

## Protektionismus im Namen der nationalen Sicherheit

Neue US-Gesetze erschweren die transatlantische Wirtschaftsintegration



Dr. STORMY MILDNER, geb. 1976, ist Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Stormy Mildner | **Die USA haben jüngst strengere Verfahren zur Prüfung ausländischer Direktinvestitionen und Maßnahmen für mehr Sicherheit im Frachtverkehr beschlossen. Dabei geht es aber nicht nur um die nationale Sicherheit – in Zeiten des Wahlkampfs wollen Politiker auch auf die um sich greifende Globalisierungsangst und latente Terrorgefahren reagieren.**

Ein Jahr ist es her, dass beim EU-USA-Gipfel am 30. April 2007 in Washington D.C. der Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC) gegründet wurde – und seine erste Bilanz kann sich durchaus sehen lassen: Beim Treffen des TEC am 9. November wurden ein Zeitplan für die Harmonisierung des Patentschutzes vorgelegt und regulatorische Fortschritte in einzelnen Sektoren wie beispielsweise bei Biokraftstoffen erzielt. Ein Investitionsdialog soll in Zukunft dafür sorgen, ein offenes Investitionsregime zu fördern. Die Amerikaner erklärten sich bereit, künftig nach internationalen Richtlinien (IFRS) erstellte Bilanzen von in den USA tätigen europäischen Firmen anzuerkennen. Und es wurde ein Fahrplan für die gegenseitige Anerkennung der Trade Partnership-Programme zur Sicherung des

Warenverkehrs gegen Terrorgefahren (C-TPAT und AEO) bis zum Jahr 2009 erarbeitet.

Doch trotz Roadmap zur Sicherheit im Handel und neuem Investitionsdialog bleibt die neue Wirtschaftspartnerschaft deutlich hinter den Erwartungen zurück. Das könnte auch so bleiben. Denn in den USA ist ein Trend zu beobachten, der die neuen Vereinbarungen sogar konterkariert – Handels- und Finanzprotektionismus im Namen der nationalen Sicherheit. An sich ist es seit den Terroranschlägen vom 11. September nichts Neues, dass Sicherheitsüberlegungen in außenwirtschaftliche Regelungen einfließen. Neu sind aber Ausmaß und Reichweite der im vergangenen Jahr getroffenen Maßnahmen. Der Foreign Investment and National Security Act of 2007 und die Implementing Recommendations of

the 9/11 Commission Act of 2007 sind nur zwei Beispiele für eine Vielzahl von Regelungen und Gesetzen, die den freien Handel und Kapitalverkehr mit den USA zunehmend einschränken. Dies gibt Anlass zur Sorge, denn dadurch werden die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen unnötig belastet und der hohe Grad der Integration leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Wenn sich der TEC im Mai zum zweiten Mal trifft, steht er vor einer besonderen Herausforderung: Im Wahljahr dürfte es den USA noch schwerer fallen, bei Sicherheitsmaßnahmen enger mit der EU zusammenzuarbeiten oder gar bestehende Regelungen für EU-Unternehmen zu lockern.

### Überzogene Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen

Zu Recht warnte der TransAtlantic Business Dialogue vor einer überzogenen Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen in den USA, nachdem Präsident Bush am 26. Juli 2007 den Foreign Investment and National Security Act of 2007 (FINSA) unterzeichnet hatte. Grundlage des bis dahin geltenden Prüfverfahrens für Investitionen, die zu einer (nicht genau definierten) Kontrolle durch ein ausländisches Unternehmen führen, war die Novellierung des Defense Production Act (1950) aus dem Jahr 1988. Ihr zufolge kann der Präsident Übernahmen von US-Unternehmen durch ausländische Investoren untersagen, wenn er die nationale Sicherheit bedroht sieht. Das Prüfverfahren wird vom Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) durchgeführt, einem ständigen interministeriellen Arbeitsausschuss unter dem Vorsitz des Finanzministeriums. Grundsätzlich sind

Übernahmen weder melde- noch genehmigungspflichtig. Allerdings kann jede an CFIUS beteiligte Behörde eine Untersuchung verlangen – auch wenn die Transaktion schon stattgefunden hat. Stellt in einem solchen Fall CFIUS eine Gefährdung der nationalen Sicherheit fest, muss die Transaktion rückgängig gemacht werden.

Erstmals ins Kreuzfeuer der Kritik geriet das Prüfverfahren, als Mitte 2005 die China National Overseas Oil Company (CNOOC) versuchte, das US-Energieunternehmen UNOCAL zu übernehmen. Die Debatte spitzte sich zu, als im Frühjahr 2006 die Hafenservicegesellschaft Dubai Ports (DP) World die Logistik von sechs wichtigen US-Häfen als Teil der britischen Speditions- und Transportgesellschaft P&O erwarb. Beide Transaktionen scheiterten schließlich am parteiübergreifenden Widerstand des Kongresses: CNOOC zog sein Kaufangebot noch während des

CFIUS-Prüfverfahrens zurück; DP World verkaufte sein US-Hafengeschäft wieder, obwohl CFIUS die Übernahme zunächst als unbedenklich eingestuft hatte. Der Kongress kritisierte CFIUS insbesondere dafür, dass es den Sicherheitsbegriff zu eng ausgelegt und zu kurze Prüffristen angesetzt hatte und weil seine Vorgehensweisen intransparent seien. Vor allem aber forderten Abgeordnete wie Senatoren beider Parteien, Unternehmensübernahmen durch ausländische Staatsfonds künftig nach strengeren Kriterien zu prüfen. Denn Sorgen bereiten vielen US-Politikern nicht nur die systemischen Risiken, die von diesen rasant wachsenden

Wird die nationale Sicherheit bedroht, muss auch eine schon erfolgte Transaktion rückgängig gemacht werden.

Fonds für die Finanzmärkte ausgehen können, sondern gerade die ungewollten Technologietransfers und die Möglichkeiten politischer Einflussnahme. Befürchtet wird, dass insbesondere China und Länder des Nahen und Mittleren Ostens Fachwissen und Technologien abschöpfen oder Märkte monopolisieren und damit wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten schaffen.

Der Kongress stimmte daher Mitte 2007 mit großer Mehrheit für schärfere Kontrollen. Durch FINSA erhielt der Ausschuss erstmals ein klares legislatives Mandat. Verbunden damit sind ein höherer Grad an Förmlichkeit und Transparenz des Verfahrens ebenso wie eine detaillierte Berichterstattungspflicht gegenüber dem Kongress. Beibehalten wird in FINSA das

Ungewollte Technologietransfers oder politische Einflussnahme sollen verhindert werden.

mehrstufige Prüfverfahren. Erweitert und insofern geändert wurde allerdings die Liste jener Kriterien, anhand derer geprüft wird, ob eine Übernahme die nationale Sicherheit gefährdet: Berücksichtigt werden müssen fortan auch potenzielle Effekte auf kritische Infrastruktur (Einrichtungen oder Netze zur Energieerzeugung und -verteilung, deren Störung gravierende Auswirkungen auf das effiziente Funktionieren der amerikanischen Wirtschaft und Regierung hätte) und kritische Technologien (speziell solche, die für die Verteidigung der USA eine zentrale Rolle spielen). Neu ist zudem, dass die 45-tägige Zusatzuntersuchung für alle Firmenübernahmen zwingend ist, an denen ausländische Regierungen beteiligt sind. Bei privaten Investoren wird

eine Prüfung neuerdings obligatorisch, wenn es sich um Übernahmen im Bereich der kritischen Infrastruktur handelt. Das Gesetz enthält außerdem eine Evergreen-Klausel, nach der eine Wiederaufnahme des CFIUS-Prüfverfahrens unter Umständen auch nach der Freigabe einer Transaktion zulässig ist. Schließlich ist CFIUS fortan verpflichtet, den Kongress umfassender als bislang über das Untersuchungsverfahren zu informieren.

Erster Test für das neue CFIUS-Prüfverfahren war die geplante Übernahme des Telekomausrüsters 3Com durch die Investorengruppe Bain Capital, zu der auch die Chinesische Telekomfirma Huawei Technologies gehört. CFIUS prüfte seit Anfang Dezember 2007, ob von dem Geschäft Risiken für die innere Sicherheit der USA ausgehen. Zwar sollte Bain Capital mit 83,6 Prozent eine deutliche Mehrheit an 3Com halten. Dennoch gab die Beteiligung Huaweis in Höhe von 16,4 Prozent Anlass zur Sorge in den USA. Denn zum einen werden dem Unternehmen enge Beziehungen zur chinesischen Armee nachgesagt, zum anderen ist das US-Verteidigungsministerium Kunde von 3Com: Das Unternehmen stattet unter anderem das US-Militär mit Sicherheitssoftware aus. Mit einer Übernahme könnte somit die chinesische Armee Zugriff auf die Computer im Pentagon erhalten, fürchtete CFIUS. Mehrere Kongressabgeordnete forderten CFIUS daher auf, das Geschäft abzulehnen.

Als Ende Februar klar wurde, dass CFIUS die Transaktion ablehnen würde, zogen die beiden Unternehmen ihren Antrag zurück. Kurz darauf machten sie einen zweiten Versuch: Sie boten an, Huaweis Zugang

zu einigen als wichtig erachteten Technologien von 3Com zu beschränken. Die Sicherheitsbedenken von CFIUS räumte dies aber nicht aus dem Weg. Ende März gab 3Com schließlich bekannt, dass man sich nicht auf eine Alternative habe einigen können, die Aussicht auf die Zustimmung des CFIUS gehabt hätte.

Grundsätzlich ist gegen ein geordnetes Prüfverfahren nichts einzuwenden in Fällen, in denen die nationale Sicherheit (wie im Fall von 3Com) oder die Daseinsvorsorge eines Landes betroffen sind. Doch das neue CFIUS-Verfahren bringt zahlreiche Probleme mit sich: Sowohl die Evergreen-Klausel als auch ungenaue Definitionen zentraler Begriffe wie nationale Sicherheit und kritische Infrastruktur sorgen bei ausländischen Investoren für große Rechtsunsicherheit. Zudem ist mit einer steigenden Zahl von Untersuchungen und mit zeitlichen Verzögerungen zu rechnen. Seit 1988 wurden etwa 2000 Fälle vom CFIUS überprüft, von denen nur sehr wenige aufgrund von CFIUS-Bedenken von den Unternehmen zurückgezogen wurden. Auch dies könnte sich in Zukunft ändern.

Zurzeit noch besonders kompliziert ist das Prüfverfahren, da die Durchführungsverordnung zur Umsetzung von FINSA innerhalb der Administration noch diskutiert wird. Die größte Gefahr besteht indes darin, dass das Verfahren aufgrund der Pflicht, dem Kongress detailliert zu berichten, politisiert und gezielt zum Schutz von US-Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz missbraucht werden könnte. Gerade in einem Klima allgemeiner Globalisierungsmüdigkeit öffnet ein solches Verfahren Tür und Tor für neuen Wirtschaftsnationalismus. Dies

wäre nicht nur für den transatlantischen Partner, sondern auch für die USA selbst ein Problem. Denn Amerika ist auf ausländisches Kapital angewiesen, wie die jüngste Finanzkrise noch einmal verdeutlicht hat.

### Stärkere Kontrollen im Warenhandel

Eine zweite Herausforderung für die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen stellt das neue Gesetz über Containersicherheit dar: Ende Juli 2007 verabschiedete der Kongress den Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, der den Empfehlungen

der 9/11 Commission Rechnung trägt. Dieses Gesetz sieht unter anderem verschärfte Sicherheitsmaßnahmen im Frachtverkehr vor, insbesondere beim Seehandel. Die US-Häfen gelten als Achillesferse im Sicherheitssystem der USA: Rund 75 Prozent (gemessen am Wert) der Waren (außerhalb der NAFTA-Region) erreichen die USA auf dem Seeweg; nur ein geringer Teil davon wird im Bestimmungshafen in den USA überprüft.

Aus Angst vor terroristischen Anschlägen, etwa durch präparierte Container, wird bereits seit Januar 2002 unter der Container Security Initiative (CSI) Fracht nicht erst beim Einlaufen der Schiffe in amerikanische Häfen kontrolliert. US-Zollbeamte werden in die wichtigsten ausländischen Häfen entsandt, um zusammen mit der jeweiligen nationalen Zollbehörde Risikocontainer zu lokalisieren und zu durchleuchten. Im Rahmen dieses Programms müssen Reedereien und Speditionen 24 Stunden vor dem Beladen ihrer Schiffe im Entsendungshafen der

US-Zollbehörde umfassende Daten zu ihrer Fracht übermitteln. Hierdurch sollen die Zollbeamten gefährliche Containerfracht einfacher identifizieren und den Schiffsverkehr leichter überwachen können. Wird die Meldepflicht nicht oder fehlerhaft befolgt, reichen die Konsequenzen von einem Verladestopp im Ursprungshafen über das Verbot, die Container in den USA zu entladen bzw. den Rücktransport zum Ursprungshafen bis hin zu empfindlichen Strafen für die Reederei bzw. Spedition.

Gegen die ursprüngliche Container Security Initiative hat die EU-Kommission wenig einzuwenden. Denn die EU verfolgt wie die USA das Ziel, die Sicherheit im Seeverkehr zu verbessern und den Handel gegen Bedrohungen

Die geplanten vollständigen Überprüfungen verursachen Kosten in Milliardenhöhe.

durch Terroranschläge zu schützen (z.B. durch Voranmeldung beabsichtigter Einfuhren oder auch Durchleuchtung von Risikocontainern). Berechtigterweise kritisiert die Kommission aber, dass der durch das neue US-Containersicherheitsgesetz erzielte Zugewinn an Sicherheit in keinem akzeptablen Verhältnis zu den Mehrkosten gerade für ausländische Unternehmen steht. Denn dem neuen Containersicherheitsgesetz zufolge soll nun statt einzelner Container die gesamte Seefracht mit Zielhäfen in den USA spätestens vom 1. Juli 2012 an in den Abgangshäfen vollständig durchleuchtet werden. In spätestens drei Jahren soll auch für die Luftfracht eine vollständige Sicherheitsprüfung verbindlich sein.

Und dies kostet ausländischen Unternehmen Milliardenbeträge: Geschäftsprozesse müssen umgestaltet,

neue Technologien und Computersysteme eingeführt, Personal aufgestockt und neue Infrastruktur aufgebaut werden. Ein besonderes Problem stellt sich für Häfen, die aus Platzmangel die Scanning-Anforderungen nicht erfüllen können. In bestimmten Ausnahmesituationen ist zwar eine Fristverlängerung über den 1. Juli 2012 hinaus möglich, beispielsweise wenn der ausländische Verladehafen das Screening-System mangels Verfügbarkeit nicht ankaufen und installieren kann oder der Hafen nicht die entsprechende räumliche Kapazität besitzt. Früher oder später müssen die Hafenbetreiber aber den Richtlinien entsprechen, wollen sie weiterhin Fracht mit Zielhäfen in den USA abwickeln.

Die EU fordert daher eine enge Zusammenarbeit bei der Festlegung von Risikokriterien und Prüfabläufen, ebenso wie eine Einigung über die Verteilung der finanziellen Lasten, die die Implementierung des neuen Gesetzes mit sich bringt. Das Argument der Gegenseite ist hingegen folgendes: Würde es zu einem neuerlichen terroristischen Anschlag kommen, etwa durch einen präparierten Container, der seinen Ursprung in einem europäischen Hafen hat, würde dies zu einem sofortigen Stopp des transatlantischen Frachtverkehrs führen. Die damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten für Europa wären deutlich höher als der mit der Aufrüstung von Häfen einhergehende Mehraufwand. Zudem seien zahlreiche neue Technologien in der Pipeline, durch die Screening- und Scanningmethoden deutlich billiger würden. Die Sorge der Europäer sei demnach übertrieben, und natürlich stünde es der EU frei, ebenfalls ein Containersicherheitsgesetz zu verabschieden.



Wie passt dies aber mit der Roadmap zur Sicherheit im Handel zusammen? Unter dem Customs Trade Partnership against Terrorism-Programm (C-TPAT), einer auf freiwilliger Basis beruhenden Sicherheitsinitiative zwischen dem US-Zoll und der Privatwirtschaft, können Unternehmen beschleunigte Abfertigungen erhalten, wenn sie sich verpflichten, Sicherheitsselbsttests in ihrer Firma durchzuführen. Erhält ein Unternehmen das Zertifikat „zuverlässig“, wird es bei der Einfuhr schneller abgewickelt und seltener überprüft. Für europäische Unternehmen ist eine eigenständige Beteiligung nur als vom Zoll Invited Foreign Manufacturer möglich. Auch wenn dies bislang die Ausnahme ist, spielt C-TPAT für europäische Firmen mittlerweile eine wichtige Rolle: Seit Herbst 2005 müssen US-Unternehmen gewährleisten, dass alle Firmen in ihrer Versorgungskette die neuen Sicherheitskriterien befolgen. Auch wenn keine rechtliche Verpflichtung besteht, kommen europäische Unternehmen nicht mehr umhin, ihren US-Partnern die gewünschten Angaben zu liefern. Denn viele US-Unternehmen wollen nicht das Risiko zeitlicher Verzögerungen bei der Zollabfertigung eingehen, die sich aus Geschäftsverbindungen mit Unternehmen ergeben, die nicht an dem Programm teilnehmen.

Für europäische Unternehmen verursachen die US-Maßnahmen beträchtliche Kosten als Ergebnis der höheren Aufwendungen für die Sicherung von Produktionsstätten und Einführung von Kontrollsystemen. Hinzu kommt, dass die EU seit Anfang 2008 innerhalb ihres Zollsicherheitsprogramms selbst Verfahrenserleichterungen für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

(AEO) hat. Genau hier setzt also die Roadmap an: Durch die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitspartnerschaftsprogramme sollen kostspielige Doppelzertifizierungen in der EU und den USA vermieden werden. Dies ist gut und schön, wäre da nicht das neue Containersicherheitsgesetz, durch das die Initiative quasi obsolet wird.

### Wenig Spielraum für Marktöffnung

Es ist kein Zufall, dass der Kongress zum jetzigen Zeitpunkt unter Verweis auf Gefährdungen der nationalen Sicherheit strengere Verfahren zur Prüfung ausländischer Direktinvestitionen oder auch Maßnahmen für mehr Sicherheit im Frachtverkehr verabschiedet hat: Die Demokraten können somit vor den Wahlen unter Beweis

stellen, dass auch sie bereit sind, hart gegen Terrorismus

vorzugehen; für die Republikaner gehört das Thema nationale Sicherheit ohnehin zu ihrem ureigenen Terrain. Zudem reagieren Politiker beider Parteien gleichermaßen auf eine um sich greifende Globalisierungsangst in der Bevölkerung: Das hohe doppelte Defizit von Haushalts- und Leistungsbilanz, der wirtschaftliche Aufstieg Chinas sowie dessen immense Dollarreserven haben ein Gefühl wirtschaftlicher Verwundbarkeit aufkommen lassen, auf das Politiker reagieren müssen, wollen sie im November wiedergewählt werden. Angesichts der derzeitigen Wirtschaftslage dürfte der protektionistische Druck sogar noch wachsen. Nicht immer steckt hinter den wirtschaftlichen Schutzmaßnahmen daher nur die Absicht, die nationale Sicherheit zu wahren.