestehen des Transatlantischen Wirtschaftsrats gerade jetzt von vorzeigbaren Ergebnissen abhängig. Für das TEC-Treffen am 13. Mai haben sich die Gesprächspartner insgesamt 23 Themen vorgenommen, mehrere davon stehen bereits seit Jahren auf den Agenden transatlantischer Verhandlungen.

### **Bilanzierungsregeln**

Der größte Erfolg des ersten TEC-Treffens, an den die Verhandlungspartner anknüpfen können, ist sicherlich die Vereinbarung zur Anerkennung von Bilanzierungsrichtlinien. Bislang entstanden für EU-Unternehmen, die in den USA registriert sind, jährlich Mehrkosten in Millionenhöhe, da sie Bilanzen nicht nur nach den in Europa geltenden *International Financial Reporting Standards* (IFRS), sondern auch nach den amerikanischen *Generally Accepted Accounting Principles* (GAAP) erstellen mussten. Auf Empfehlung des TEC hat sich die amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsicht (*Securities and Exchange Commission*, SEC) am 15. November 2007 förmlich damit einverstanden erklärt, dass ausländische, an der US-Börse notierte Unternehmen künftig auch nach den internationalen Standards erstellte Abschlüsse bei ihr einreichen können, und dies ohne eine Rechnung zur Überleitung der Daten auf das amerikanische System beizufügen. Bereits im August 2006 hatten sich SEC und EU-Kommission im Rahmen des informellen transatlantischen Dialogs zur Finanzmarktregulierung auf einen gemeinsamen Arbeitsplan zur Förderung der konsistenten Anwendung der internationalen Standards geeinigt; die USA wollten diese Standards bis spätestens 2009 anerkennen. Als Folge der Gespräche im TEC wurde der Zeitrahmen also deutlich gestrafft. Jetzt ist es an Europa, Abschlüsse nach amerikanischem

Recht zu akzeptieren. Einem jüngst erschienenen Bericht der EU-Kommission zufolge erfüllen die amerikanischen Standards alle notwendigen Konvergenzkriterien. Daher ist es wahrscheinlich, dass die EU die Anerkennung von US-GAAP beim kommenden TEC-Treffen oder spätestens beim EU-USA-Gipfel im Juni in Brdo/Ljubljana bekanntgeben wird.

### **Open Skies**

Auch das Thema freier Flugverkehr steht erneut auf der Agenda. Das seit dem 30. März 2008 in Kraft getretene transatlantische Luftverkehrsabkommen *Open Skies* – ebenfalls ein Erfolg des letzten EU-USA-Gipfeltreffens – gilt als erster Schritt auf dem Weg zu einem liberalisierten Luftverkehrsmarkt. Das Abkommen, das sowohl für Passagier- wie auch für Frachtflüge gilt, erlaubt es Fluggesellschaften aus der EU erstmals, von jedem europäischen Flughafen aus in die USA zu starten und von dort weitere Ziele in Drittländern anzufliegen. Umgekehrt gilt dies auch für amerikanische Airlines. *Open Skies* ersetzt 21 unübersichtliche bilaterale Abkommen und verspricht laut einer Studie der EU-Kommission beachtliche Beschäftigungs- und Wohlfahrtsgewinne. Nun steht die schwierige Öffnung des Marktes für Inlandsflüge an, den beide Seiten nach wie vor geschlossen halten. Auch die Investitionshemmnisse im Flugwesen stehen auf der Tagesordnung. So ist beispielsweise die Beteiligung europäischer Unternehmen an amerikanischen Fluggesellschaften nach wie vor auf maximal 24,9 Prozent der Anteile am stimmberechtigten Kapital beschränkt. Die US-Administration steht einer größeren Beteiligung ebenso skeptisch gegenüber wie der Kongress, weil in der Folge ein Zurückgreifen der Regierung auf zivile Flugzeuge im militärischen Bedarfsfall erschwert werden könnte. Zudem warnen gewerkschaftsnahe Kongressabgeordnete vor einer Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland. US-Fluggesellschaften dagegen können sich bereits mit bis zu 49 Prozent an

europäischen Gesellschaften beteiligen. Die nächste *Open Skies*-Verhandlungsrunde wird vom 15. bis 16. Mai 2008 in Ljubljana unter slowenischer EU-Ratspräsidentschaft stattfinden; der TEC kann für diese Runde zentrale Weichen stellen.

### Patentwesen

Weniger optimistisch zeigt man sich bei den Verhandlungen zum Patentrecht. Die Verhandlungspartner wollen sich beim bevorstehenden TEC-Treffen auf eine *Roadmap* zur Harmonisierung des Patentrechts einigen. Denn bislang divergieren die Systeme erheblich. Das betrifft sowohl das Spektrum des Patentierbaren als auch die der Patentierung zugrundeliegende Methode. In den USA erhält derjenige ein Patent, der eine Idee nachweislich als erster hatte (*first-to-invent*). Die Anmeldung einer Idee ist bis zu einem Jahr nach deren Veröffentlichung möglich. In Europa gilt hingegen, dass demjenigen ein Patent erteilt wird, der eine Idee als erster beim nationalen bzw. europäischen Patentamt anmeldet (*first-to-file*). Anders als in Europa wiederum können in den USA neben technischen Innovationen auch Software und Geschäftsmethoden patentiert werden. Neben der generell freigebigen Patenterteilungspraxis sehen viele Experten darin den Grund für die starke Überlastung des US-Patentamts.

Im Kongress wird zurzeit über den *Patent Reform Act 2007* verhandelt, der unter anderem die Einführung des *first-to-file*-Prinzips vorsieht. Während das Repräsentantenhaus im September 2007 mit 220 zu 175 Stimmen für das Gesetz votierte, steht eine Einigung im Senat noch aus. Sollte dem Gesetz Erfolg beschieden sein, wäre dies die erste Reform des amerikanischen Patentwesens seit über 50 Jahren. Hier zeigt sich, wie wichtig Entscheidungen der Legislative für den Prozess der transatlantischen Regulierungskooperation sein können.

In Europa gelang es trotz zahlreicher Anläufe der Kommission bisher nicht, ein europäisches Gemeinschaftspatent ein-

zuführen. Bis auf die Einigung auf die *Roadmap* während der TEC-Verhandlungen sind im Patentwesen insofern keine durchschlagenden Erfolge zu erwarten.

### Sicherheit im Handel

Erfolge werden auch bei der Sicherheit im Handel schwer zu erreichen sein. Ende März 2008 genehmigten die amerikanische Zoll- und Grenzschutzbehörde ebenso wie die Generaldirektion Steuern und Zollunion der Europäischen Kommission die beim TEC-Treffen 2007 beschlossene *Roadmap towards Mutual Recognition of Trade Partnership Programs*. Unter dem *Customs Trade Partnership against Terrorism*-Programm (C-TPAT), einer auf freiwilliger Basis beruhenden Sicherheitspartnerschaft zwischen dem US-Zoll und der Privatwirtschaft, wird Unternehmen eine beschleunigte Zollabfertigung gewährt, wenn sie sich verpflichten, Sicherheits-Selbsttests durchzuführen. Seit Herbst 2005 müssen US-Unternehmen insbesondere gewährleisten, dass alle Firmen in ihrer Produktionskette die Sicherheitskriterien der Zoll- und Grenzschutzbehörde befolgen. Auch wenn dazu keine rechtliche Verpflichtung besteht, kommen europäische Unternehmen daher nicht umhin, ihren US-Partnern die gewünschten Angaben zu liefern. Die dadurch erforderlichen höheren Aufwendungen für die Sicherung von Produktionsstätten und die Einführung von Kontrollsystemen verursachen beträchtliche Kosten – vor allem da die EU seit Anfang 2008 ihrerseits im Rahmen ihres Zollsicherheitsprogramms Verfahrenserleichterungen für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO) hat. Ziel der *Roadmap* ist die gegenseitige Anerkennung der beiden Sicherheitspartnerschaftsprogramme C-TPAT und AEO, um kostspielige Doppelzertifizierungen in der EU und den USA zu vermeiden.

Das Problem ist nur: Durch das Mitte 2007 vom Kongress verabschiedete neue Containersicherheitsgesetz wird die Initiative quasi obsolet. Diesem Gesetz zufolge soll die gesamte Seefracht mit Zielhäfen in

den USA spätestens vom 1. Juli 2012 an in den Abgangshäfen vollständig durchleuchtet werden. In maximal drei Jahren soll auch eine vollständige Sicherheitsprüfung der Luftfracht verbindlich sein. In einer Anhörung vor dem Kongress Anfang April 2008 äußerte selbst die amerikanische Zoll- und Grenzschutzbehörde auf Basis einer Machbarkeitsanalyse einiger Pilothäfen Bedenken: Während ein solches Verfahren in kleineren Häfen mit großen Anstrengungen gerade noch zu realisieren sei, stelle es Großhäfen vor kaum überwindbare Herausforderungen. Dennoch ist es eher unwahrscheinlich, dass beim nächsten TEC-Treffen bestehende Regelungen für EU-Unternehmen gelockert werden, gelten die US-Häfen doch als Achillesferse im Sicherheitssystem der USA.

## REACH

Wenig Spielraum für Regulierungskooperation bieten auch die Gespräche über die in der EU seit dem 1. Juni 2007 geltende Chemikalienverordnung REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Hauptziel der Verordnung ist ein verbesserter Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor möglichen chemikalienbedingten Risiken. Dabei gilt der Grundsatz der Eigenverantwortung: Es ist Sache der Industrie, Risiken durch Chemikalien zu bewerten und zu begrenzen und den Verwendern geeignete Sicherheitsinformationen zukommen zu lassen. Nach dem Prinzip *no data, no market* dürfen gemäß Verordnung nur noch Stoffe in Verkehr gebracht werden, über deren Eigenschaften ausreichend valide Daten zur Verfügung stehen (physikalische Eigenschaften, Giftigkeit etc.). Dies gilt auch für die vor 1981 eingeführten Altstoffe, über die bislang kaum Daten vorliegen. Sowohl Industrie als auch Regierung der USA kritisieren die kostspielige Neuverordnung. Beklagt wird vor allem das ihr zugrundeliegende Vorsorgeprinzip. Die amerikanische Handelskammer in Europa kritisiert darüber hinaus die geplante »Kandidaten-

liste« besonders bedenklicher Stoffe als ungerechtfertigtes Handelshemmnis und droht mit einer Klage bei der Welthandelsorganisation (WTO). Der Grund: Konsumgüterhersteller könnten sich angesichts eines drohenden Reputationsverlusts gezwungen sehen, auf diese Stoffe zu verzichten, da das Verzeichnis wie eine »Schwarze Liste« wirke. Obwohl seit der Veröffentlichung eines ersten REACH-Entwurfs durch die EU-Kommission im Mai 2003 intensive Konsultationen stattgefunden haben, konnte bislang keine Einigung in diesen strittigen Punkten erzielt werden. Ob der TEC einen Ausweg aus der verfahrenen Situation weisen kann, ist fraglich.

## Biokraftstoffe

Die Angleichung nationaler Biokraftstoffstandards war eines der Schlüsselthemen des TEC-Treffens 2007. Im Ergebnis wurde unter anderem ein vorläufiges Abkommen über gemeinsame technische Standards für reine Biokraftstoffe in Bereichen geschlossen, in denen die jeweiligen Standards bereits vergleichbar sind. Die Arbeit an einer *Roadmap* zur Angleichung der Standards durch die Regulierungsbehörden der EU und der USA begann im Februar 2007. In die Verhandlungen wurde auch Brasilien einbezogen, und dies nicht nur, weil das Land nach den USA der weltweit zweitgrößte Produzent von Bioethanol ist, sondern auch weil die meisten nationalen Standards für Bioethanol dem brasilianischen Standard entlehnt sind. Abweichungen davon sind vor allem auf unterschiedliche klimatische Bedingungen, die Verwendung anderer Rohstoffe und unterschiedliche Marktentwicklungen zurückzuführen. Mit der *Roadmap* sollen die nationalen Standards schrittweise angeglichen werden, um den Handel mit Biokraftstoffen zu erleichtern.

Die im Juli 2007 von den nationalen Regulierungsbehörden einberufenen trilateralen Arbeitsgruppen – eine zu Bioethanol und eine zu Biodiesel – stellten fest: Die europäischen, amerikanischen und

brasilianischen Standards für Bioethanol weisen deutlich weniger Unterschiede auf als die Standards für Biodiesel, was vor allem daran liegt, dass Bioethanol chemisch einfacher zusammengesetzt ist als Biodiesel. Einzig die Höchstwerte für den Wassergehalt von Ethanol weisen markante Unterschiede auf: Die EU hat einen sehr niedrigen Höchstwert festgesetzt, um mögliche Motorschädigungen auszuschließen; die USA und Brasilien operieren mit einem höheren Wert. Noch gravierender sind die Abweichungen aber bei Biodieselstandards, die vor allem auf Unterschiede bei den Dieselmotortypen und den Rohstoffen zur Biodieselproduktion sowie auf regional spezifische Emissionsregelungen zurückzuführen sind. Die Angleichung der verschiedenen Biodieselstandards ist gerade für Europa ein sensibles Thema, da dieselbetriebene Fahrzeuge hier einen deutlich größeren Marktanteil haben als in den USA. Als Erschwernis für die Verhandlungen dürfte die Kritik europäischer Biodieselersteller an der Subventionierung von Biodiesel in den USA wirken. Ende April forderte die europäische Biodiesel-Dachorganisation die EU-Kommission auf, Strafzölle auf Biodiesel aus den USA zu verhängen.

### **Geflügel-Streit**

Überschattet werden die Kooperationsbemühungen durch den sogenannten »Geflügel-Streit«. Seit 1997 gilt in der Europäischen Union ein Verbot für den Import amerikanischen Geflügels, das verhängt wurde, weil das Geflügel zur Salmonellenbekämpfung mit Chlorwasser desinfiziert wird. Es handelt sich dabei zwar eher um eine Marginalie im transatlantischen Handel, da von dem Verbot ein Handelsvolumen von lediglich 16 Mio. Euro pro Jahr betroffen ist. Gleichwohl sieht die US-Administration in dem Fall einen klaren Verstoß gegen die WTO-Regeln und stilisiert den Konflikt zum Lackmustest für das Funktionieren der TEC. Günter Verheugen hat sich vor diesem Hintergrund in einem

persönlichen Brief an EU-Kommissionspräsident Barroso für die Aufhebung des Importverbots eingesetzt. Als Reaktion auf den Brief ist in der EU-Kommission ein vehementer Streit über diese Forderung entbrannt. Sowohl Mariann Fischer Boel (Kommissarin für Landwirtschaft) als auch Stavros Dimas (Kommissar für Umwelt) lehnen das Ansinnen strikt ab und begründen dies mit möglichen Umweltrisiken des amerikanischen Desinfektionsverfahrens und einer Ungleichbehandlung von EU-Geflügelzüchtern aufgrund von abweichenden Produktionsmethoden. Der *Transatlantic Consumer Dialogue* hebt in einer Stellungnahme in der Zeitschrift *EuropeanVoice* zudem hervor, dass eine Aufhebung des Importverbots einer Senkung der Lebensmittelstandards gleichkäme. Die Fronten sind verhärtet. Befürworter einer Aufhebung des Verbots können sich auf aktuelle wissenschaftliche Belege der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit berufen, die eine Gesundheitsgefährdung durch amerikanisches Geflügel ausschließt. Wie dem auch sei: Sollte sich Verheugen nicht gegen seine Kommissionskollegen durchsetzen können, wäre dies ein herber Rückschlag für die Glaubwürdigkeit des TEC.

### **Politisches Engagement**

Dass trotz erheblichen Widerstands von europäischer wie amerikanischer Seite überhaupt erste Ergebnisse erzielt werden konnten, lag vor allem daran, dass Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Funktion als EU-Ratspräsidentin die transatlantische Wirtschaftsintegration zur Chefsache erklärt hatte. Einen wichtigen und tatkräftigen Unterstützer fand ihre Initiative in dem damaligen Brüsseler Botschafter der Vereinigten Staaten und jetzigen Sonderbeauftragten für Europäische Angelegenheiten, Boyden Gray. Bei ihrer Initiative kamen Merkel zweifellos das wirtschaftliche und politische Gewicht Deutschlands und ihre guten politischen Beziehungen zu Präsident Bush ebenso zu Hilfe wie Präsident

Bushs grundsätzlich positive Einstellung zur Handelsliberalisierung.

Grundsätzlich ist der Transatlantische Wirtschaftsrat gut dafür gerüstet, eine Reihe der anstehenden Probleme zu lösen. Die hochrangige Besetzung des Gremiums, die Einbeziehung privater und legislativer Akteure und die regelmäßigen Konsultationen mit Vorsitzenden unabhängiger Regulierungsbehörden sind Grundvoraussetzungen, um systemische Unterschiede anzugleichen. Nicht zuletzt sind dem TEC als Beratergruppe die Vorsitzenden des *Transatlantic Legislators Dialogue*, des *Transatlantic Consumers Dialogue* und des *Transatlantic Business Dialogue* zur Seite gestellt. Sie unterstützen ihn aktiv bei der Themenfindung und verschaffen ihm einen gewissen Grad an Legitimität. Die günstige Konstellation bei der Gründung des TEC wird mit dem turnusmäßigen Wechsel der EU-Ratspräsidentschaft sowie der anstehenden Präsidentschaftswahl in den USA aber keine Fortsetzung finden.

Vor allem unter der anstehenden französischen Ratspräsidentschaft ist kaum mit Impulsen für eine Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration zu rechnen. Als Reaktion auf den deutlichen Europa-Verdross in seinem Land – man erinnere sich an die klare Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags durch das Referendum im Mai 2006 – hat Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy das Motto *L'Europe protection* für die französische Ratspräsidentschaft gewählt, also die Idee, Europa als »Schutzmacht« der Interessen seiner Bürger darzustellen. Zwar lässt Sarkozy auf der internationalen Bühne durchaus erkennen, dass er sich stark an die amerikanische Regierung annähert. Die Streichung des »freien Wettbewerbs« als Ziel der Gemeinschaft aus Artikel 3 des EU-Vertrags unter der Regie Sarkozys verheißt jedoch nichts Gutes für das transatlantische Projekt.

Schließlich muss es dem TEC gelingen, den transatlantischen Dialog über die Phase des Wechsels der EU-Kommission Ende 2009 sowie die Neuwahl des EU-Parlaments hinaus zu führen. Günter Verheu-

gen hat bereits angekündigt, dass er nach dem Ende seiner Amtszeit in Ruhestand gehen werde. Bis dahin kann der TEC noch auf seine Führung bauen, da der EU-Kommissar für Unternehmen und Industrie mit einem Erfolg des TEC auch sein persönliches Erbe verbindet. Ob und in welchem Maße sich sein Nachfolger dem TEC verpflichtet fühlen wird, ist sicherlich auch davon abhängig, inwieweit sich das Gremium als effizient erweist.

Doch nicht nur diesseits des Atlantiks bereitet man sich auf die Folgen politischen Wechsels vor. Auch seitens der USA kann nach den Präsidentschaftswahlen kaum mit dem gleichen politischen Engagement gerechnet werden, das George W. Bush bei der transatlantischen Integration gezeigt hat. Zwar spielt die transatlantische Wirtschaftsintegration im Programm der beiden demokratischen Präsidentschaftsbewerber Barack Obama und Hillary Clinton keine Rolle, doch geben ihre bisherigen Voten bei Abstimmungen über bilaterale Freihandelsabkommen sowie ihre äußerst kritischen Bemerkungen zu einer weiteren Öffnung von Märkten Anlass zur Sorge. Einzig der republikanische Präsidentschaftskandidat John McCain setzt sich ausdrücklich für offene Märkte ein – bei seiner jüngsten Brüssel-Visite sprach er sich sogar für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU aus. Doch allzu große Hoffnungen sollten in ihn nicht gesetzt werden. Selbst wenn bilaterale Regulierungskooperation oft auf exekutiver Ebene unter Einbeziehung der jeweiligen Regulierungsbehörden stattfindet, kann auch der Kongress eine überaus bedeutende Rolle spielen, wie etwa die Beispiele Patentrechtsreform oder Öffnung des Flugverkehrs zeigen. Insofern hängt die Zukunft der US-Handelspolitik zum einen maßgeblich auch vom Kongress ab, der sich zunehmend handelskritisch gibt. Zum anderen stößt die Liberalisierung des Handels und des Kapitalverkehrs sofort an Grenzen, sobald sie die nationale Sicherheit zu gefährden droht – und diese Grenzen sind erfahrungsgemäß unter einem repu-



blikanischen Präsidenten besonders eng gesteckt.

## Wünschenswerte Weichenstellungen

Ungeachtet aller technischen und politischen Herausforderungen können noch in diesem Jahr die Weichen für eine nachhaltige Unterstützung des TEC gestellt werden. Um einen langfristigen und vor allem dauerhaften Erfolg der Zusammenarbeit über die kommenden 18 Monate hinaus zu garantieren, sollten einige Punkte Beachtung finden:

► **Regulierungsbehörden:** Würde die Abschätzung der Folgen von Regulierungsmaßnahmen schnell weiterentwickelt, könnte dies die Regulierungsbehörden der USA und EU stärker verbinden. Parallel zur Verbesserung des *impact assessment* in der EU könnte der TEC darauf hinarbeiten, dass Präsident Bush noch vor seinem Amtsende das ans Weiße Haus angegliederte *Office of Management and Budget* anweist, für alle staatlichen Regulierungsbehörden obligatorische Verträglichkeitsprüfungen festzusetzen. Im Zuge dieser Prüfungen ließen sich die Auswirkungen neuer Regulierungen auf den internationalen Handel und das Investitionsverhalten analysieren. Das Amt für Transportwesen (*US Department of Transportation*) veröffentlicht entsprechende Daten bereits regelmäßig im Internet.

► **Gesetzgeber:** Aufgrund der transatlantischen Wechselwirkungen, die von der Gesetzgebung innerhalb Europas und der USA ausgehen, ist ein regelmäßiger strukturierter Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und dem US-Kongress unabdingbar. Die Einbeziehung des *Transatlantic Legislators Dialogue* in die Beratergruppe des TEC war insofern ein wichtiger Schritt. Ein noch stärker institutionalisierter Dialog, der neben den ohnehin transatlantisch gesinnten Abgeordneten auch jene aus den Ausschüssen – wie etwa für Chemie, Patente oder Finanzmärkte – einbezieht, könnte ebenso zur Frühwarnung vor anstehenden

Gesetzesvorhaben und deren Auswirkungen für die EU-US-Beziehungen dienen.

► **Erfolge für die Amerikaner:** Um die Unterstützung der USA auch jenseits der Amtszeit Präsident Bushs zu sichern, müssen Verhandlungserfolge erzielt werden, die auch die amerikanische Seite überzeugen. Die Anerkennung der *International Financial Reporting Standards* durch die Wertpapier- und Börsenaufsicht der USA wird als Zugeständnis der Amerikaner gewertet. Nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit müssen nun Zugeständnisse von europäischer Seite folgen. Ohne vorzeigbare Erfolge wird sich jedenfalls eine neue amerikanische Regierung kaum für eine weitere Zusammenarbeit begeistern lassen. In Betracht käme die Anerkennung des amerikanischen Bilanzierungsstandards GAAP in der gesamten EU oder die Beilegung des Geflügel-Streits.

► **Keine Politisierung des Wirtschaftsrates:** Wie der Geflügel-Streit verdeutlicht, kann die Arbeit des TEC durch politische Auseinandersetzungen erheblich belastet werden. Obgleich sich bislang kein institutioneller Rahmen für eine durchschlagende Lösung der großen transatlantischen Wirtschaftskonflikte finden ließ – man denke etwa an den Streit über hormonbehandeltes Rindfleisch oder den Airbus-Boeing-Konflikt, die ohne absehbare Lösung innerhalb der WTO ausgetragen werden –, bietet sich der TEC zumindest vorläufig noch nicht als Streitschlichtungsinstrument an. Zuerst sollten die tief hängenden Früchte der Kooperation geerntet werden. Und schon dadurch sind immense Kosteneinsparungen für die europäische und amerikanische Wirtschaft zu erwarten. Erst wenn genügend Vertrauen geschaffen und erste Erfolge gefeiert werden konnten, sollte sich der TEC mit den großen Handelskonflikten befassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

**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 1611-6364