



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

T-TIP in Perspektive

2. August 2013

Autor

Klaus Günter Deutsch
+49 30 3407-3682

Editor

Bernhard Speyer

Deutsche Bank AG

DB Research

Frankfurt am Main

Deutschland

E-Mail: marketing.dbr@db.com

Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management

Ralf Hoffmann | Bernhard Speyer

Der steile Aufstieg Chinas im Welthandel hat die alten Handelsmächte unter Druck gesetzt. Die USA und die EU streben mit einem Abkommen über eine Handels- und Investitionspartnerschaft eine Antwort an. Da auf die Partner der Großteil der internationalen Transaktionen entfällt, können sie durch größere atlantische Einheit ihre Position im internationalen Wettbewerb stärken.

Ein Abkommen würde Wachstum und Beschäftigung in beiden Regionen erhöhen. Der bilaterale Außenhandel und die Investitionstätigkeit dürften anziehen. Die gesamtwirtschaftlichen Chancen überwiegen.

Die größten wirtschaftlichen Chancen liegen in der verbesserten Zusammenarbeit bei der Regulierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten. Der Löwenanteil der wirtschaftlichen Vorteile muss durch den Abbau technischer Handelsbarrieren und die Öffnung bislang stark geschützter unternehmensbezogener Dienstleistungsbranchen erreicht werden. Die regulatorische Zusammenarbeit wird hierfür auf ein neues Niveau gehoben werden müssen.

Die politischen Aussichten für ein anspruchsvolles Abkommen sind derzeit günstig. Regierungen, Parlamente und die meisten gesellschaftlichen Interessengruppen sind auf beiden Seiten positiv gestimmt, der Widerstand gegen ein Abkommen beschränkt sich bislang auf Kritik an einigen Details.

Die größten politischen Schwierigkeiten dürften in der Landwirtschaft und im Datenschutz auftreten. Agrarische Schutzinteressen in der EU und den USA müssen überwunden, bürokratisch-regulatorische Divergenzen bei den technischen Handelsbarrieren abgebaut und kulturell wie politisch sensible Dossiers geschickt entschärft werden. Hierbei dürfte der Grundsatzstreit über den richtigen Weg zum Schutz personenbezogener Daten in der sich entwickelnden Internetwirtschaft die größte Hürde darstellen.

Die Auswirkungen auf das internationale Handelssystem sind komplex. Wirtschaftlich überwiegt die Schaffung von Handels- und Investitionschancen für Drittstaaten. Ordnungspolitisch riskant ist dagegen die angestrebte Verlagerung effektiver Regelerwicklung aus dem multilateralen System in das bilaterale Verhältnis. Große Präferenzabkommen wieder multilateral aufzufangen dürfte an politischen Hürden scheitern. Eine asiatische Gegenmachtbildung ist mittelfristig unwahrscheinlich.



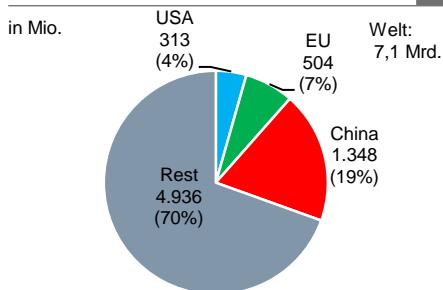
Inhaltsverzeichnis

Ein transatlantisches Abkommen über Handel und Investitionen: Warum?	3
Wirtschaftliche Beziehungen	5
Investitionen	5
Güterhandel.....	7
Dienstleistungshandel	8
Wertschöpfung und Wissen	9
Barrieren und wirtschaftliche Chancen.....	10
Barrieren im Güterhandel	10
Barrieren im Dienstleistungshandel	11
Barrieren bei Direktinvestitionen	13
Barrieren im öffentlichen Beschaffungswesen	13
Chancen einer Liberalisierung	15
Der Weg zum Abkommen	16
Vorverhandlungen	16
Ein Blick auf ausgewählte Dossiers	17
<i>Abbau von technischen Handelsbarrieren im Verarbeitenden Gewerbe</i>	17
<i>Agrar- und Nahrungsmittelhandel</i>	19
<i>Dienstleistungen</i>	21
<i>Andere Belange</i>	23
Handelspolitische Bewertung des Vorhabens.....	23
Politischer Ausblick.....	24
Quellenangaben	25



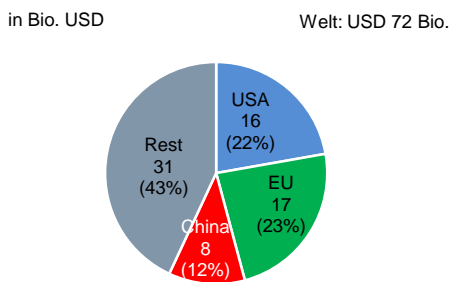
Ein transatlantisches Abkommen über Handel und Investitionen: Warum?

1 Bevölkerung, 2011



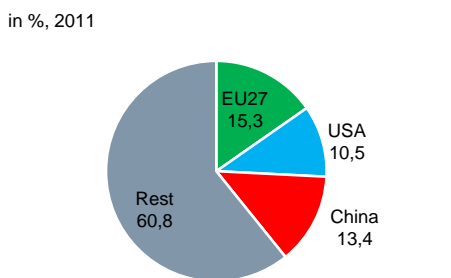
Quelle: UNO, Eurostat

2 BIP zu Marktpreisen, 2012



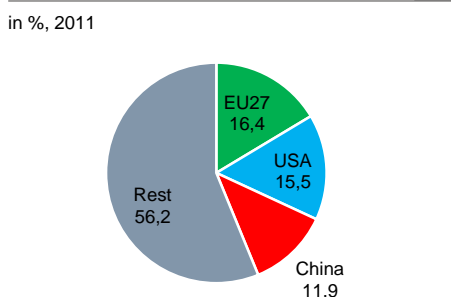
Quelle: IWF

3 Anteil am Weltexport



Quelle: Eurostat

4 Anteil am Weltimport



Quelle: Eurostat

Fast anderthalb Jahre hatten sich beide Seiten geziert und das Großvorhaben ausführlich geprüft. Die politischen Führer beider Seiten hatten auf dem EU-US-Gipfeltreffen am 28. November 2011 eine Hochrangige Arbeitsgruppe für Arbeitsplätze und Wachstum eingerichtet, die den Rahmen für zukünftige Verhandlungen eruiieren sollte, und dies dann auch tat.¹ Am 12. Februar 2013 war es soweit. Präsident Obama gab in seiner Rede zur Lage der Nation vor beiden Häusern des Kongresses grünes Licht für die Aufnahme von Verhandlungen zur Schaffung einer umfassendes Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft – *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (T-TIP) – zwischen den USA und der Europäischen Union. Am nächsten Tag erklärten Obama, EU-Ratspräsident Van Rompuy und Kommissionspräsident Barroso in einem gemeinsamen Memorandum, dass beide Seiten nun die formalen Schritte für Handelsverhandlungen einleiten würden.²

Mit diesem Schritt führten die USA und die EU die internationale Handelspolitik zumindest vorübergehend in ein neues Fahrwasser. Die Frustration beider Handelsmächte über den Stillstand der multilateralen Verhandlungen – der Doha-Runde der Welthandelsorganisation³ – hatte in den letzten Jahren auf beiden Seiten zu dem Urteil geführt, dass wesentliche Fortschritte in der Marktöffnung und der Verbesserung des Regelwerks nur durch eine Reihe bilateraler oder interregionaler Abkommen erreicht werden könnten. Dementsprechend hatte die Obama-Administration mit der Trans-Pazifischen Partnerschaftsinitiative (TPP) bereits fast 20 Länder Asiens und des Pazifiks ins Visier genommen⁴, während die EU sich bereits seit 2006 in ihrer Strategie „Globales Europa“ verstärkt um neue bilaterale und interregionale Abkommen unter anderem mit Indien, Japan, Kanada, dem MERCOSUR, Zentralamerika, ASEAN-Staaten und anderen Partnern bemühte. Mit Südkorea wurde ein wichtiges Abkommen 2012 bereits abgeschlossen.⁵

Diese handelspolitischen Vorhaben sollen die Führungsrolle der EU im Welt-handel aufrechterhalten helfen und einen nennenswerten Beitrag zu Wachstum, Wohlfahrt und Beschäftigung leisten. Für die EU würde ein Abkommen mit den USA den Anteil des Präferenzhandels am gesamten Außenhandel von etwa einem Viertel vor 2006 um gut 15 Prozentpunkte anheben; und bei vollständiger Umsetzung der bilateralen Strategie soll dies auf drei Viertel ansteigen. Für die USA wiederum wäre der Effekt angesichts des geringeren Volumens, der niedrigeren Ausgangsbasis und des geringeren Potenzials der laufenden Verhandlungen deutlich geringer. Die EU verspricht sich von der damit verbundenen Ausweitung des Handels und der größeren Offenheit Zuwächse beim Wachstum und den Einkommen, bei der Verbraucherwohlfahrt, in der Beschäftigung und der Arbeitsproduktivität in der mittleren Frist.

Die transatlantische Beziehung unterscheidet sich von den anderen bilateralen oder regionalen Vorhaben beider Seiten jedoch insofern, weil zwei der drei größten Außenhandelsmächte der Welt den Weg der Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wählen und explizit dabei anstreben, gemeinsam existierende Welthandelsregeln zu stärken, neue Regeln mit weltweiter Geltung zu schaffen und womöglich in einem zweiten Schritt dann multilateral in der Welthandelsorganisation zu verankern. Für die Vereinigten Staaten ergänzt das

¹ Die Empfehlungen der HLWG (2013) wurden einen Tag nach der Ansprache Obamas vor dem Kongress und einer weiteren bilateralen Erklärung Obamas und der EU-Rats- und Kommissionspräsidenten veröffentlicht.

² Europäische Kommission (2013a).

³ Siehe Deutsch (2011a).

⁴ Siehe Petri, Plummer und Zhai (2013), Schmucker et al. (2012) und Deutsch (2011b).

⁵ Siehe Deutsch (2012) und Europäische Kommission (2010, 2012a).

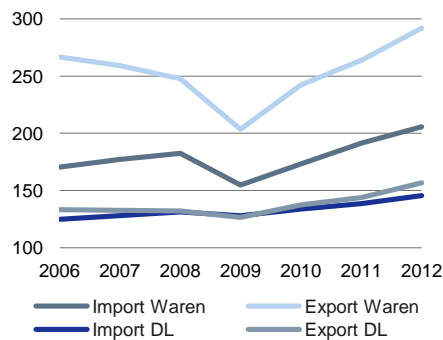


Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Außenhandel der EU mit den USA

5

in Mrd. EUR

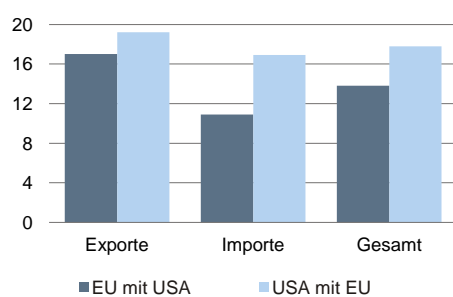


Quelle: Eurostat

Außenhandelsanteile

6

in %, 2011

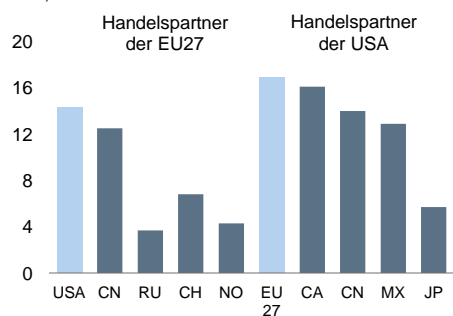


Quelle: Eurostat

Wichtigste Handelspartner der EU und der USA

7

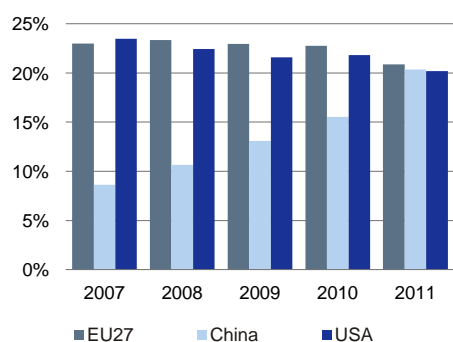
in %, 2012



Quellen: Eurostat, US-International Trade Administration

Patente

8



Quelle: WIPO

Vorhaben die pazifische Strategie um China herum mit einer europäischen Komponente. Für die EU wiederum schließt das Vorhaben eine wesentliche Lücke in der Strategie bilateraler oder interregionaler Abkommen. Die wirtschaftlichen Chancen eines transatlantischen Abkommens sind allein schon deshalb groß, weil jede Seite mit dem wichtigsten Partnermarkt für Direktinvestitionen und Handel verhandelt und durch den Abbau von Hürden vergleichsweise große Wirkungen erzielen kann. Das schiere Volumen des Austauschs sorgt dafür, dass auch der Abbau relativ kleiner Hürden in absoluten Größen beträchtliche Effekte zeitigt. Hinzu kommt, dass die Fortschritte im bilateralen Verhältnis seit der Schaffung des Transatlantischen Wirtschaftsrats im Jahr 2007 hinter den beidseitigen Erwartungen zurückgeblieben sind.⁶ Zudem wuchs der bilaterale Güterhandel im letzten Jahrzehnt stark unter Schnitt, so dass sich die Anteile der USA an den EU-Ein- und Ausfuhren beinahe halbierten.⁷ Dies nährte auf beiden Seiten die Hoffnung, nun mit einem großen Schritt zur tiefen Integration Fortschritte zu erzielen.

Die bilaterale Ertüchtigung dient aber sehr wohl auch der Verteidigung der weltweiten Position, die v.a. seitens China unter Druck geraten ist. Die EU konnte im Welthandel dem Aufstieg Chinas immerhin im letzten Jahrzehnt halbwegs Paroli bieten und verlor seit 2001 im Güter- und Dienstleistungshandel nur je drei Prozentpunkte (die USA sechs bzw. zwei Punkte), während China im Güterhandel zehn Punkte und im Dienstleistungshandel (seit 2004) nur zwei Punkte zulegte. Die EU ist jedoch ein uneinheitliches Gebilde. Dies zeigt sich auch im Handel. Unter den Mitgliedstaaten der EU konnten im letzten Jahrzehnt insbesondere Deutschland und die mittel- und osteuropäischen Staaten Weltexportanteile hinzugewinnen und ihren Anteil am EU-Export erhöhen, während, in abnehmender Größe, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien, Belgien und Finnland je mehr als zehn Punkte einbüßten und geringere Anteile am EU-Export erzielten. Die Niederlande, Schweden und Spanien behaupteten in etwa ihre Positionen.⁸ Diese Verschiebungen in der relativen Wettbewerbsfähigkeit spiegeln sich auch im Handel innerhalb des Binnenmarkts wider. Für die USA wiederum spielt die Außenwirtschaft seit Ausbruch der Krise eine größere Rolle. Die Obama-Administration hat eine nationale Exportoffensive auf den Weg gebracht und unterstützt die Stärkung der industriellen Wertschöpfung auch durch verstärkten Außenhandel.

Natürlich setzt das transatlantische Vorhaben auch ein sehr großes politisches Signal, dass die wirtschaftlichen Führungsmächte der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit trotz der noch nicht überwundenen Verwerfungen in den Finanzsystemen und der Gesamtwirtschaft willens sind, einen gemeinsamen handelspolitischen Beitrag zu Wachstum und Wohlfahrt zu leisten, die wirtschaftlichen Herausforderungen vor allem durch die aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens, allen voran Chinas, anzunehmen und den Führungsanspruch für die Regelsetzung qua Marktmacht und Diplomatie zu formulieren.

Wichtig für den Sinneswandel zugunsten eines umfassenden Abkommens war auch die Haltung der Wirtschaft selbst. Die Unternehmen und ihre Verbände in den USA, die im Handel und mit Investitionen in Europa sehr engagiert waren, hatten seit dem Abschluss der Uruguay-Runde Mitte der neunziger Jahre wenig Wert auf Handelspolitik gelegt. Dies änderte sich in den letzten Jahren, als vor allem die US-Handelskammer sich hinter einen anspruchsvollen Kurs auch gerade gegenüber Europa stellte. In der EU hielten sich die Unternehmen lange an die Priorität des Multilateralismus vor transatlantischen Sonderabkommen, und erst mit der Aussichtslosigkeit der Doha-Runde kehrte eine sehr breite Unterstützung ein. Mittlerweile ist es wohl zutreffend festzustellen, dass nahezu

⁶ Deutsche Bank Research (2007).

⁷ Europäische Kommission (2013c).

⁸ Angaben nach Europäische Kommission (2013b).



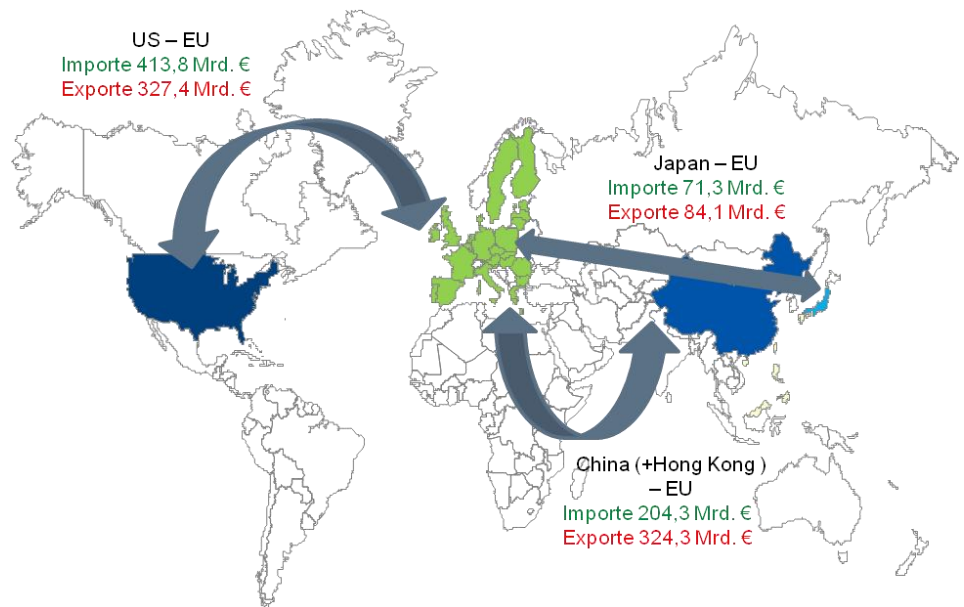
alle Branchen ein Abkommen unterstützen. In jedem Fall befürworten die großen Dachverbände der Wirtschaft das Vorhaben sehr stark.

Wirtschaftliche Beziehungen

Das Ausmaß der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den USA und der Europäischen Union übersteigt bei näherer Betrachtung die öffentlichen Wahrnehmungen deutlich. Auf die beiden Wirtschaftsräume mit insgesamt 817 Millionen Bürgern (11,7% der Weltbevölkerung, 2011) entfallen nicht nur 45% der weltwirtschaftlichen Leistung (zu laufenden Preisen und Wechselkursen, 2012)⁹, sondern auch knapp ein Drittel des weltweiten Güterhandels, zwei Fünftel des Dienstleistungshandels und drei Fünftel des Bestands an Direktinvestitionen.

Handel von Gütern und Dienstleistungen mit der EU27

9



Quelle: Europäische Kommission

Eckdaten USA

10

Bevölkerung (2010)	312 Mio
BIP (2012)	EUR 12,6 Bio.
BIP pro Kopf (2012)	EUR 40.200
Export in % des BIP	8,6%
Import in % des BIP	13,3%
Bruttowertschöpfung (2010)	
Landwirtschaft in % des BIP	1,2%
Industrie in % des BIP	20,4%
Dienstleistungen in % des BIP	78,4%

Quellen: UN, Eurostat

Eckdaten Europäische Union

11

Bevölkerung (2010)	501 Mio
BIP (2012)	EUR 12,9 Bio.
BIP pro Kopf (2012)	EUR 25.600
Export in % des BIP	12,5%
Import in % des BIP	13,7%
Bruttowertschöpfung (2011)	
Landwirtschaft in % des BIP	1%
Industrie in % des BIP	26%
Dienstleistungen in % des BIP	73%

Quellen: UN, Eurostat

Investitionen

Die transatlantische Wirtschaftsverflechtung ist vor allem durch ein enges Geflecht von Investitionen in die jeweiligen Partnermärkte von transnational agierenden Unternehmen geprägt.¹⁰ Diese haben sich dabei an die lokalen Rahmenbedingungen weitgehend angepasst und werden in der Wahrnehmung der Bevölkerung kaum von inländischen Unternehmen unterschieden.

Man kann die wirtschaftliche Bedeutung der bilateralen Investitionsbeziehungen kaum überschätzen. Die EU und die USA vereinen mit knapp EUR 2,5 Billionen an wechselseitigen Investitionen nicht nur drei Fünftel der Bestände an weltweiten Auslands-Direktinvestitionen (ADI) auf sich, sondern die bilateralen Werte liegen auch um den Faktor Fünf über den Werten für das europäisch-chinesische Verhältnis oder das Verhältnis der EU zu Lateinamerika. Auf die EU entfällt auch die Hälfte der Bestände der US-Direktinvestitionen im Ausland, und aus der EU stammen drei Fünftel aller Direktinvestitionen in den USA.

⁹ In Kaufkraftparitäten gemessen entfallen knapp vierzig Prozent (38,8%, 2011) der weltweiten Wirtschaftsleistung auf die EU und die USA.

¹⁰ Siehe Hamilton und Quinlan (2013) mit zahlreichen Illustrationen des Phänomens, alle Zahlenangaben nach Eurostat bzw. US Bureau of Economic Analysis, falls nicht anders angegeben.

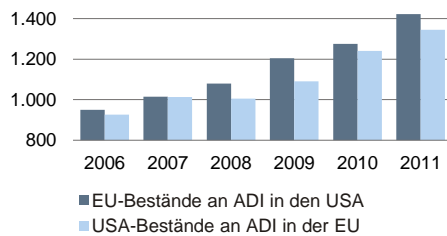


Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

ADI-Bestände

12

in Mrd. EUR

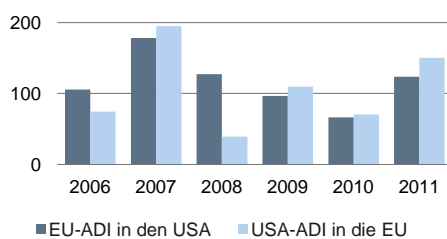


Quelle: Eurostat

ADI-Ströme

13

in Mrd. EUR

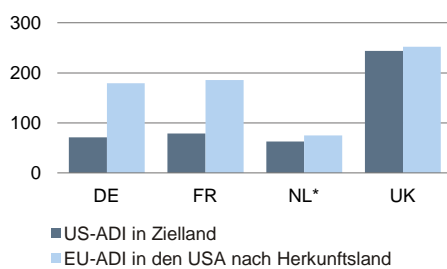


Quelle: Eurostat

Direktinvestitionen (Bestände) nach Hauptziel- und Herkunftsland, 2011

16

in Mrd. EUR, 2011



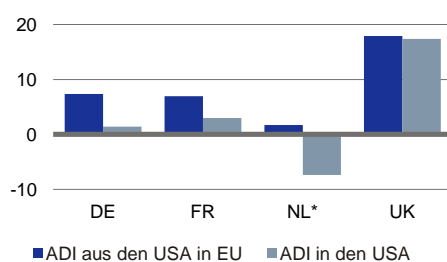
* abweichende Erfassung

Quelle: Eurostat

Direktinvestitionen (Ströme) nach Hauptziel- und Herkunftsland, 2011

17

in Mrd. EUR, 2011



* abweichende Erfassung

Quelle: Eurostat

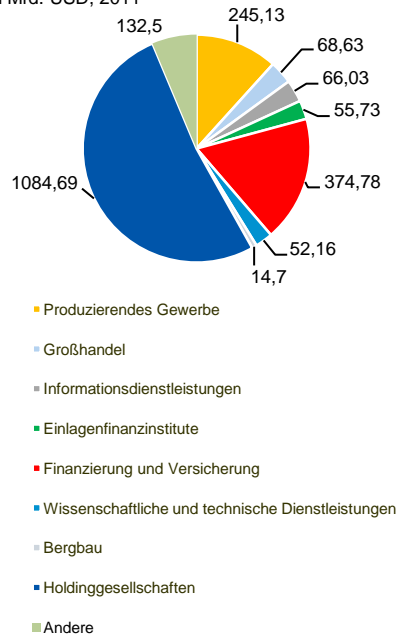
Die Bestände an Direktinvestitionen europäischer Unternehmen in den USA sind seit 2004 bis 2011 um 95% auf EUR 1,4 Bio. angewachsen. Britische Unternehmen führen die Rangfolge an (18%), gefolgt von französischen, deutschen und niederländischen Unternehmen (je 13%). Umgekehrt haben die Bestände an US-Investitionen in der EU im gleichen Zeitraum um 75% auf EUR 1,3 Bio. zugelegt. Das Vereinigte Königreich liegt als Zielland klar vor Frankreich, Deutschland und den Niederlanden.

Zunehmend sind die osteuropäischen Staaten, v.a. Polen, auch Zielländer geworden. EU-Investitionen in den USA (Ströme) sanken von 2008 bis 2010 zunächst von EUR 126 Mrd. auf EUR 20 Mrd. ab, erholten sich aber 2011 wieder auf EUR 111 Mrd. US-Investitionen in der EU schwankten dagegen von Jahr zu Jahr zwischen EUR 35 Mrd. (2008) und EUR 115 Mrd. (2011). Frankreich, Irland, die Niederlande und Spanien verzeichneten seit Beginn der Krise 2007 jeweils kurze Phasen von De-Investitionen von US-Unternehmen, während die USA De-Investitionen aus einzelnen EU-Ländern nur in einzelnen Jahren aufwies. Im Jahr 2011 scheint die Kehrtwende zu einem Nach-Krisen-Muster hin erfolgt zu sein. Auf den US-Markt entfielen 2011 gut 16% der EU-Direktinvestitionen, während knapp 20% der Investitionen in die EU auf US-Investoren entfielen.

ADI-Bestände von US-Unternehmen in der EU nach Sektoren

14

in Mrd. USD, 2011

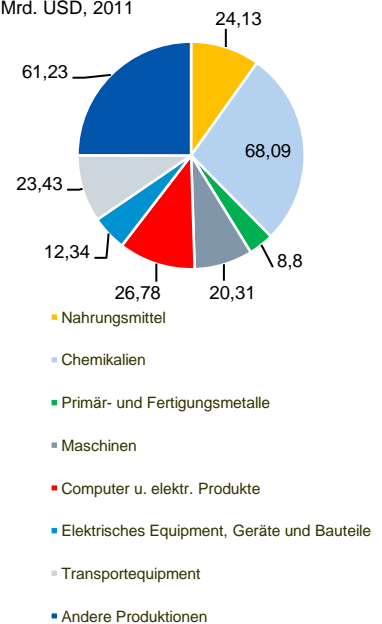


Quelle: Bureau of Economic Analysis

ADI-Bestände von US-Unternehmen in der EU im produzierenden Gewerbe

15

in Mrd. USD, 2011



Quelle: Bureau of Economic Analysis

Schlüsselt man die Investitionen nach Branchen auf, so ergibt sich ein differenziertes Bild: die Branchenreihenfolge von US-Direktinvestitionen in der EU wird angeführt von Holdingunternehmen (52%), Banken und Versicherungen (21%) und dem Verarbeitenden Gewerbe (12%). EU-Unternehmen sind in den USA zu 36% im Verarbeitenden Gewerbe, zu 21% bei Banken und Versicherungen und zu 12% im Handel engagiert.

Die Bruttowertschöpfung der US-Tochterunternehmen in der EU liegt bei insgesamt über einer Billion US-Dollar, in Irland entfällt sogar ein Viertel der Wirtschaftsleistung auf US-Tochterunternehmen. Die Töchter von US-Unternehmen erzielen Umsätze von USD 2,5 Billionen und beschäftigen 4,1 Millionen Men-



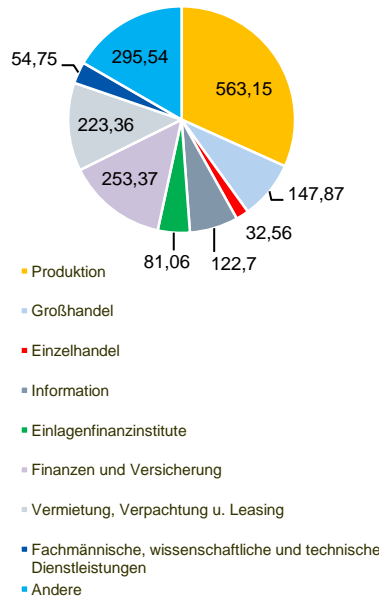
Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

schen in der EU, während die Töchter von EU-Unternehmen in den USA mit 6,4 Millionen Mitarbeitern Umsätze von USD 3,5 Billionen erzielen. Einkommen und Gewinne der Tochterunternehmen sind substantiell (im Jahr 2011 erzielten US-Firmen USD 177 Mrd. an Einkommen aus Direktinvestitionen in der EU und EU-Firmen USD 93 Mrd. in den USA).

ADI-Bestände von EU-Unternehmen in den USA nach Sektoren

18

in Mrd. USD, 2011

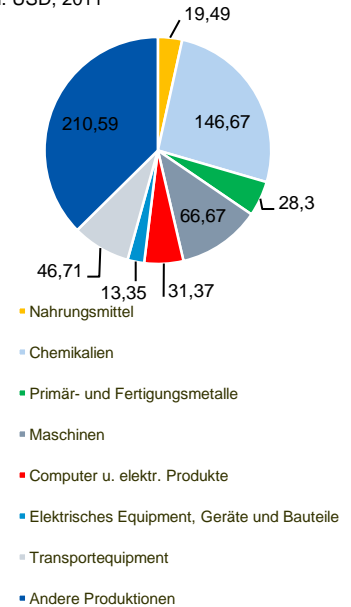


Quelle: Bureau of Economic Analysis

ADI-Bestände von EU-Unternehmen in den USA im produzierenden Gewerbe

19

in Mrd. USD, 2011



Quelle: Bureau of Economic Analysis

Güterstruktur des Außenhandels der EU mit den USA

20

	Import	Export
Total	206 Mrd. €	292 Mrd. €
Maschinen und Autos	38,3%	41,4%
Chemikalien	21,2%	22,7%
andere industrielle Erzeugnisse	12,4%	11,5%
Kraftstoffe	9,6%	6,7%
Industrielle Erzeugnisse	6,3%	10,1%
Rohstoffe	4,2%	0,7%
Industrierohstoffe	4,0%	0,9%
Nahrungsmittel und Tiere	2,5%	1,9%
Getränke und Tabakwaren	0,7%	2,7%
Öle und Fette	0,1%	0,3%

Quelle: Eurostat

Güterhandel

Die EU ist mit einem Außenhandel von Gütern in Höhe von EUR 3,3 Bio. und einem Anteil am Welthandel von 16% nach wie vor Nr. 1 im Welthandel, gefolgt von den USA (EUR 2,7 Bio., 14%) und China (EUR 2,6 Bio., 12%). Auf die EU und die USA entfallen somit 30% des Welthandels in Gütern. Beide Märkte sind füreinander jeweils der Haupthandelspartner, mit einem Anteil von 14,3% (US-Anteil am Güterhandel der EU, 2012) bzw. 8,7% (EU-Anteil am Güterhandel der USA, 2011). Für die EU folgen auf die USA auf den Plätzen zwei und drei China und Russland, für die USA auf die EU Kanada und China.

Der bilaterale Handel in Gütern belief sich 2012 auf eine halbe Billion Euro (EUR 498 Mrd.). Dieser wuchs zuletzt mit etwa 3,5% im Jahresdurchschnitt. Die Güterstruktur des Außenhandels ist stark konzentriert auf Maschinen und Transportausrüstungen (40%), Chemikalien (22%), und andere verarbeitete Industrieprodukte (12%). Der bilaterale Chemikalien- und Arzneimittelhandel ist mit EUR 110 Mrd. sogar größer als der Handel mit Autos (EUR 44 Mrd.), was auch relativ gilt (24% der Chemikalienausfuhren in die USA vs. 20% für Autos bzw. 27% und 16% für Einfuhren). Auf Getränke, Tabakwaren, Nahrungsmittel, Tiere, Öle und Fette entfielen insgesamt neun Prozent des Handels, auf landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Abgrenzung der WTO vier Prozent der EU-Einfuhren und 5,2% der Ausfuhren (oder EUR 23 Mrd. insgesamt).

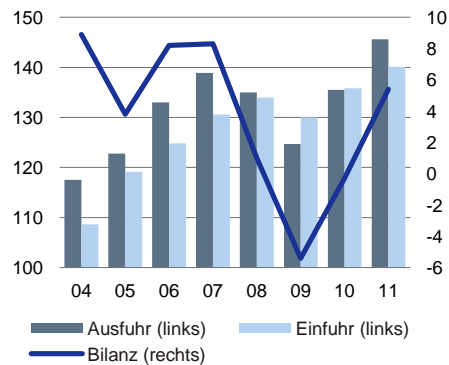


Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Dienstleistungsverkehr der EU mit den USA

21

in Mrd. EUR



Quelle: Eurostat

Der transatlantische Güterhandel ist ganz überwiegend intra-industrieller Natur; die entsprechenden Kennziffern sind sehr hoch.¹¹ Der Handel spielt sich wiederum in vielen Branchen in großem Umfang innerhalb der Unternehmen ab (Intra-Konzern-Handel). Man schätzt, dass etwa ein Drittel des gesamten Handels auf diesen Typ entfällt, in einzelnen Branchen liegen die Werte weit darüber. So liegt der Anteil des Intra-Konzern-Handels z.B. bei 81% der deutschen Automobeleinfuhren aus den USA. Bei Chemikalien und Pharmazeutika, Metallenerzeugnissen, Maschinen, Computern und Elektronik liegen die Werte ebenfalls deutlich über 50%.

Im Güterhandel weist die EU Überschüsse auf, 2012 lag der Wert bei EUR 86 Mrd., davon entfielen EUR 36 Mrd. auf Deutschland. Nach Sektoren betrachtet verzeichnet die EU Überschüsse im Außenhandel mit Maschinen, Autos, Chemikalien, dagegen Defizite im Handel mit Bergbauerzeugnissen, Kleidung und Büro- und Telekommunikationsgütern.

US-Dienstleistungshandel mit der EU nach Branchen

22

In Mrd. USD, 2011

Einnahmen

Ausgaben

Branchen	Einnahmen	Ausgaben
Transport	52,7	51,2
Tourismus	38,5	32,7
Fracht / Häfen	14,2	18,5
Lizenzen	48,9	18,6
Software	13,9	3,7
Industrieprozesse	19,6	11,7
Trademarks	4,9	2
Filme- und TV-Rechte	7,6	0,2
Finanzdienstleistungen	27	7,6
Versicherungen	3,5	12,9
Telekommunikation	3,7	3,5
Computer- und EDV-Dienstleistungen	6,6	6,1
Beratung, Werbung	15,8	11,4
Forschung und Entwicklung	10,4	9,1
Industriedienstleistungen	6,1	5,9
Gesamt	188,8	136,8

Quelle: Bureau of Economic Analysis

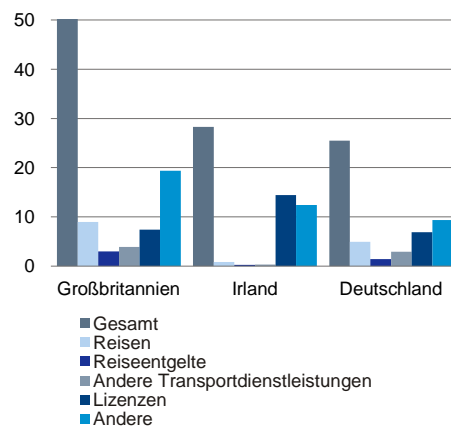
Dienstleistungshandel

Der bilaterale Dienstleistungshandel belief sich 2011 auf EUR 285 Mrd. Die EU verzeichnete einen leichten Überschuss (in Höhe von EUR 5 Mrd.) wie in den meisten Jahren zuvor. Die Krise von 2008 verursachte zwar einen Rückgang bis 2009, aber der Handel expandiert wieder seit 2010.¹² Auf die USA entfallen 26% der Dienstleistungsexporte und 31% der Importe der EU. Eine nach Branchen und Partnerland aufgeschlüsselte Statistik auf der Basis von Zahlungsbilanzdaten liegt leider nicht vor.

Exporte privatwirtschaftlicher Dienstleistungen aus den USA nach Partnerländern

23

in Mrd. USD

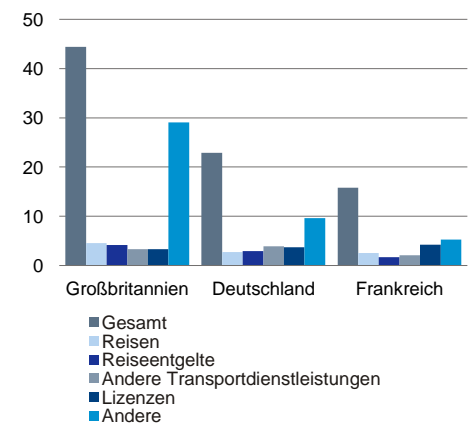


Quelle: Bureau of Economic Analysis

Importe privatwirtschaftlicher Dienstleistungen in die USA nach Partnerländern

24

in Mrd. USD



Quelle: Bureau of Economic Analysis

Die US-Behörden erfassen den Dienstleistungshandel auch mittels Umfragen. Diese ermöglichen es, den Dienstleistungsverkehr zwischen den USA und der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt nach Branchen zu betrachten. Die Daten sind aber aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden nicht mit den Zahlungsbilanzdaten zu vergleichen. Nach diesen Angaben belief sich der Austausch 2011 auf USD 325 Mrd.¹³ Die USA weisen einen Handelsüberschuss

¹¹ Ifo-Institut (2013).

¹² Diese Angaben beziehen sich auf den Dienstleistungsverkehr, wie er durch die Zahlungsbilanzstatistik erfasst wird.

¹³ Alle Angaben nach den Dienstleistungsstatistiken des Bureau of Economic Analysis für das Jahr 2011.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Verkäufe durch Tochterunternehmen
zwischen Europa und den USA, 2011*

25

in Mrd. USD	US-Töchter in Europa	Europäische Töchter in den USA
Handel	142	72
Banken und Versicherungen	103	105
Banken	86	68
Versicherungen	17	38
Immobilien	29	8
Unternehmens-DL**	89	48
Informations-DL	90	46
Verlage	31	8
Audiovisuelle DL	10	k.a.
Telekommunikation	16	25
Internet	22	11
Industrie	20	55
Andere	105	101
Gesamt	576	435

*Dienstleistungsverkauf an Ausländer durch Tochterunternehmen von US-Unternehmen nach Branche in der EU und Dienstleistungsverkäufe in den USA durch Tochterunternehmen europäischer Unternehmen; alle europäischen Länder (inkl. EU27)

**Architektur, Ingenieurdienstleistungen, Computersysteme, Steuerberater u. Wirtschaftsprüfer u. a.

Quelle: Bureau of Economic Analysis, International Services, Tab. 8-10

von über USD 50 Mrd. auf, bei Exporten in Höhe von USD 188,8 Mrd. und Einfuhren in Höhe von USD 136,8. Die US-Ausfuhren von Dienstleistungen in die EU konzentrieren sich auf das Vereinigte Königreich, Irland (v.a. Lizenzen) und Deutschland, während die Einfuhren vor allem aus dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Frankreich stammen. Neben den Transport- und Reisedienstleistungen werden insbesondere Beratung, Werbung, Forschung, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und Computerdienstleistungen rege über den Atlantik und v.a. zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich gehandelt. Die USA weisen moderate Überschüsse bei Unternehmens- und Reisedienstleistungen sowie bei Lizenzeinnahmen aus Software und Filmverleih auf. Große Überschüsse erzielen US-Unternehmen bei Finanzdienstleistungen, sie verzeichnen aber deutliche Defizite bei Versicherungsdienstleistungen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Erbringung von Dienstleistungen von Tochterunternehmen im jeweiligen Partnermarkt. Auch hier lagen die Vereinigten Staaten 2010 mit einem Absatz von USD 575 Mrd. in Europa (inkl. Nicht-EU-Staaten) deutlich vor dem europäischen Absatz in den USA in Höhe von USD 434 Mrd. Nach Branchen betrachtet liegen die US-Absätze in der EU im Einzelhandel, bei Immobilien-, Unternehmens- und Informationsdienstleistungen deutlich vor den Absätzen der EU-Töchter in den USA, während es bei anderen Branchen umgekehrt ist. Bei Banken führen die USA, bei Versicherungen führt die EU.

Wertschöpfung und Wissen

Man sollte jedoch von einer zu schematischen Betrachtung von Güter- und Dienstleistungshandel bzw. Investitionen absehen, um die inneren Verbindungen zwischen diesen Größen nicht zu übersehen. Die OECD und die WTO haben jüngst eine neue Datenbank zum Handel, gemessen an der Bruttowertschöpfung, auf den Weg gebracht. Zwar steht eine umfassende Analyse der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen auf dieser Basis noch aus, doch zeigen insbesondere die Daten zu den Wertschöpfungsanteilen der Dienstleistungen an den Exporten auf, wie verschränkt moderne Produktionsprozesse heute sind.¹⁴ So hatten Dienstleistungen einen Wertschöpfungsanteil von 58% an den britischen Ausfuhren im Jahr 2009, während Frankreich bei 51%, die Vereinigten Staaten bei 50% und Deutschland bei 48% liegen. Selbst die deutschen Autoexporte beruhen zu 41% auf Wertschöpfung im Dienstleistungssektor. Die auf ausländische Dienstleistungen entfallende Wertschöpfung beläuft sich auf 5,8% der Exporte in der EU-27 und auf 3,5% in den USA. Zum Vergleich: die Dienstleistungen tragen für China nur 29% zu den Exporten bei.¹⁵ Aufgrund der in einigen Branchen stark ausgeprägten internationalen Arbeitsteilung führen Handels- und Investitionsbarrieren in kumulierter Betrachtung zu einer viel höheren Kostenbelastung im Endprodukt, als dies auf den ersten Blick zu erkennen ist. Berücksichtigt man zudem, dass in vielen Branchen die Produktion für die großen Regionen der Welt in der Regel auch in der Nähe der Absatzmärkte mit sehr starker Handelsverflechtung in den Unternehmen stattfindet, dann wird deutlich, wie wichtig die Reduzierung von Barrieren für die Effizienz globaler Wertschöpfungsketten tatsächlich ist.¹⁶

Diese Verschränkungen von industriellen Produkten und Dienstleistungen spiegeln die wachsende Bedeutung von immateriellen Vermögenswerten wider. Nach den einschlägigen Indikatoren für den Aufwand für die Gewinnung von geistigen Eigentumsrechten (Patente, Markenrechte, Geschmacks- und Gebrauchsmuster) und für den Erfolg in diesem Markt führen die USA und die EU

¹⁴ Eigene Berechnungen nach der Trade in Value Added-Datenbank von OECD und WTO, Stand Mai 2013.

¹⁵ Siehe Hamilton und Quinlan (2013) zu einigen dieser Phänomene.

¹⁶ Balas (2013).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

zusammen mit Japan die Weltranglisten noch an. Der Aufstieg Chinas und Südkoreas sowie anderer Staaten ist aber nicht zu verkennen, und Seoul und Shenzhen reihen sich in die feine Reihe der weltweiten Wissenshochburgen ein.¹⁷ Vor diesem realen Wettbewerbshintergrund spielen natürlich auch die transatlantischen Bemühungen um die Aufrechterhaltung starker Innovationskraft durch besseren Schutz geistigen Eigentums eine plausible Rolle.

Barrieren und wirtschaftliche Chancen

Barrieren im Güterhandel

Zölle*	26	
%	USA	EU
Andere	3,2	2,4
Holz- und Papierprodukte	0,2	0,5
Metall und Metallprodukte	1,3	1,6
Andere Maschinen	0,8	1,3
Andere Fahrzeuge	0,2	1,3
Kraftfahrzeuge	1,2	8
Elektrische Maschinen	0,3	0,6
Chemikalien	1,2	2,3
Nahrungsmittel	3,3	14,6
Andere Hauptsektoren	0	0
Land- und Forstwirtschaft u. Fischerei	3,7	3,7

* Handelsgewichtete, angewandte Durchschnittszölle, 2007
Quelle: CEPR 2013, S. 14

Trotz des bereits intensiven transatlantischen Wirtschaftsaustauschs bestehen in allen Bereichen noch Hürden fort. Schon seit etwa zehn Jahren liegen Studien vor, in denen die möglichen Effekte einer Liberalisierung berechnet wurden. Diese kamen einheitlich zu dem Schluss, dass trotz des allgemein niedrigen Niveaus von Barrieren eine wechselseitige Marktöffnung aufgrund des hohen Wirtschaftsaustauschs durchaus spürbare Verbesserungen im Lebensstandard erzielen kann, etwa in der Größenordnung heutiger Schätzungen.¹⁸

Im Güterhandel spielen Zölle noch immer eine Rolle. Zwar sind die handelsgewichteten Durchschnittszölle im Güterhandel mit 2,1% für die Exporte der EU in die USA bzw. 2,8% für die Einfuhren der EU (Landwirtschaft: 6% für Einfuhren in die EU und 1,3% für Einfuhren in die USA)¹⁹ bereits sehr niedrig. Ein Großteil des Handels ist bereits zollfrei gestellt. Die EU erhebt auf Einfuhren von Nahrungsmitteln noch durchschnittliche Zölle in Höhe von knapp 15% und für Kraftfahrzeuge in Höhe von 8%, während Zollspitzen auf Industrieimporte in die USA keine Rolle mehr spielen. Spitzenzölle kommen im Agrarhandel noch vor. Zudem gelten strenge Quoten für die Einfuhr einzelner Produkte (Rindfleisch zum Beispiel). Zölle sind nach wie vor ein erheblicher Kostenfaktor in der Automobil- und Chemieindustrie. Insbesondere im Intra-Konzern-Handel in der Autoindustrie zahlen manche Unternehmen über den Teilehandel und den Verkauf an den Endkunden gelegentlich an mehreren Stellen des Prozesses hohe Zölle (etwa bei in den USA gefertigten Fahrzeugen europäischer Hersteller, die an den Endkunden in der EU geliefert werden).

NTBs in der Landwirtschaft	27	
Zolläquivalente, in %	USA	EU
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	13,6	64,1
Rind, Schaf, Ziege, Pferd	81,8	67,2
Getreide	36,0	–
Milcherzeugnisse	68,7	85,7
Lebensmittel	53,9	56,9
Fleischprodukte	46,2	51,5
Ölsaaten	85,3	–
Verarbeiteter Reis	122,0	117,3
Pflanzliche Öle und Fette	6,0	74,3

Quelle: ifo-Institut (2013)

Die größten Hindernisse bestehen jedoch in den nicht-tarifären Handelsbarrieren, also in der Regulierung im breiten Sinn. Damit sind Anforderungen an die Sicherheit, die Gesundheit, die Umweltqualität, den Verbraucherschutz und weitere öffentliche Belange gemeint.²⁰ Natürlich lassen sich diese nicht vollständig beseitigen, aber etwa die Hälfte der Barrieren im Güter- wie Dienstleistungshandel wäre der anspruchsvollsten und umfangreichsten Studie zu den EU-US-Wirtschaftsbeziehungen zufolge²¹ grundsätzlich abbaubar. In dieser Studie sind auch Zolläquivalente der nicht-tarifären Hemmnisse geschätzt worden. Auf der europäischen Seite liegen die Durchschnittswerte für EU-Barrieren gegen US-Ausfuhren bei Gütern bei 21,5% (und 25,4% umgekehrt) und bei

¹⁷ Siehe Rollwagen (2012).

¹⁸ Vandenbussche et al. (2002) schätzten die Wohlfahrtseffekte in der EU auf 0,7-0,9% in statischer und auf 1-2% in dynamischer Betrachtung; für die USA auf 0,2% in statischer und auf 0,5-1% in dynamischer Sicht. Die OECD (2005) schätzte die Einkommenseffekte für die EU auf 2-3% des BIP, für die USA auf 1-2,5% des BIP. Dies würde hauptsächlich durch Produktmarktreformen in beiden Märkten erfolgen, die die Lücke zur „best practice“ in der OECD schließen. Erixon und Bauer (2010) kalkulierten die Effekte einer vollständigen Abschaffung der bilateralen Zölle auf ein knappes halbes Prozent für die EU und auf 1,3% für die USA.

¹⁹ Angaben nach Europäischer Kommission (2013c), Hufbauer, Schott und Wong (2010), CEPR (2013).

²⁰ Siehe auch Bütthe und Witte (2004), Stokes (2006) und DB Research (2007).

²¹ Siehe Ecorys (2009), S. 16.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Handelskosten von nicht-tarifären Hemmnissen in den USA und der EU

28

Zolläquivalente in %	EU*	USA**
Chemieerzeugnisse	23,9	21,0
Medikamente	15,3	9,5
Kosmetika	34,6	32,4
Elektronik	6,5	6,5
Büro- und Telekom.-Ausrüstungen	19,1	22,9
Automotive	25,5	26,8
Luft- und Raumfahrt	18,8	19,1
Nahrungsmittel / Getränke	56,8	73,3
Metalle	11,9	17
Textilien & Bekleidung	19,2	16,7
Holz- u. Papierprodukte	11,3	7,7
<i>Durchschnitt Güter</i>	<i>21,5</i>	<i>25,4</i>
Banken	11,3	31,7
Versicherungen	10,8	19,1
Unternehmens- und Computerdienstleistungen	14,9	3,9
Telekommunikation	11,7	1,7
<i>Durchschnitt Dienstleistungen</i>	<i>8,5</i>	<i>8,9</i>

* EU-Barrieren gegen US-Exporte

** US-Barrieren gegen EU-Exporte

Quelle: Ecorys 2009

jeweils rund neun Prozent bei Dienstleistungen.²² Die Höhe des Schutzes schwankt dabei von Branche zu Branche sehr stark. Die EU hat besonders hohe Schutzmauern (Zolläquivalente von 20% und mehr) um Nahrungsmittel und Getränke, Kraftfahrzeuge, Kosmetika und chemische Erzeugnisse errichtet, während die USA zusätzlich zu diesen drei Branchen, mit ähnlichen Schutzniveaus wie die EU, auch Ausrüstungsgegenstände der Büro- und Telekommunikation substantiell schützt. Zwischen zehn und zwanzig Prozent liegen die Werte für die Luft- und Raumfahrt, die Textil- und Bekleidungsbranche, die Metallverarbeitung und für Medikamente.

In der gewichtigen Automobilbranche liegen die Schätzungen für die Kosten nicht-tarifärer Hemmnisse für Handel und Investitionen bei einem guten Viertel der Gesamtkosten. Knapp die Hälfte wäre grundsätzlich abbaubar. Insbesondere bei Produktsicherheits- und Umweltstandards wären Synergien zu heben. Hier liegen die Hürden v.a. in der politischen Blockade zwischen der EU-27 und den USA in der relevanten Standardsetzungsorganisation.

Die zweite wichtige Branche in dieser Hinsicht ist die Chemie- und Pharmaindustrie (inklusive Kosmetika). Hier liegen die Hürden für US-Ausfuhren in die EU zwischen 15% und 35%, je nach Unterbranche, und zwischen neun und 15% für die umgekehrte Richtung. Insbesondere die divergente Chemikalienregulierung (REACH in der EU und der *Toxic Substances Control Act* in den USA) haben die Barrieren eher erhöht als vermindert. In der Kosmetikbranche spielen der Einsatz von Nanotechnologie und die Verwendung von Substanzen, die mit Tierversuchen getestet wurden (oder nicht), eine wichtige Rolle, mit potentiell auseinanderlaufenden Regulierungen. Unterschiedliche Test- und Zulassungsverfahren gemäß beidseitig hohen Standards rufen geradezu nach wechselseitiger Anerkennung in der Pharmabranche.

Klar ist, dass in fast allen Branchen erhebliche wirtschaftliche Potentiale für Kostenreduzierungen bei fortbestehend hohen Qualitätsstandards der Regulierung möglich sind, aber an politischen, administrativen und regulatorischen Anreizstrukturen scheiterten. Während in der EU zum Beispiel einheitliche Standards mit quasi öffentlich-rechtlichem Charakter vorherrschen, folgt die Standardsetzung in den USA einem wettbewerblichen und gewinnorientierten Muster ohne allgemeine öffentliche und internationale Anerkennung einzelner Standards. Rechtliche Aspekte wie die unterschiedlichen Systeme für Produkthaftung kommen hinzu.

Barrieren im Dienstleistungshandel

Im Dienstleistungshandel wiederum sind generell die Regelungen für den Markteintritt und die Erbringung von Dienstleistungen zwar durchschnittlich nicht ganz so hoch wie im Güterhandel, aber hier ist die Variation über die Branchen hinweg auch sehr hoch. Bei den Direktinvestitionen bestehen vor allem in einzelnen sensiblen Branchen noch klassische Barrieren (Eigentumsobergrenzen, Genehmigungspflichten, vollständiges Verbot) fort. Der umfassenden Studie zufolge sind US-Finanzdienstleistungen besonders hoch, aber die meisten anderen Branchen mit Werten unter zehn Prozent nur moderat geschützt. Auf europäischer Seite sind alle Unternehmensdienstleistungen (Finanz-, Versicherungs-, Kommunikations- und besondere Unternehmensdienstleistungen) mit Werten von zehn bis fünfzehn Prozent geschützt.

²² Siehe Ecorys (2009) und die Fortführung dieser Arbeiten in CEPR (2013). Einer älteren Studie zufolge liegen die durchschnittlichen Zolläquivalente über alle Dienstleistungsbereiche bei sechs Prozent in den USA und sieben Prozent in der EU, siehe Hufbauer, Schott und Wong (2010). Das ifo-Institut (2013) kommt mit einer anderen Methodik sowohl für die Industrie wie für Dienstleistungen zu weitaus höheren Schätzwerten. Insbesondere gelten die Chemie-, Papier- und Textilbranche in der EU als enorm geschützt, während in den USA Leder und Maschinen vorne liegen.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Auf der Basis einer neuen, sehr guten Datenbank der Weltbank zu aktuellen Barrieren im Dienstleistungsverkehr²³ (auf dem Stand der Jahre 2011/11) zeichnet sich ebenfalls ein Bild starker branchentypischer Unterschiede ab. Demnach unterscheiden sich die Gesamtbarrieren in fünf erfassten, sehr wichtigen Dienstleistungsbranchen und in den größten Volkswirtschaften in der EU und den USA erheblich. Die Telekommunikationsbranche weist nur in Frankreich Hürden auf, ist ansonsten aber sehr liberal gestaltet. Auch traditionelle Finanzdienstleistungen (klassisches Einlagen- und Kreditgeschäft der Banken sowie Sach-, Leben- und Rückgeschäft der Versicherungen) sind vergleichsweise offen. Im Einzelhandel weisen nur Italien und Frankreich moderate Barrieren auf. Handel und Investitionen in Transportdienstleistungen und den freien Berufen stoßen dagegen auf mittlere bis sehr hohe Hürden auf beiden Seiten.

Barrieren*

29

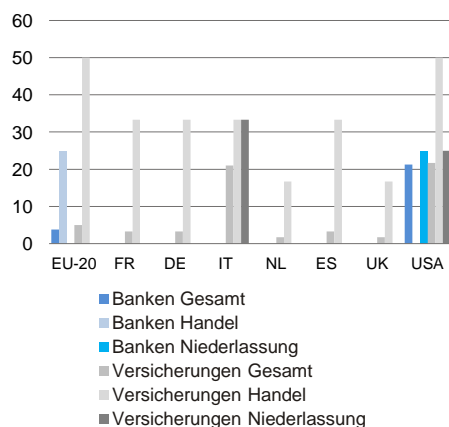
	Finanzen	Tele-kommunikation	Einzelhandel	Transport	Freie Berufe
EU-20	4,2	0	25	37,1	54
Frankreich	1,3	12,5	25	43,9	46
Deutschland	1,3	0	0	24,4	59
Italien	8,4	0	25	32,8	58
Niederlande	0,6	0	0	18,9	39,5
Spanien	1,3	0	0	30,6	45
UK	0,6	0	0	23,1	45
USA	21,4	0	0	7,9	54

* Der Index ist von 0 bis 100 skaliert. Null bedeutet frei von Beschränkungen, 100 vollständig geschlossen.

Quelle: Weltbank

Barrieren bei Banken und Versicherungen*

30

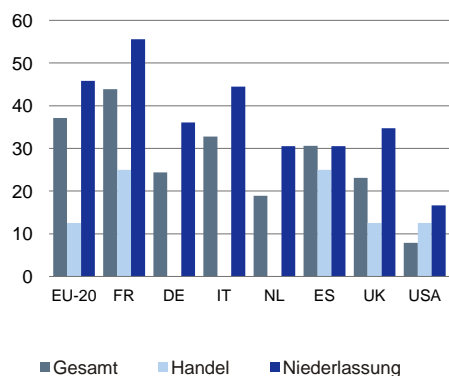


* Der Index ist von 0 bis 100 skaliert. Null bedeutet frei von Beschränkungen, 100 vollständig geschlossen.

Quelle: Weltbank

Barrieren bei Transportdienstleistungen*

31



* Der Index ist von 0 bis 100 skaliert. Null bedeutet frei von Beschränkungen, 100 vollständig geschlossen.

Quelle: Weltbank

Die Krux liegt in den einzelnen Branchen oftmals im Detail und in deutlichen Unterschieden ja nach den typischen Erbringungsarten der Dienstleistungen (vor allem im grenzüberschreitenden Handel, der Niederlassung im Ausland und gelegentlich auch der Erbringung der Dienstleistung durch Mitarbeiter im Ausland).²⁴

Folgendes Bild ergibt sich bei der Betrachtung einzelner Branchen:

- Die Bankenmärkte für Einlagen und Kredite sind in den großen Mitgliedstaaten ebenso wie in den USA vergleichsweise offen; allein bei den Niederlassungen in den USA spielen moderate Niederlassungsbarrieren auf einzelstaatlicher Ebene eine Rolle.
- Der Versicherungsmarkt weist in der EU insgesamt mittlere Hürden auf, wobei unter den größeren Märkten das Vereinigte Königreich und die Niederlande deutlich offener sind als Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Die wesentlichen Teilmärkte (Kfz-, Leben- und Rückgeschäft) können in der Regel nur über Niederlassungen von US-Unternehmen erreicht werden und unterliegen meistens Lizenz- und/oder Aufsichtspflichten. Der US-Markt weist im grenzüberschreitenden Geschäft (Modus 1) mittlere, bei Niederlassungen dagegen nur moderate Barrieren (Modus 3) auf. Die Einzelstaaten weisen unterschiedliche Hürden auf.

²³ Es handelt sich um die 2012 aufgebaute Service Trade Restrictions Databank der Weltbank (<http://iresearch.worldbank.org/service/trade/home.htm>), siehe hierzu Borchert, Gootiz und Mattoo (2012a und b).

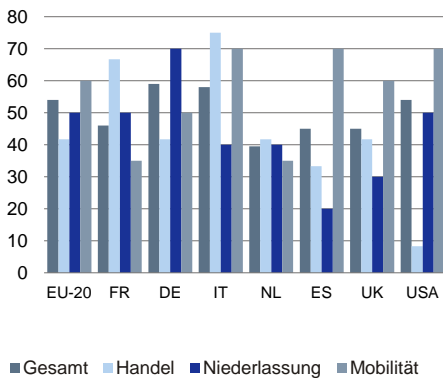
²⁴ In der Systematik des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens (GATS) unterscheidet man insgesamt vier Modi: neben den angeführten Modi 1,3 und 4 wird noch Modus 2 (Konsum im Ausland) angeführt, was v.a. für den Tourismus von Bedeutung ist. Der Tourismus wiederum ist eine sehr liberale Branche, weshalb dies im EU-US-Verhältnis nicht weiter von Belang ist.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Barrieren bei freien Berufen*

32



* Der Index ist von 0 bis 100 skaliert. Null bedeutet frei von Beschränkungen, 100 vollständig geschlossen.

Quelle: Weltbank

- Im Einzelhandel beschränken Frankreich und Italien die Niederlassungsfreiheit für große Geschäfte nach diversen Bedarfskriterien, in allen anderen betrachteten Ländern ist der Marktzugang unbeschränkt.
- Bei den Transportdienstleistungen weist die EU einen mittleren Grad an Restriktionen auf, während die USA nur geringe Barrieren haben. Niederlassungshürden sind weitaus stärker als Grenzbarrieren. Im Luftverkehr (sowohl Inlandsgeschäft als auch internationale Flüge) sind die Niederlassungshürden in den USA sehr hoch, in der EU hoch. Frankreich, Spanien und Italien schränken auch das internationale Geschäft deutlich ein. Bis auf die Niederlande müssen die Mehrheitsanteile an Fluggesellschaften in den anderen großen Volkswirtschaften der EU in der Regel von EU-Eigentümern, teilweise mit höheren Quoten von nationalen Eigentümern (Italien), gehalten werden; in den USA sind sogar nur Beteiligungen von Ausländern bis zur Anteilsgrenze von 25% erlaubt. Der Markt für Drittstaatenanbieter ist in den großen EU-Ländern im inländischen Straßengüterverkehr vollständig eingeschränkt. Frankreich und Spanien haben auch den Schienengüterverkehr für Drittstaaten abgeriegelt, Italien denselben stark eingeschränkt. Deutschland, Frankreich und die Niederlande beschränken auch internationale Schifffahrtsrechte für Drittstaaten erheblich. Schifffahrtsbezogene Dienstleistungen (Häfen, Seelogistik etc.) unterliegen dagegen nur sehr geringen Restriktionen auf beiden Seiten.
- Bei freiberuflichen Dienstleistungen (Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung, Rechtsberatung) bestehen auf beiden Seiten und über alle Formen des Geschäfts mittlere und hohe Hürden, mit Spitzenwerten in Frankreich, Italien und den USA.

Produktmarktbarrieren, 2007

33

in %	US	EU18 *
Elektrizität	30,6	23,5
Konstruktion	4,7	7,2
Lagerung	22,4	27,6
Tourismus	4,2	7,0
Transport	19,5	24,0
Post und Telekommunikation	19,2	20,9
Finanzdienstleistungen	25,3	2,7
Immobilienleistungen	2,6	3,4
Maschinenverleih	17,0	25,7
Unternehmensdienstleistungen	14,9	25,0
Andere	16,0	19,0

* Einfacher Durchschnittswert ohne mitteleuropäische Staaten

Quelle: Messerlin und van der Marel, 2012

Vom Muster her ähnliche Strukturen des Schutzes lassen sich auch anhand der Produktmarktindizes der OECD aufzeigen. In jedem Fall bestehen in der EU auf nationaler Ebene erhebliche Unterschiede fort, da der Binnenmarkt für Dienstleistungen noch in den Kinderschuhen steckt. Auch in den USA gibt es Unterschiede zwischen den Einzelstaaten.²⁵

Barrieren bei Direktinvestitionen

Auch bei den Direktinvestitionen gibt es nach wie vor einige wenige, aber erhebliche regulatorische Differenzen, die sich in impliziten Handelskosten über den Atlantik ausdrücken. Besonders hohe Hürden liegen in den USA in den Branchen Luft- und Raumfahrt, Büroausrüstungen, Chemie, Kosmetika und Stahl vor, während in der EU hohe Hürden in der Biotechnologie, der Luft- und Raumfahrt, bei chemischen Erzeugnissen und Kosmetika, bei Büroausrüstungen und der Textil- und Bekleidungsbranche bestehen.²⁶

Barrieren im öffentlichen Beschaffungswesen

Die weitere Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens stellt neben dem Handel und den Dienstleistungen den dritten Bereich dar, in dem wechselseitige Vorteile erreicht werden können. Das öffentliche Beschaffungswesen folgt einem ganz eigenen Regelwerk, für den die zwei zentralen Prinzipien der Welthandelsordnung, die Inländerbehandlung und die Meistbegünstigung, nur unter den teilnehmenden WTO-Mitgliedern für die unter das Regelwerk fallenden Güter und Dienstleistungen gelten: das plurilaterale Abkommen von 1994/95 über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) im Rahmen der Welthandelsorganisation. Ihm gehören mittlerweile 42 WTO-Staaten an.²⁷ Im März 2012 wurden in

²⁵ Siehe Messerlin und van der Marel (2012).

²⁶ CEPR (2013), Kap. 6, und Ecorys (2009), S. 21f.

²⁷ WTO (2012a).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Offenheit des Beschaffungsmarktes

34

	Marktgröße (in Mrd. €)	Rechtliche Verpflichtungen (in %)	Tatsächliche Verpflichtungen* (in %)	
			EU	USA
EU	370	85	–	–
USA	559	32	46	47

* Nach Abzug der Ausnahmeregelungen der EU
Quelle: Messerlin 2013, S. 2

diesem Rahmen die Marktzugangsbedingungen weltweit verbessert. In der EU gelten zusätzlich gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen für die öffentlichen Ausschreibungen der Mitgliedstaaten. Auf das öffentliche Beschaffungswesen entfallen etwa 15-20% des BIP auf beiden Seiten.

Die GPA-Verpflichtungen der USA erstrecken sich vollständig auf Güter, aber nur beschränkt auf Dienstleistungen (Ausnahmen für Schienentransportmittel und Bauten) ab bestimmten Mindestsummen der öffentlichen Auftragsvergabe. Die Verpflichtungen binden den Bund und 37 Einzelstaaten, aber nicht öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Kommunen. Auch sind einige nachgeordnete Behörden des Bundes nicht erfasst. Zudem existiert ein Präferenzsystem für inländische Mittelständler. Spezifische Probleme für die internationale Beteiligung an Auftragsarbeiten gab es zudem durch die „Buy America“-Bestimmungen generell bzw. durch Sonderregelungen in der US-Konjunkturgesetzgebung von 2009, die sich auf öffentliche Bauten, Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr oder Transportausrüstungen für den Schienenverkehr erstrecken.²⁸ Kommissionsschätzungen²⁹ zufolge beläuft sich das Marktvolumen, das unter die internationalen Verpflichtungen fällt, in den USA auf rund EUR 556 Mrd.; europäische Anbieter haben de jure nur zu etwa einem Drittel (32%) dieses Marktes einen offenen Zugang (EUR 178 Mrd.), de facto aber etwa zur Hälfte (47%). In bestimmten Branchen können europäische Unternehmen nur über US-Niederlassungen überhaupt ins Rennen gehen.

In der EU sind ebenfalls Güter vollständig, aber Dienstleistungen nur mit Einschränkungen den plurilateralen Pflichten unterworfen. Ausnahmen gegenüber den USA bestehen für die Wasser- und Energieversorgung, den öffentlichen Nahverkehr, die Post, die Telekommunikation und die Finanzdienstleistungen, in denen ein hälftiger Anteil der Erbringung von Inländern gefordert werden kann, was aber wohl nur selten erfolgt. In der Rüstung können die Mitgliedstaaten frei entscheiden. Schwache Verpflichtungen liegen in der Raumfahrt und bei Unternehmens- und Informationsdienstleistungen vor. In der EU liegt das Marktvolumen bei etwa 16% des BIP bzw. EUR 420 Mrd., davon unterliegen etwa EUR 352 Mrd. den GPA-Verpflichtungen. US-amerikanische Anbieter haben nach Kommissionsschätzungen de jure Zugang zu rund 85% des ausschreibungspflichtigen EU-Markts, de facto liegt der Anteil bei 46% (unter Berücksichtigung von Ausnahmen). Die EU-Importe liegen mit EUR 10-17 Mrd. auf ebenso niedrigem Niveau wie die Ausfuhren (ca. EUR 10 Mrd.).

Diese faktische Balance der bilateralen Marktöffnung geht auf das Gründungsjahr 1995 des Abkommens zurück, als die EU und die USA sich auf jeweils etwa USD 103 Mrd. an Marktvolumen, das unter das Abkommen fällt, einigten. Tatsächlich haben sich die Gesamtimporte von Gütern und Dienstleistungen für Zwecke des Beschaffungswesens sowohl in der EU als auch in den USA gleichgerichtet von etwa zweieinhalb Prozent 1995 auf etwa fünf Prozent (2008) erhöht, wobei die EU einen halben Punkt höher liegt als die USA und beide hinter China rangieren (8%).

Die Folgenabschätzung der Forschungsinstitute hält bei einem Abbau der Barrieren um die Hälfte geringe absolute Steigerungen der bilateralen Exporte für plausibel (rund EUR 14 Mrd. für die EU und EUR 7 Mrd. für die USA), die Einkommenseffekte lägen bei maximal EUR 12 Mrd. 0,05% (EU) des BIP und knapp EUR 7 Mrd. bzw. 0,03% (USA).³⁰ Gleichwohl könnte über die längere Frist eine nennenswerte Erhöhung der Wettbewerbsintensität in diesem Markt möglich werden.

²⁸ Siehe Schwartz (2012), Linarelli (2012) und Ecorys (2009) zur Thematik.

²⁹ Europäische Kommission (2012b, c), Messerlin (2013).

³⁰ CEPR (2013), Ecorys (2009), S. 183ff..



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Chancen einer Liberalisierung

In einer Reihe von Studien ist zur Vorbereitung auf die Verhandlungen der Frage nachgegangen worden, welche wirtschaftlichen Wirkungen von bestimmten Szenarien der Liberalisierung des wirtschaftlichen Austauschs und der marktöffnenden Regulierung zu erwarten sein würden. Es gibt aufgrund methodischer Differenzen zwar keine vollständige Übereinstimmung in den Befunden, aber die wesentlichen Punkte können wie folgt festgehalten werden.

Moderater Impuls für Wachstum

Die CEPR-Studie für die Kommission hat ebenso wie die Vorgängerstudie verschiedene Szenarien für das Ergebnis der Verhandlungen betrachtet. Bei der Analyse eines umfassenden Abkommens (im Unterschied zu einem reinen Zoll-, NTB- oder Dienstleistungsabkommen³¹) wird zwischen einem moderaten und einem ambitionierten Ergebnis unterschieden: im moderaten Fall werden 98% der Zölle abgeschafft, zehn Prozent der nicht-tarifären Hemmnisse bei Gütern und Dienstleistungen beseitigt und der Beschaffungsmarkt um ein Viertel weiter geöffnet; im ambitionierten Fall werden alle Zölle, ein Viertel der Hemmnisse bei Gütern und Dienstleistungen und die Hälfte der Hürden beim Beschaffungswesen abgebaut. Die nachfolgenden Wirkungsschätzungen beziehen sich auf die Effekte bis 2027 und werden für die zwei Unterszenarien wie folgt beschrieben:

Wachstum: Die wirtschaftliche Leistung (BIP) würde um EUR 68-120 Mrd. (0,27%-0,48%) in der EU und um EUR 50-95 Mrd. (0,21-0,39%) in den USA ansteigen. Dies stellt eine Niveaushiftung über mehrere Jahre da.

Bilateraler Handel wächst stark

Handel: Die Ausfuhren der EU in die USA würden um 16-28% (EUR 108-189 Mrd.) ansteigen, die Einfuhren aus den USA um 28-37% (EUR 101-159 Mrd.). Zwei Drittel der Wirkung würde aus dem Abbau von nicht-tarifären Hemmnissen im Güterhandel resultieren. Der Außenhandel beider Regionen würde insgesamt um 3-6% in der EU und um 5-8% in den USA ansteigen. Die Exporte der EU in andere Drittstaaten dürften um EUR 33 Mrd. ansteigen, die Importe um EUR 67 Mrd. Die Handelsumlenkung auf Drittstaaten läge bei rund EUR 72 Mrd., wovon die Hälfte allein auf die Automobilbranche entfallen würde. Stellt man in Rechnung, dass die EU jedoch mit zahlreichen anderen Drittstaaten ebenfalls Präferenzabkommen aushandelt, mögen diese Werte als oberer Rand betrachtet werden. Die Zolleinnahmen der EU lägen 2027 um 6-8% (EUR 5-6 Mrd.) unter einem Status quo-Szenario (Benchmark für alle Zolleinnahmen: EUR 79 Mrd.).

Sektoreffekte: Die EU-Ausfuhren von Fahrzeugen, Chemikalien, Nahrungsmitteln und Versicherungsdienstleistungen dürften deutlich zulegen, während bei elektrischen Geräten Rückgänge zu erwarten wären. Für die USA wären elektrische Geräte, Erzeugnisse der Luft- und Raumfahrt, Metalle, Chemikalien und Telekommunikationsdienstleistungen Profiteure eines Abkommens. In der Produktion würde sich generell wenig tun. Nennenswert sind lediglich ein Rückgang in der Produktion elektrischer Maschinen um 4-7% in der EU und ein Rückgang der Automobilherstellung in den USA um 0,6-2,8%.

Einkommen: Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte dürften in der EU um EUR 40-71 Mrd. ansteigen, in den USA um EUR 30-59 Mrd. Dies entspricht einem Zuwachs von durchschnittlich EUR 545 für einen vierköpfigen EU-Haushalt oder von EUR 655 für einen ebensolchen US-Haushalt.

Löhne und Beschäftigung steigen

Löhne und Beschäftigung : Die Auswirkungen auf die Löhne sind für beide Seiten positiv und liegen in der langen Frist (berechnet bis 2027) bei etwa einem halben Prozentpunkt für die EU und knapp 0,4% für die USA, sowohl für gering Qualifizierte wie für hoch Qualifizierte. Die wesentlichen Nutznießer sind vor allem mittelständische Firmen und deren Arbeitnehmer, deren durchschnittliche

³¹ Auf diesen Fall gehe ich nicht näher ein, da die EU und die USA sich auf die Verfolgung eines umfassenden Abkommens bereits geeinigt haben.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Arbeitsproduktivität und Entlohnung ansteigt. In der längeren Frist wird es per Saldo höhere Beschäftigung auf beiden Seiten geben, wobei bei den von der Kommission verwendeten Szenarien strukturelle Verschiebungen von maximal rund einem Prozent pro Sektor stattfinden würden.³² Schätzungen zeigen auch, dass die Löhne sowohl für niedrig als auch für hoch qualifizierte Arbeitnehmer leicht ansteigen dürften. In der US-Autobranche und der EU-Elektronik würden rechnerisch Arbeitsplätze verlorengehen, aber nur in geringem Umfang. In der anspruchsvollen Modellierung des ifo-Instituts werden Beschäftigungseffekte je nach Reichweite auf 18.000 (nur Zölle), 193.000 (Abbau von NTBs) und auf fast 500.000 (Binnenmarktszenario) zusätzliche Arbeitsplätze geschätzt.³³

Wirkung auf Drittstaaten
weitgehend positiv

Internationale Wirkung: Die Wirkungen eines Abkommens auf Drittstaaten sind ohne nähere Betrachtungen der parallelen Prozesse von anderen Präferenzabkommen der USA oder der EU kaum abschätzbar. In der reinen Modellbetrachtung und unter der Annahme, dass sich die Konvergenzfortschritte in der Standardsetzung und Regulierung zwischen den transatlantischen Partnern auch positiv auf Drittstaaten auswirken, ergeben sich positive Effekte auf die Wohlfahrt in Drittstaaten, überraschenderweise v.a. für die sehr offenen ASEAN-Staaten.

Der Weg zum Abkommen

Vorverhandlungen

Sehr breite Agenda von
Themen vereinbart

In dem am 14. Februar 2013 vorgelegten Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe für Arbeitsplätze und Wachstum wurden Verhandlungen über ein sehr breites Spektrum von Barrieren für den transatlantischen Wirtschaftsaustausch empfohlen. Die Behandlung einzelner strittiger Dossiers ist zwar nicht in jedem Fall klar, aber immerhin ist das Feld weit offen.

Beide Seiten wollen Zölle, Quoten und technische Barrieren im Güterhandel reduzieren oder beseitigen. Dazu sollen anspruchsvolle, über die WTO-Abkommen zu diesen Themen hinausgehende Vereinbarungen über technische Handelsbarrieren und sanitäre und phytosanitäre Handelsregelungen geschlossen werden. Sämtliche Barrieren im Dienstleistungsgeschäft und im wechselseitigen Investitionsgeschehen, ob an der Grenze oder durch interne Regulierungen, sollen verringert oder abgeschafft werden. Die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens soll vorangetrieben werden. Zudem sollen allgemeine Disziplinen für die regulatorische Zusammenarbeit festgelegt und sektorspezifische Abkommen der Harmonisierung, der wechselseitigen Anerkennung oder ähnlicher Mechanismen geschlossen werden. Darüber hinaus ist ein allgemeines Investitionsabkommen vorgesehen. Regelungen über handels- oder investitionsbezogene Aspekte des Umweltschutzes und der Arbeitnehmerrechte, über Wettbewerbsregeln und über die bilaterale Streitschlichtung sollen getroffen werden. In einem weiteren Schritt sollen gemeinsam Regeln auch für den Wirtschaftsaustausch mit Drittstaaten erarbeitet werden. Dies umfasst die kritischen Dossiers der Energie und der Rohstoffe, der Subventionspraxis bei staatseigenen Unternehmen, des besseren Schutzes geistigen Eigentums, der Zollverfahren und Handelserleichterung, besondere Belange von mittelständischen Firmen, Fragen des Kapitalverkehrs und Regeln zur Bekämpfung von Korruption.

In den beiderseitigen Vorbereitungen für die Verhandlungen begannen bereits wichtige inhaltliche Auseinandersetzungen in der EU zwischen den Mitgliedstaaten über das genaue Mandat für die Europäische Kommission und in den

³² CEPR (2012).

³³ Ifo (2013).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

USA zwischen dem Handelsbeauftragten und weiteren Einheiten der Administration auf der einen Seite und dem US-Kongress, der eine übliche 90-Tages-Frist zur Konsultation für erste Anhörungen nutzte. Dabei spielten auf europäischer Ebene vor allem die beiden Themen audiovisuelle Dienstleistungen und Finanzdienstleistungen eine Rolle. Während Frankreich die audiovisuellen Dienstleistungen von jeglichen Verhandlungen im Hinblick auf die Beibehaltung von nationalen Sendequoten und staatlichen Förderungen für EU-produzierte Filme und Sendungen, die seit der Uruguay-Runde bestehen, ganz ausgenommen haben will, forderten die USA in diesem Sektor keinerlei Ausnahmen. Im Gegenzug bevorzugt die EU die Verhandlung auch über regulatorische Fragen der Finanzmarktregulierung, während die USA nur über reine Marktzugangsfragen jenseits irgendwelcher Regulierungen sprechen möchte.

Ein Blick auf ausgewählte Dossiers

Die vielen Themen, die im Abschlussbericht der Expertengruppe genannt worden sind, unterscheiden sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung doch gravierend. Die Schlacht wird in zwei bis drei wichtigen Feldern gewonnen werden müssen, viele andere Bereiche sind dagegen nur von ergänzender wirtschaftlicher Bedeutung.

Abbau von technischen Handelsbarrieren im Verarbeitenden Gewerbe

Unterschiede in der Regulierung stellen die wichtigsten Hürden dar

Der Abbau von technischen Barrieren ist die Königsdisziplin der Verhandlungen. Ohne eine erhebliche Reduzierung dieser Barrieren werden die erwünschten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen nicht zu erreichen sein, denn auf dieses Kapitel entfällt etwa die Hälfte des Beitrags dazu. Die HLWG nennt als Zielsetzungen größere Offenheit, Transparenz und Konvergenz von Regulierungsansätzen und -anforderungen sowie von Standardsetzungsverfahren, ein größeres Vertrauen in die Prüfinstanzen und bessere globale Zusammenarbeit. Dies umzusetzen wird trotz sehr ähnlicher Regulierungsziele und Methoden in den meisten Branchen nicht leicht werden, da unterschiedliche institutionelle Gegebenheiten (z.B. öffentlich-rechtliche oder gewinnorientierte Institutionen in der Standardsetzung), programmierte Konflikte zwischen an Handel oder an Regulierung interessierten politischen Spielern und jahrzehntealte Konfliktkonstellationen von Regierungen überwunden werden müssen. Triebkraft erhalten die Bemühungen jedoch von der gemeinsamen Sorge, Standardsetzungsmacht zunehmend an China zu verlieren und nur durch die Zusammenarbeit die Marktmacht und beiderseitigen Wirtschaftsinteressen weiterhin weltweit durchsetzen zu können.

Seit vierzig Jahren bemüht man sich um Annäherung und Transparenz

Ein Blick in die Geschichte schärft das Urteil über die derzeitigen Chancen und Risiken in diesem Feld. Im transatlantischen Verhältnis sind vier große Phasen der engeren Zusammenarbeit in der Produktmarktregulierung und den technischen Standards ohne den durchgreifenden Erfolg durchlaufen worden, der nun angestrebt wird. Bereits in der Tokio-Runde des GATT (1973-1979) lag ein Schwerpunkt auf diesem Themenkomplex. Das Abkommen über technische Handelsbarrieren (TBT) legte Grundsätze und Verfahren für eine transparente und intensive Zusammenarbeit fest. In der Anwendung gelang es in wichtigen Branchen jedoch nicht, den Geist des Abkommens mit Leben zu füllen, weil schon damals die inländischen Regulierungsbehörden und privaten Standardsetzer sich gegen die von der Wirtschaft und den Handelspolitikern erwünschte Vereinfachung des Geschäftslebens erfolgreich zur Wehr setzten. Dagegen half auch nicht eine Verlagerung der Diskussion über Handelsbarrieren in Streitlichtungsmechanismen.³⁴ Es mangelte auch nicht an Dialog mit der Wirt-

³⁴ Siehe zu dieser Episode Winham (1986) und Grieco (1990).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Die Systeme sind sehr unterschiedlich

schaft. Die Geschäftswelt war von Beginn an intensiv in die Beratungen einbezogen gewesen. Die US-Regierung ließ sich z.B. von 27 Branchenausschüssen beraten, und die Kommission führte die Bildung gemeinschaftsweiter Interessenvertretungen der Wirtschaft in Form europäischer Dachverbände der Industrie und der Landwirtschaft herbei. Gleichwohl war die europäische Seite im Nachhinein unzufrieden mit dem Abkommen, da es nicht gelungen war, die grundsätzliche Ungleichheit der Bindungswirkung in der Standardsetzung und bei den Konformitätsüberprüfungen (Inspektions-, Test- und Zertifizierungsverfahren) durch entsprechende Regelungen zu beheben.³⁵ Dies lag hauptsächlich an der Kluft zwischen weitgehend strikter öffentlich-rechtlicher Anwendung und voller Bindung in der EU und nur partieller Bindung der US-Institutionen, da privatrechtliche Organisationen nicht wirkungsvoll eingebunden werden konnten. In den dreißig Jahren seither hat sich die Lage aufgrund der divergierenden Prozesse wohl kontinuierlich verschlechtert, mit einer großen Ausnahme: der Luft- und Raumfahrt, in der umfassend wechselseitige Anerkennung praktiziert wird. In der Uruguay-Runde wiederum lag der Fokus auf anderen Themen, wie den Anti-Dumping-Regeln, dem SPS-Standard (siehe unter Landwirtschaft unten) sowie dem Allgemeinen Abkommen zum Dienstleistungshandel (GATS) und den dortigen vagen Bestimmungen über Ausnahmen von den Grundprinzipien des nicht-diskriminierenden Handels im Falle der Regulierung im öffentlichen Interesse.³⁶ Auch in der Doha-Runde wurde über das Thema verhandelt, bisher ohne Ergebnis.

Bilaterale Ansätze sind seit 1995 verfolgt worden

Angesichts der stets unbefriedigenden Lage gab es auch weitere Anläufe der EU und der USA, sich dem negativen Trend entgegenzustellen. In einer zweiten Phase versuchte man daher in den neunziger Jahren nach der allgemeinen Einigung auf eine „Neue Transatlantische Agenda 1995“, mit Abkommen zur wechselseitigen Anerkennung von Verfahren der Konformitätsüberprüfung eine Bresche in das Dickicht zu schlagen. Nach vier harten Verhandlungsjahren wurden 1998 die Verfahren für sechs Branchen (medizinische Geräte, Medikamente, Sport- und Erholungsgeräte, Telekommunikationsausrüstungen, Computer und elektrische Ausrüstungsgegenstände) wechselseitig anerkannt. Auf diese entfiel ein Handelsvolumen von etwa USD 50 Mrd. Die eigentliche Standardsetzung blieb davon jedoch unberührt. Vielmehr hatten die Firmen nun die Wahl zwischen öffentlichen (USA) oder öffentlichen bzw. privaten (EU) Genehmigungsstellen. Die Umsetzung bereitete jedoch Schwierigkeiten, und die Spannungen zwischen Handelspolitik und Regulierung blieben bestehen.³⁷ Immerhin wurde die Geschäftswelt im *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) während dieses Prozesses organisiert.

Prinzipien und Verfahren der Zusammenarbeit bestehen schon lange

Ein dritter Anlauf wurde 1998 mit der Übereinkunft zur transatlantischen Partnerschaft unternommen, die 2002 um eine Übereinkunft über Regulierungskooperation ergänzt wurde. Zudem legten beide Seiten 2004 ein Abkommen zur Anerkennung von Ausrüstungsgegenständen der Schiffsicherheit nach. Diese Phase endete ohne größere konkrete Ergebnisse und legte eher den grundsätzlichen Fahrplan fest.

TEC brachte nicht den erhofften Durchbruch

Der vierte Anlauf wurde dann 2007 mit dem Transatlantischen Wirtschaftsrat und dem Hochrangigen Forum für regulatorische Zusammenarbeit unternommen. Trotz einzelner Fortschritte und allgemeiner Übereinkünfte über Prinzipien der Regulierungszusammenarbeit blieb der Durchbruch zu groß angelegter Marktöffnung jedoch aus.³⁸ Am ehesten lässt sich noch hervorheben, dass bei der entstehenden Regulierung ganz neuer Produkte und Technologien (Nano-

³⁵ Siehe Grieco (1990), S. 182-186.

³⁶ Croome (1995), S. 48-52, 188-194, 280, 297-298, 331f. und 351-355.

³⁷ Siehe hierzu die ausführliche Fallstudie in Devreaux, Lawrence und Watkins (2006).

³⁸ Siehe TEC (2010a, b, c) und Mildner und Schmucker (2011). Im TEC gab es eine Reihe von bilateralen Problemlösungen in anderen Fragen, z.B. bei Sicherheitsbestimmungen für den Güterhandel, IT-Lösungen in der Gesundheit und dem Schutz geistigen Eigentums in Drittstaaten.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Sehr differenziertes, aber radikales Vorgehen erforderlich, um gesamtwirtschaftliche Vorteile erzielen zu können

technologie, Elektromobilität) frühzeitig mit dem Ziel der gemeinsamen Standardsetzung kooperiert wird, aber der Bestand der großen Differenzen in den handelsrelevanten Branchen eher noch weiter anwuchs. Zudem nahm seit Ausbruch der Krise der Protektionismus der intransparenten Art deutlich zu, mit deutlichem Anstieg von technischen Handelshemmnissen und SPS-Maßnahmen auch in der EU und den USA.³⁹

Die Lehren der Vergangenheit sprechen eindeutig dafür, dass nur ein umfassender Ansatz der Einbeziehung aller relevanten Spieler mit einer sektorspezifischen Strategie und äußerst fein zisierten Instrumentenwahl für den gesamten Prozess der Standardsetzung und Produktzulassung nennenswerte Fortschritte ermöglichen kann. Die Wirtschaftsdachverbände und einige Branchenverbände beider Regionen haben Vorschläge unterbreitet, nach welchen Prinzipien und mit welchen prozeduralen Vorkehrungen der Trend umgekehrt werden kann. Bislang sind konkrete Fahrpläne für die wechselseitige Anerkennung zentraler Standards von der Automobilbranche vorgelegt worden. In dieser Branche könnte ein Durchbruch in der wechselseitigen Anerkennung von technischen Anforderungen gelingen, was wirtschaftlich besonders große Effekte hätte. In der Chemie hält man das für nicht unmittelbar möglich, setzt aber auf bessere Zusammenarbeit und geteilte wissenschaftliche Einschätzung. In der Chemie- und Pharmabranche wird es v.a. um effizientere Verfahren der regulatorischen Kooperation gehen, was seit 1990 ohne großen Erfolg versucht wird. Für neue Produkte und Verfahren könnte es zudem über die TEC-Arbeiten hinaus zu gemeinsamen Regelwerken kommen. In der Pharmabranche wiederum liegt der Schlüssel in den Regularien der Arzneimittelzulassung, die beiderseitig mit hohen Standards, aber unvereinbaren Regeln erfolgt. Hier spräche einiges für wechselseitige Anerkennung von Genehmigungen. In der Elektrotechnik und im Maschinenbau sind die Dinge schwieriger, und schon in der Vergangenheit fehlte der Mut zur wechselseitigen Anerkennung von Produktsicherheitsstandards.⁴⁰ Sollte es den atlantischen Partnern gelingen, ein anspruchsvolles TBT-Plus-Kapitel zu verhandeln, könnte dies weite Ausstrahleffekte auf das WTO-Regelwerk zeitigen und die gängige Praxis der regulatorischen Zusammenarbeit in diesem absolut essentiellen Bereich des Welthandels nachhaltig verändern.

Horizontale Regeln und Sektorabkommen müssen Hand in Hand gehen

Es ist zu erwarten, dass nicht alle Aufgaben in diesem Feld im ersten Anlauf erledigt werden können. Vielmehr wird es wohl auf ein horizontales Rahmenwerk für die Regulierungszusammenarbeit in Verbindung mit sektorspezifischen Anhängen nebst detaillierten Aufgabenplänen für die nähere Zukunft hinauslaufen. Die Gefahr dieser Architektur eines T-TIP-Abkommens liegt naturgemäß darin, dass ein Durchbruch in vielen Fällen nur bei höchster politischer Aufmerksamkeit gelingen kann. Schlösse man ab, ohne echte Liberalisierung bereits zu vereinbaren, sondern diese nur anzukündigen, riskierte man nicht nur ein Scheitern der Ratifikation in den Parlamenten beider Seiten, sondern auch ein Verspielen der wirtschaftlichen Chancen für Arbeitsplätze und Wachstum. Will man andererseits bereits in kurzer Frist echte Erfolge erzielen, muss man gleich mehrere gordische Knoten im Dreiecksverhältnis von Regierungen, Regulierungsbehörden und regulierten Industrien zu Beginn durchschlagen. Die Unterhändler beider Seiten sind sich der Lage durchaus bewusst, aber ob man insbesondere die nachgelagerten und zum Teil unabhängigen Regulierungsinstitutionen mit auf den Weg nehmen kann, ist die Gretchenfrage, von der das Wohl und Wehe von T-TIP ganz weitgehend abhängen wird.

Auf der langen Bank sitzen die Probleme schon lange

Agrar- und Nahrungsmittelhandel

Von weitaus geringerer wirtschaftlicher, aber umso größerer politischer Bedeutung dürften die Verhandlungen über Zölle, Quoten und gesundheitspolitische

³⁹ Evenett (2012) und WTO (2012b).

⁴⁰ Siehe exemplarisch TBC (2013) und AAPC und ACEA (2013).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Konflikte im Agrarhandel sollen in ruhigeres Fahrwasser gebracht werden

Standards (im WTO-Sprachgebrauch Sanitäre und Phytosanitäre Standards bzw. SPS) im Agrarhandel sein. Ähnlich wie im Güterhandel streben beide Seiten einen substantiellen Abbau der Zölle und Quoten, mit differenzierten zeitlichen und quantitativen Vorgaben für sensible Produkte und vor allem bessere Verfahren für die regulatorische Zusammenarbeit an, die über die multilateralen Regeln und Verfahren in der WTO und anderen internationalen Organisationen hinausgehen („SPS-Plus“). In den letzten Dekaden schützten sich hauptsächlich die Europäer vor Einfuhren aus den USA in bestimmten Produktkategorien (Hühnchen, Rindfleisch, gentechnisch veränderte Nahrungsmittel, Weizen, Futtermitteln) mit gesundheitspolitischen Bestimmungen und in der Rhetorik des „Vorsichtsprinzips“, gegen die die USA oft mit dem Hinweis auf unzureichende wissenschaftliche Begründung und einer risikoorientierten Anwendung angingen. Doch auch die USA führen lange Listen über blockierte Ausfuhren in die EU und hielten gelegentlich gesundheitspolitische Beschränkungen für Einfuhren aus der EU lange aufrecht („BSE-Kühe“, pestverdächtige Äpfel und Pflirsiche). Höchst komplizierte Verhandlungen und Streitschlichtungsverfahren belasteten die Beziehungen, und selbst drei von den USA in der WTO gewonnene Streitschlichtungsverfahren haben nicht zur endgültigen Verhaltensänderung in der EU geführt. In der EU gibt es zudem oft Dissonanzen zwischen der zuständigen Behörde und der Europäischen Kommission auf der einen Seite und dem Rat sowie dem Europäischen Parlament auf der anderen Seite. Ohne ein positives Votum aller Institutionen bleibt der Markt zu.

Gesundheitsstandards im Agrarhandel dienen der Vertrauensbildung

Es gibt seit dem Abschluss der Uruguay-Runde im GATT einen multilateralen Rechtsrahmen für SPS, der auch sehr lebhaft genutzt wird. Das Regelwerk stellt eine gewisse Transparenz über die Vielzahl der Schutzmaßnahmen her.⁴¹ Ein Durchbruch auf ein besseres Verfahren im transatlantischen Verhältnis könnte wiederum sehr positiv auf die WTO ausstrahlen. Interessanterweise war es genau dieser Bereich, der während der Prüfphase der Arbeiten der Hochrangigen Arbeitsgruppe für vertrauensbildenden Maßnahmen beider Seiten ausgewählt worden war; und beide Seiten bewegten sich tatsächlich in den strittigen Dossiers.⁴²

Zölle, Quoten und geografische Herkunftsangaben als Chancen

In Fragen des Zoll- und Quotenabbaus werden beide Seiten vor allem sehr konzentrierte Produzenteninteressen (Rindfleisch und Hühner auf der EU-Seite, Zucker- und Milchproduktehersteller auf der US-Seite) in die Schranken weisen müssen. Typischerweise sind diese Probleme durch stufenweises Vorgehen und die Ausweitung von Zollquoten im Übergang bis zur völligen Abschaffung von Restriktionen lösbar, aber der Fluchtwunsch von Produzentengruppen aus der Disziplin eines Abkommens bereitet Unterhändlern immer wieder Probleme. Zudem wird man sich bei der Frage annähern müssen, wie der von der EU-Seite vorgetragene Wunsch nach dem besseren Schutz „geografischer Herkunftsangaben“ (*geographical indications*, GIs), z.B. Parmaschinken, für landwirtschaftliche Erzeugnisse, mit ähnlich hohem GI-Schutz wie für Weine und Alkoholika im TRIPS-Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums in der WTO angegangen werden kann. Die USA bevorzugen den Schutz generischer Produktbezeichnungen, z.B. Mozzarella, und wehren sich gegen starke rechtliche GI-Bestimmungen, um US-Exportinteressen zu befriedigen. Möglicherweise kann man einen Kompromiss entlang zweier Produktlisten verhandeln.⁴³

Politische Bedeutung ist zentral

Politisch ist das Dossier heikel, da Agrarinteressen im US-Senat, der letztlich mit Zwei-Drittel-Mehrheit über das Abkommen entscheiden muss, überrepräsentiert sind. Senator Max Baucus, Demokrat aus Montana und derzeitiger Vorsit-

⁴¹ Croome (1995).

⁴² Die EU verpflichtete sich zur Überprüfung der Barrieren für die Einfuhr laktosebehandelten Rindfleischs, beim Krankheitsstatus von Lebendschweinen und der Nutzung von Tierfetten für die Bio-kraftstoffherstellung, während die USA die Barrieren für Äpfel und Pflirsiche (Pest-Status) und Kühe („BSE“-Herkunftsgebiete) überprüft, siehe Schott (2013).

⁴³ Siehe Schott (2013).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Ohne Öffnung der Agrarmärkte kein Abkommen

zender des Finanzausschusses des Senats, ließ auch jüngst bei einer Europa-reise kein Zweifel daran, dass ohne eine substantielle Öffnung des EU-Agrar-markts kein Abkommen den Senat passieren werde. Doch auch auf der europä-ischen Seite wird es nicht leicht werden, Mitgliedstaaten mit starken Schutz-oder Exportinteressen und Ausschüsse des Europäischen Parlaments oder der Parlamente der Mitgliedstaaten, die in SPS-Fragen zuständig sind, auf eine neue Linie einzuschwören. Die Uruguay-Runde hat gelehrt, dass transatlanti-sche Agrarstreitigkeiten auch in äußerst kleinen Produktsegmenten außeror-dentlich hartnäckig waren und nur auf Chefebene gelöst werden konnten.⁴⁴ Prä-sident Obama und den Präsidenten von Kommission und Rat bzw. den Staats-bzw. Regierungschefs von zumindest Deutschland und Frankreich wird eine Befassung mit Regeln über Rindfleisch oder Käse beim gemeinsamen Abend-essen derselben Produkte wohl kaum erspart werden können.

Dienstleistungen

Der Dienstleistungshandel unterliegt einem sehr komplizierten Regelwerk

Die Öffnung der Dienstleistungsmärkte für Anbieter aus anderen Staaten ist noch ein vergleichsweise junges Feld. Selbst innerhalb der EU liegt trotz des Binnenmarkts für Dienstleistungen, der im Grundsatz seit 1958 gilt, noch einiges im Argen. Über den Atlantik hinweg wurde das erste umfangreiche Regelwerk mit der Uruguay-Runde des GATT 1994 im GATS auf den Weg gebracht. Mehrere Sektorabkommen in diesem Rahmen kamen erst Ende der neunziger Jahre zustande. Die ursprünglich vorgesehene „eingebaute Agenda“ der Liberalisie-rung (GATS 2000) mündete zwar in die Doha-Runde der WTO, doch kam man über ein „Signalling“ von möglichen Liberalisierungsmaßnahmen im Jahr 2008 bislang nicht hinaus. Gleichwohl wurden auf dieser Grundlage plurilaterale Ver-handlungen der WTO-Gruppierung der „Really Good Friends of Services“ zu einem Abkommen über den Handel in Dienstleistungen 2013 begonnen.

In einzelnen Branchen ist das Schutzniveau noch sehr hoch

Im bilateralen Verhältnis zwischen EU und der USA kam es zwar in einzelnen Sektoren wie zum Beispiel der Luftfahrt zu Abkommen, aber im Wesentlichen blieben diejenigen Branchen weiterhin geschützt, die schon in den Verhand-lungen zum GATS 1994 von beiden Seiten zwar nicht von den Grundregeln, aber von der Öffnung ausgenommen worden waren. Dies betrifft auf der US-Seite vor allem Schifffahrts- und Luftfahrtrechte auf Strecken in den USA, auf der EU-Seite die audiovisuellen Dienstleistungen und auf beiden Seiten die freien Berufe. Ohne echtes Regelwerk sind bislang die neuen Datendienstleistungen. Und im Bereich der Finanzdienstleistungen sind im Zuge der Regulierungsvorhaben und deren Umsetzung im G-20-Rahmen vor allem in den USA neue Barrieren errichtet worden.

In der Hochrangigen Arbeitsgruppe hat man verabredet, das höchste in anderen bilateralen Abkommen erreichte Niveau anzustreben. Für beide Seiten dürfte dieses Niveau in den Abkommen mit Südkorea erreicht worden sein. Vieles spricht dafür, dass man einen Ansatz mit negativer Liste für die Inländerbehand-lung mit einer positiven Liste für Branchenzusagen verknüpfen könnte. Immer-hin hat die EU in den Verhandlungen mit Kanada bereits mit negativen Listen gearbeitet. Die EU wird sich mit Zusagen auf den beiden Ebenen, der gemein-schaftsrechtlichen wie der nationalen, verpflichten müssen.

Weitere Öffnungen bei Transport-dienstleistungen und freien Berufen denkbar

Im Bereich der Transportdienstleistungen spricht vieles dafür, die alten Zöpfe der Marktzugangsbeschränkungen weitgehend abzubauen. Dazu müssen sehr alte Gesetze in den USA, so z.B. der Jones Act im Bereich der Schifffahrt, der Ausländern den Frachttransport an der US-Küste untersagt, geändert werden, und einige europäische Staaten werden ebenfalls Gesetzesänderungen benöti-gen. Möglicherweise wird man im Bereich der Luftfahrt, das von den GATS-Bestimmungen ausgenommen wurde, entsprechend ähnliche Regeln vereinba-

⁴⁴ Deutsch (1999).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Big Data erfordert sehr anspruchsvolle Regelung

ren müssen. In diesem Feld wird auch der Zugang zu öffentlichen Aufträgen Chancen bieten. Bei den regulierten Berufen werden sich zahlreiche Zutrittsbarrieren reduzieren lassen. Die audiovisuellen Dienstleistungen sind auf Forderung Frankreichs hin zunächst im Mandat der EU von einer ersten Befassung mit dem Thema in den Verhandlungen ausgenommen worden, wobei sich die Europäische Kommission vorbehalten hat, mit einem entsprechenden Mandatsvorschlag später wieder auf den Rat zuzugehen. Die Frage, wie genau Finanzdienstleistungen verhandelt werden sollen, war zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch offen. Hier strebt die EU eine Einigung auch über grundsätzliche Fragen der Regulierungszusammenarbeit an.

Der kritischste Punkt im bilateralen Verhältnis betrifft die neuen Internetdienstleistungen v.a. von jungen US-Unternehmen. Für diese neuen Aktivitäten⁴⁵ gibt es keinen wirklich griffigen multilateralen Rechtsrahmen, und viele dieser Aktivitäten dürften durch die Triloggespräche in der EU über die geplante Datenschutz-Grundverordnung der EU betroffen sein. Die EU überarbeitet die seit 1995 geltende Datenschutzregelung und strebt eine Regelung in der derzeitigen Legislatur bis Juni 2014 an.

Die EU hat bislang die US-Rechtsordnung zum Datenschutz als nicht adäquat für eine gegenseitige Anerkennung eingestuft, obwohl die USA eine Vielzahl besonderer föderaler und einzelstaatlicher Datenschutzgesetze aufweist. Die EU hat aber eine Reihe besonderer Abkommen (Austausch von Fluggastdaten und von Bankkontoinformationen im Dienst der Terrorabwehr) mit den USA abgeschlossen. Das wichtigste Rahmenabkommen ist jedoch das 2000 in Kraft getretene „Safe Harbor“-Verfahren der freiwilligen Zertifizierung der Einhaltung des EU-Datenschutzrechts durch US-Unternehmen. Das Verfahren enthält private und öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen,⁴⁶ aber die US-Behörden beklagen, dass US-Unternehmen wiederholt mit dem Hinweis auf mögliche Defizite im Datenschutz von Geschäften mit EU-Kunden ausgeschlossen worden seien. Zudem hat die Ausarbeitung der neuen Datenschutz-Grundverordnung in der EU eine Welle an Lobbyaktivitäten der Internetdienstleister ausgelöst, deren Geschäftsmodell auf der Verarbeitung weltweiter Kundendaten beruht, für die ein strengerer Rechtsrahmen in der EU weitreichende Konsequenzen hätte. Unvereinbare Regelwerke bzw. Bedenken auf der einen oder anderen Seite des Atlantiks, dass Firmendaten aus Gründen öffentlichen Zugriffs unter Hinweis auf die nationale Sicherheit, des mangelnden Schutzes vor dem Zugriff Dritter oder der mangelhaften Einhaltung von Schutzbestimmungen für personenbezogene Daten nicht in die Partnerregion übertragen oder dort gespeichert werden dürfen, betreffen nicht nur die Internetdienstleister, sondern auch eine Vielzahl von Unternehmen anderer Branchen. Offenkundig fehlt ein weltweiter Rahmen für die Internetwirtschaft, und im transatlantischen Verhältnis wird ein Modus für einen risikoangemessenen und differenzierten Datenschutz in dieser neuen Welt gefunden werden müssen.⁴⁷ Die Verbände auf beiden Seiten wünschen sich seit langem ein „interoperables“ Datenschutzrecht mit hohen Standards entlang der OECD-Prinzipien zum Datenschutz. Überhaupt liegt das Problem weniger in der Tatsache, ob Jurisdiktionen Datenschutzbestimmungen aufweisen, was sie in der Regel tun, sondern mit welchen Regelwerken sie diese umsetzen. Bereits heute bereiten die unterschiedlichen Regelwerke den Rechtssubjekten erhebliche Schwierigkeiten in der Praxis.

⁴⁵ Hierzu zählen u.a. das „Internet der Dinge“ („Industrie 4.0“), das Angebot von „Clouds“, Nachrichtendienste, integrierte Systeme zur Konsumentendatenauswertung („Big Data“), maßgeschneiderte Internet-basierte Werbeangebote in Verbindung mit Einzelhändlern, „Social media“-Dienste und viele andere neue Dienstleistungen.

⁴⁶ Siehe die Informationen hierzu unter http://export.gov/safeharbor/eu/eg_main_018494.asp.

⁴⁷ Siehe grundsätzlich hierzu Mayer-Schönberger und Cukier (2013).



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Die politische Tatsache, dass die Grundverordnung in der laufenden Legislatur der EU zu Ende verhandelt werden soll, ohne formal Gegenstand von T-TIP zu werden, bereitet zusätzliche Schwierigkeiten. Konflikte über die Reichweite geheimdienstlicher Aktivitäten verschärfen die Lage weiter. Wenn es ein Dossier gibt, an dem die T-TIP-Verhandlungen letztlich scheitern könnten, dann ist es dieses.

Andere Belange

Investitionsschutz soll geregelt werden

Für die Hebung der wirtschaftlichen Potentiale werden viele der anderen Dossiers der Verhandlungen keine herausragende Rolle spielen. Diese angestrebten Regelungen sind eher für das Management der Beziehungen nach dem Inkrafttreten des Abkommens oder für das Verhältnis zu Drittstaaten wichtig. So ist unter anderem vorgesehen, ein bilaterales Regelwerk für Investitionen zu vereinbaren, das neben dem Investitionsschutz auch einige Fragen des Marktzugangs regeln soll. Dies wirft eine ganze Palette von neuen Gestaltungsfragen auf, weil es bislang im bilateralen Verhältnis nur wenige Abkommen gibt, v.a. der USA mit einigen osteuropäischen Staaten, da generell der Schutz von Investitionen im Rahmen des normalen Rechtssystems als ausreichend angesehen worden ist.⁴⁸ Eine allgemeine Marktöffnung ist nicht erforderlich, und branchenspezifische Barrieren können auch in den jeweiligen Bereichen abgebaut werden. Zudem wird festzulegen sein, welche Mechanismen der Streitbeilegung gelten sollen. Darüber hinaus strebt man an, im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens eine größere Öffnung für den Wettbewerb zu erreichen. Die Vergangenheit lehrt, dass man sich hierbei an sehr spezifischer Reziprozität orientieren wird und entsprechend feinteilig die Reichweite der Zusage gleichgewichtig ausweiten wird. Beide Seiten betonen zugleich die Bedeutung, die strengere Regelwerke für Drittstaaten haben. Inwiefern bilaterale Regeln etwa über den Umgang mit Subventionspraktiken oder mit „Lokalisierungspflichten“ von Drittstaaten Wirkungen auch für diese Drittstaaten ohne eine zusätzliche Verankerung in WTO-Regeln erlangen können, steht auf einem anderen Blatt. In der Regel gelten in diesen Feldern schwache WTO-Regelwerke, über die hinaus man nicht verbindlich agieren kann.

Beschaffungsmärkte dürfen weiter geöffnet werden

Handelspolitische Bewertung des Vorhabens

Multilaterale Diplomatie stockt, aber multilaterale Ordnung steht auf breiten Fundamenten

Der Aufstieg Chinas, Südkoreas und einzelner ASEAN-Staaten im Welthandels- und Investitionsgeschehen der letzten zwei Jahrzehnte hat insbesondere mit dem WTO-Beitritt Chinas (und zuletzt Russlands) die multilaterale Handelsordnung gestärkt. Zudem nutzen die großen Handelsnationen den Streitschlichtungsmechanismus intensiv, auch und gerade in den bilateralen Beziehungen Chinas. Zugleich ist es den Mitgliedstaaten der WTO im letzten Jahrzehnt nicht gelungen, die Märkte multilateral weiter zu öffnen und die dringend erforderliche Anpassung des Regelwerks an die Gegebenheiten der heutigen Wirtschaftsbeziehungen anzupassen. Gründe hierfür waren in erster Linie Interessendivergenzen zwischen China und den USA über die wechselseitigen Verpflichtungen. Dies hat zur Verlagerung des eigentlichen handelspolitischen Geschehens in eine Vielzahl von Präferenzabkommen, zu neuen plurilateralen Aktivitäten, etwa der Stärkung des Abkommens über die öffentliche Beschaffung oder neuer Verhandlungen zu einem plurilateralen Dienstleistungsabkommen, und zu verstärkter regionaler Handelsintegration in Asien⁴⁹ geführt.

Entscheidend für die Weiterentwicklung des Welthandelssystems wird neben den an modernen Regelwerken orientierten Präferenzstrategien der EU und der

⁴⁸ Siehe Mair und Mildner (2013).

⁴⁹ Siehe Hansakul (2013) insbesondere zur ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Handelsstrategien in Ostasien sind
sehr vielschichtig

USA aber vor allem die ostasiatische Integration sein. Südkorea positioniert sich als Dienstleistungs- und Handelsspeiche im ostasiatischen Räderwerk und verfolgt ganz explizit eine mehrgleisige Strategie der Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, mit den USA, mit Japan und mit China. Eine rein asiatisch orientierte Regelsetzung passt dazu nicht. Japan wiederum sucht dringend den Anschluss an die neuen Rahmenbedingungen und hat sich in TPP und den EU-Japan-Verhandlungen auf Marktöffnung mit der alten Welt eingelassen. Eine an China und Asien de jure oder de facto erfolgende Orientierung ist angesichts der weltweiten Aktivitäten japanischer Unternehmen nicht im Interesse Japans.

Chinas Potenzial gibt der Diplomatie
Impulse

Damit entscheidet sich die Zukunft der Welthandelsordnung an Chinas Außenwirtschaftspolitik. Bislang sind zwar Konflikte im multilateralen Handelssystem vor allem aufgrund des chinesischen Wirtschaftssystems aufgetreten, aber China hat bislang nicht versucht, in den Bereichen der Standardsetzung und Regulierung in wichtigen Branchen eigene Wege zu gehen. Wie sensibel die USA und die EU auf die Herausforderung im Bereich der Elektromobilität reagieren, zeigt auf, wie groß das Potential vor allem in denjenigen neuen Technologien ist, in denen China technologische Führung und Marktmacht entwickeln könnte. Nach derzeitigem Ermessen dürfte dies nur in einer eng begrenzten Anzahl von Feldern über die nächsten ein bis zwei Jahrzehnte auftreten können, denn chinesische Unternehmen sind nur in sehr wenigen Feldern bislang technologisch führend. In der längeren Frist dürfte dies aber ohne Zweifel der Fall sein.

Eine einfache Multilateralisierung von
T-TIP-Abkommen gibt es nicht

Über die spannende Frage, ob die Fortentwicklung der Regelwerke in den TPP- und T-TIP-Verhandlungen in einer zweiten Runde zu einer nachfolgenden Multilateralisierung in der Welthandelsorganisation und in weiteren internationalen Organisationen führen kann, kann derzeit nur spekuliert werden. Dies hängt hauptsächlich davon ab, wie die großen Außenhändler, die nicht in den Abkommen berücksichtigt sind, die Chancen und Risiken eines solchen Vorgehens abwägen. Zudem dürften viele ärmere WTO-Staaten Schwierigkeiten haben, die entstehenden anspruchsvollen Regeln und Standards ohne weitere Umstände umzusetzen. In vielen Einzelfällen liegen die Blockaden in der WTO nicht zuletzt in völlig anderen entwicklungspolitischen Prioritäten begründet. Dies legt den Schluss nahe, dass neue Lösungen im bilateralen Verhältnis der EU und der USA (oder in TPP) nur nach höchst komplizierten Verhandlungen und nur mit Abstrichen in der Welthandelsordnung verankert werden dürften. Für die Unternehmen dürften somit weltweit die Regelwerke für grenzüberschreitenden Handel, Direktinvestitionen und andere Geschäftstätigkeiten über die Grenzen hinweg sukzessive anspruchsvoller und zugleich regional differenzierter werden. Andererseits wäre eine Fokussierung der multilateralen Handelspolitik auf chinesische Bedürfnisse und Probleme politisch wiederum nicht zu vermitteln, obwohl handelspolitisch hier die größten Aufgaben harren. Die Welthandelsordnung befindet sich somit politisch zwischen Baum und Borke, und ein rasches Ende dieser Schiefelage ist nicht abzusehen.

Politischer Ausblick

Navigation entscheidet:
Wirtschaftliche Chancen
existieren

Die Aussichten für ein anspruchsvolles Partnerschaftsabkommen der EU und der USA sind heute besser denn je. Regierungen und Parlamente beider Seiten unterstützen die Zielsetzungen weitgehend, und die Interessenvertretungen der Gesellschaft sind in die politischen Prozesse breit eingebunden. Die Grundsatzentscheidung, die hartnäckigen Barrieren für tiefere Integration anzugehen, ist bereits gefallen, trotz massiver Skepsis auf beiden Seiten, ob Probleme gelöst werden können, über die man sich zum Teil seit Jahrzehnten ohne wirkliche Lösung streitet. Eine endgültige Lösung all dieser Schwierigkeiten ist jedoch auch nicht notwendig. Der Löwenanteil der wirtschaftlichen Chancen lässt sich



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

Harte Nüsse im Agrarhandel
und im Datengeschäft
werden zu knacken sein

durch vergleichsweise gering politisierte Änderungen im Regelwerk für bestimmte Branchen erzielen, ohne überhaupt an Gesetzgebung im Regelfall etwas ändern zu müssen. Um die entsprechenden bürokratisch-institutionellen Blockaden und die möglicherweise dahinter stehenden eng verstandenen Geschäftsinteressen zu durchbrechen, sollten die Selbstverpflichtungsstrategien der politischen Führungen im Grundsatz ausreichen. Naturgemäß muss der Durchbruch aber von den Unterhändlern erst noch herbeigeführt werden.

Problematisch waren und sind dagegen Barrieren, die auf sehr tiefen politischen und kulturellen Verschiedenheiten beruhen oder mit Hinweis auf diese leicht politisiert werden können. So spielen Fragen der Lebensmittelsicherheit eine so sensible Rolle in der öffentlichen Meinung, dass rationale Herangehensweisen an den Abbau klassischer protektionistischer Maßnahmen im Bereich des Agrarhandels immer innenpolitisch sehr riskant sind und an den Parlamenten beider Seiten scheitern können. Besonders gravierend sind jedoch die sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Standards des Datenschutzes bei den neuen Internetdienstleistungen. Zwar ist das Regulierungsgefälle geringer als gelegentlich wahrgenommen, aber ein kulturelles Unbehagen auf europäischer Seite am geschäftsmäßigen Zugriff auf personenbezogene Daten trifft auf ein innovationsfreudige und weit weniger sorgenvolle Einstellung auf der US-Seite. Führende US-Politiker haben deutlich gemacht, dass eine innovationsfreudige Regelung, die die Zukunft des Internets insgesamt entscheidend prägen wird, das wichtigste Anliegen der USA darstellt, während führende EU-Politiker dabei sind, die hohen, am deutschen Vorbild orientierten Standards des Datenschutzes in der neuen EU-Grundverordnung zu verankern. T-TIP wird letztlich nur gelingen können, wenn für dieses Thema ein wirklich belastbarer Weg gefunden wird.

Ganz generell wird das Abkommen nicht nur die Hürde der Verhandlungen bis zu einem Abschluss zwischen den Unterhändlern nehmen müssen, sondern im Nachgang dann vom US-Senat mit Zweidrittelmehrheit, vom Europäischen Parlament mit einfacher Mehrheit und von allen 28 Parlamenten der Mitgliedstaaten der EU-28 ratifiziert werden müssen, da beschlossen worden ist, dass es sich um ein gemischtes Abkommen mit überwiegender EU-Zuständigkeit und partieller mitgliedstaatlicher Kompetenz handelt.

Auf das Tempo kommt es an: 2014
als Zielmarke ist sehr ambitioniert

Vieles spricht dafür, dass die Unterhändler beider Seiten alles daran setzen werden, die Vereinbarung bis Herbst 2014 unter Dach und Fach zu bringen. Die politischen Winde wehen derzeit günstig, und kommen erst einmal Gegenwinde aus unerwarteten Richtungen auf, können große Vorhaben auch schnell auf der ganz langen Bank landen. Das Schicksal der „Doha Entwicklungsagenda“ der WTO liegt allen als Warnung vor Augen.

Klaus Günter Deutsch (+49 30 3407-3682, klaus.deutsch@db.com)

Quellen

AAPC und ACEA (2013). AAPC-ACEA Joint Submission to USTR's Request for Comments Concerning proposed Transatlantic Trade and Investment Agreement. 10. Mai 2013.

ACC und Cefic (2013). Joint Statement. 23. April 2013.

Balás, Péter (2013). Value Chains and the EU Experience: what implications for trade policy? Präsentation auf EPC-Workshop. Brüssel.

Borchert, Ingo, Batshur Gootiiz und Aaditya Mattoo (2012a). Policy Barriers to International Trade in Services. Policy Research Working Paper 6109. Weltbank. Washington, D.C.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

- (2012 b). Guide to the Services Trade Restrictions Database. Policy Research Working Paper 6108. Weltbank. Washington, D.C.
- Büthe, Tim und Jan Martin Witte (2004). Product Standards in Transatlantic Trade and Investment: Domestic and International Practices and Institutions. AICGS Policy Paper 13. Washington, D.C.
- Centre for Economic Policy Research (CEPR) (2013). Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report to DG Trade. March. Joseph Francois – Project Leader. Brüssel.
- Croome, John (1995). Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round. Genf. WTO.
- Deutsche Bank Research (2007). Vom Freihandel zur tiefen Integration. Perspektiven für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen USA und EU. EU-Monitor. 2. April 2007. Frankfurt am Main.
- Deutsch, Klaus Günter (2012). Primus sucht Partner. Die Freihandelsabkommen der EU in Perspektive. EU-Monitor. Deutsche Bank Research. 8. Mai 2012. Frankfurt am Main.
- (2011a). Doha oder Dada. Die Welthandelsordnung am Scheideweg. Aktuelles Thema 515. Deutsche Bank Research. Frankfurt am Main.
- (2011b). Hula-Hoop in Honolulu: Obamas handelspolitische Pazifikstrategie gewinnt an Fahrt. Aktueller Kommentar. Deutsche Bank Research. 22. November 2011. Frankfurt am Main.
- Devreaux, Charan, Robert Z. Lawrence, Michael D. Watkins (2006). Case Studies in US Trade Negotiation. Vol. 1 Making the Rules. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Ecorys Nederland BV (2009). Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis. Final Report to DG Trade. Rotterdam.
- Erixon, Frederik und Matthias Bauer (2010). A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods. ECIPE Occasional Paper 4. Brüssel.
- Europäische Kommission (2013a). Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso. Brüssel und Washington. 13. Februar 2013.
- (2013b). Trade: a key source of growth and jobs for the EU. Commission contribution to the European Council of 7-8 February 2013. Brüssel.
- (2013c). Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations. COM (2013) 136 final. Staff Working Document. Brüssel.
- (2012a). External sources of growth. Progress report on EU trade and investment relationships with key economic partners. Commission staff working document.
- (2012b). Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying Proposal for a Regulation of the European Parliament and the of the Council establishing rules on the access of third countries' goods and services to the European Union's internal market in public procurement. COM(2012)124 final and SWD(1012)57 final.
- (2012c). External public procurement initiative – Frequently asked questions. Brüssel.
- (2010). Trade as a Driver of Prosperity. Commission staff working document accompanying the Commission's Communication. SEC(2010)1269.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

- Evenett, Simon (2012). *Débâcle: The 11th GTA report on protectionism*. CEPR. London.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. Cornell University Press. Ithaca und New York.
- Hamilton, Daniel S., Joseph P. Quinlan (2013). *The Transatlantic Economy 2013. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Center for Transatlantic Relations. Washington, D.C.
- Hansakul, Syetarn (2013). *ASEAN Economic Community (AEC). A potential game changer for ASEAN countries*. Deutsche Bank Research. Current Issues. Frankfurt am Main.
- High-Level Working Group on Jobs and Growth (2013). *Final report*.
- Hoekman, Bernhard, Aaditya Mattoo (2011). *Services Trade Liberalization and Regulatory Reform. Re-Invigorating International Cooperation*. Policy Research Working Paper 5517. Weltbank. Washington, D.C.
- Hufbauer, Gary Clyde, J. Bradford Jensen und Sherry Stephenson (2012). *Framework for the International Services Agreement*. Policy Brief 12-10. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott und Woan Foong Wong (2010). *Figuring out the Doha Round*. Policy Analyses in International Economics 91. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.
- Ifo-Institut (2013). *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*. Studie im Auftrag des BMWiT. München.
- Linarelli, John (2012). *Global procurement in times of crisis: new Buy American policies and options in the WTO legal system*. In: WTO. *The WTO Regime on Government Procurement*, S. 773-802.
- Mair, Sabine, Stormy-Annika Mildner (2013). *Im Schulterschluss für offene Märkte und Investorenschutz. Transatlantische Prinzipien für internationale Investitionsabkommen*. SWP-Aktuell 15. Berlin.
- Mayer-Schönberger, Viktor und Kenneth Cukier (2013). *Big Data. A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*. London: John Murray.
- Messerlin, Patrick (2013). *Openness in public procurement markets: Time for a reality check*. ECIPE Policy Brief 3. Brüssel.
- Messerlin, Patrick, Eric van der Marel (2012). *The Dynamics of Transatlantic Negotiations in Services*. Economic Policy Paper Series 2012. German Marshall Fund of the United States. Brüssel.
- Mildner, Stormy-Annika, Claudia Schmucker (2011). *Lots of Talk, Little Action? Chances and Impediments for a New EU-U.S. Trade Agenda*. AICGS Issue Brief 41. Washington, D.C.
- OECD (2005). *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of the United States and the European Union*. Economics Department Working Paper No. 432. Paris.
- Petri, Peter A., Michael G. Plummer und Fan Shai (2012). *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*. Policy Analysis in International Economics 98. Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C.



Atlantische Einheit im weltweiten Wettbewerb

- Rollwagen, Ingo (2012). Mehr Wertschöpfung durch Wissen(swerte). Folgen für regionale Wachstumsstrategien. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen. Frankfurt am Main.
- Schmucker, Claudia, Stormy-Annika Mildner, Marius Kokert (2012). Aufbruch ins pazifische Zeitalter: Die Transpazifische Partnerschaft: Ein Abkommen mit Vorbildcharakter? DGAP-Analyse 15. Berlin.
- Schott, Jeffrey J. und Cathleen Ciminio (2013). Crafting a Transatlantic Trade and Investment Partnership: What Can Be Done. Peterson Institute for International Economics Policy Brief 13-8. Washington, D.C.
- Schwartz, Joshua I. (2012). Procurement in times of crisis: lessons from US government procurement in three episodes of crisis in the twenty-first century. In: WTO. The WTO Regime on Government Procurement, S. 803-829.
- Stokes, Bruce (2006). The Stresses of Deep Integration: The Transatlantic Relationship's New Economic and Political Challenges. AICGS Policy Report 23. Washington, D.C.
- Transatlantic Business Council (2013). Comments of the TBC concerning the proposed Transatlantic Trade and Investment Agreement. Submitted to the Office of the USTR. 10. Mai 2013.
- Transatlantic Economic Council (2010a). Joint Statement. 17. Dezember. Verfügbar auf der Internetseite der GD Unternehmen der Europäischen Kommission.
- (2010b). TEC-Sector Specific Statements. 17. Dezember. Verfügbar auf der Internetseite der GD Unternehmen der Europäischen Kommission.
- (2010c). EU-US High-Level Regulatory Cooperation Forum. Report of the 9th Meeting. 17. Dezember 2010. Verfügbar auf der Internetseite der GD Unternehmen der Europäischen Kommission.
- Vandenbussche, Hylke, Ian Wooton, Anthony J. Venables (2002). Enhancing Economic Cooperation between the EU and the Americas. An Economic Assessment. Studie für HM Treasury und CEPR.
- Winham, Gilbert R. (1986). International Trade and the Tokyo Round Negotiation. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- WTO (2012a). The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform. Cambridge University Press. Cambridge und New York.
- (2012b). Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century. World Trade Report. Genf.

© Copyright 2013. Deutsche Bank AG, DB Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen. Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg