Regulatorische Zusammenarbeit – ein Thema für bilaterale Handelsverhandlungen oder gar für die WTO?

Reinhard Quick*

Inhalt

I. Einleitung 333
II. Regulatorischer Wettbewerb oder Regulatorische Zusammenarbeit? 335
III. Regulatorische Zusammenarbeit im transatlantischen Kontext 339
IV. Regulatorische Zusammenarbeit in der WTO 346
V. Fazit 350

I. Einleitung

Im Laufe der Geschichte des GATT (1947) haben die Zölle gegenüber den nichttarifären Handelshemmnissen immer mehr an Bedeutung verloren. Die Industriezölle sind in den acht internationalen Handelsverhandlungen deutlich gesenkt worden und stellen heute zwischen den Industrieländern, von einigen Ausnahmen abgesehen, keine wirklichen Handelsschranken mehr dar. Ebenso wie das GATT nennt die WTO zwei Hauptinstrumente zur Verwirklichung ihrer allgemeinen Ziele: den Abbau der Zölle und anderer Handelsschranken sowie die Beseitigung der Diskriminierung im internationalen Handel. Diese instrumentalen Ziele sollen durch Vereinbarungen zwischen den Mitgliedern auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen erreicht werden.

Schon in der Tokio-Runde wurden mehrere Abkommen ausgehandelt, die Vorschriften für nichttarifäre Handelshemmnisse enthielten, wie zum Beispiel das Standards-Abkommen, aber auch die Abkommen über Dumping, Subventionen und öffentliches Beschaffungswesen.[1] In der Uruguay-Runde wurde diese Tradi-

* Prof. Dr. iur. Reinhard Quick LL.M (Michigan). Geschäftsführer der Verbindungsstelle Brüssel des Verbands der Chemischen Industrie e.V. Überarbeitete Version der Antrittsvorlesung vom 14. Juni 2007 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes. Der Aufsatz gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Der Text der Abkommen der Tokio-Runde findet sich in der Broschüre des *GATT Sekretariats*, The Tokyo-Round Agreements, Genf 1986.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tion fortgesetzt. Die Abkommen über nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind heute Teil der WTO. Zu nennen sind hier insbesondere die Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen, über technische Handelshemmnisse sowie das Abkommen über sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen.[2]

Auch die zurzeit vor sich hindümpelnde WTO-Verhandlungsrunde beschäftigt sich mit dem Abbau von Zöllen und der Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Bei den Zöllen stehen einerseits die noch immer prohibitiv hohen Agrarzölle vieler Staaten sowie andererseits die hohen Industriezölle der Entwicklungs- und Schwellenländer im Vordergrund. Im nicht-tarifären Bereich sind zunächst die Verhandlungen über *Trade Facilitation* zu nennen sowie Vorschläge für die Abschaffung bestimmter wettbewerbsverzerrender Handelspraktiken, wie zum Beispiel die Exportsteuern oder das sogenannte *double-pricing* von Rohstoffen.

Gerade die Liberalisierungserfolge von GATT und WTO sowie die hoffentlich bald beschlossenen weiteren Liberalisierungen der Doha-Development-Agenda lassen neue Hindernisse sichtbar werden, die noch vor fünfzig Jahren nicht auf dem Radarschirm der Welthandelsgemeinschaft aufgetaucht wären. In den Mittelpunkt rücken nun regulatorische Maßnahmen oder vielmehr durch regulatorische Divergenzen verursachte Handelsverzerrungen.

Zu dieser Entwicklung auf multilateraler Ebene gesellt sich eine weltweit zu beobachtende bilaterale oder regionale Integration mit unterschiedlicher Integrationstiefe.[3] Gemeinsames Ziel all dieser Bemühungen ist es, über die WTO-Verpflichtungen hinausgehende Liberalisierungsmaßnahmen zu erreichen. Hierzu gehören natürlich die vollständige Abschaffung der Zölle sowie die Beseitigung nicht-tarifärer Maßnahmen.

Besonders weit fortgeschritten ist die europäische Integration, die im Bereich der Angleichung von Rechtsvorschriften, also der Abschaffung regulatorischer Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten, Vorbildfunktion einnimmt. Die positiven wirtschaftlichen Effekte der Schaffung des europäischen Binnenmarkts wirken wie ein Katalysator für neue bilaterale oder regionale Initiativen über regulatorische Kooperation.

Ist regulatorische Divergenz aber wirklich ein Handelshemmnis, das es abzuschaffen gilt oder ist diese Divergenz nicht vielleicht sogar wohlfahrtssteigernd, weil sie für einen Wettbewerb der Regulatoren sorgt? Kann die europäische Integration wirklich als Vorbild für eine regulatorische Zusammenarbeit auf bilateraler oder regionaler Ebene herangezogen werden? Gibt es andere Möglichkeiten und Formen

2 Zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde siehe *WTO Sekretariat*, Guide to the Uruguay Round Agreements, The Hague, London, Boston, 1999.

3 Ende 2006 waren bei der WTO 368 regionale Handelsabkommen notifiziert. Siehe http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (24.8.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Zusammenarbeit als der supranationale EU-Prozess? Inwieweit beschäftigt sich die WTO mit dem Abbau regulatorischer Divergenzen? Sind diese Differenzen zwischen den WTO-Mitgliedern überbrückbar und welche Rolle kann die WTO hierbei spielen? Kann regulatorische Konvergenz überhaupt Aufgabe der WTO sein?

Diese Fragen sollen in den folgenden drei Themenblöcken beantwortet werden:

– Regulatorischer Wettbewerb oder Regulatorische Zusammenarbeit?

– Regulatorische Zusammenarbeit im transatlantischen Kontext und

– Regulatorische Zusammenarbeit in der WTO.

II. Regulatorischer Wettbewerb oder Regulatorische Zusammenarbeit?

Der Grundgedanke der Theorie des regulatorischen Wettbewerbs stützt sich auf den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleitungen.[4] Nur ein Wettbewerb zwischen diesen führt zu einer effizienten Bereitstellung dieser Güter zu wettbewerbsfähigen Preisen. Auf den gesamten Staat übertragen wird der Begriff des öffentlichen Gutes auch auf die allgemeine Rechtsetzung ausgedehnt. So fallen alle Gesetze, also auch Umwelt-, Gesundheits- oder Sozialgesetze, unter den Begriff des öffentlichen Gutes. Ein regulatorischer Wettbewerb zwischen den Staaten lässt den Marktteilnehmern einerseits Freiheit und gibt andererseits dem Regulierer die Möglichkeit für Experimente und Innovation. Unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen eines jeden Landes soll dieser Wettbewerb zur Verabschiedung der jeweils „optimalen" Regulierung führen. Globalisierung und freier Welthandel werden suboptimale Regulierungen beseitigen, da die Marktteilnehmer den Ländern mit suboptimaler Regulierung den Rücken kehren werden.

Die Befürworter einer regulatorischen Zusammenarbeit stützen ihre Argumente ebenfalls auf Effizienz: regulatorische Vielfalt erhöht die Transaktionskosten im internationalen Handel und kann darüber hinaus zu Handelskonflikten führen, die entweder gerichtlich oder diplomatisch beigelegt werden müssen. Dies gilt in besonderem Maße für solche Marktteilnehmer, deren Produkte oder Aktivitäten in den verschiedenen Ländern besonders stark reguliert sind. Eine zu einer An-

4 Siehe hierzu *Esty/Geradin*, Regulatory Co-opetition, JIEL 2000, S. 235 (238 ff.) mit weiteren Literaturhinweisen. Siehe auch *Sykes*, Regulatory Competition or Regulatory Harmonization? A Silly Question?, JIEL, 2000, S. 257.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gleichung der Vorschriften führende regulatorische Zusammenarbeit verringert die Transaktionskosten und wirkt sich wohlfahrtssteigernd aus.

Gerade in der Umweltpolitik zeigt sich, dass die Nichtberücksichtigung von Externalitäten zu Marktversagen führt.[5] Solche Externalitäten können nur durch Zusammenarbeit, bilateral, regional oder multilateral, beseitigt werden.[6] Als Beispiel wird hier immer die zu laxe Emissionsgesetzgebung eines Staates genannt, wenn diese Emissionen durch die Wetterverhältnisse in einem anderen Staat zu Umweltproblemen führen. Ferner muss bezweifelt werden, dass die Marktteilnehmer bei einer suboptimalen Regulierung in ihrem eigenen Land diesem wirklich den Rücken kehren. Investitionsentscheidungen werden nicht nur aufgrund einer bestimmten Gesetzgebung getroffen; sie hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab.

Darüber hinaus können Effizienzgesichtspunkte gegen den regulatorischen Wettbewerb vorgetragen werden. So ist es in einem Bundesstaat zum Beispiel effizienter, die Toleranzgrenzen für Pflanzenschutzmittelrückstände zentral und nicht regional festzulegen, da ansonsten jedes einzelne Mitgliedsland dieselben umfangreichen und kostspieligen Analysen durchführen muss. Wenn solche Grenzwerte auf wissenschaftlicher Basis beruhen und es keine geographischen Variationen gibt, die berücksichtigt werden müssen, dann spricht vieles für eine zentrale Regulierung. Es gibt im internationalen Bereich zwar einige Umweltkonventionen, in denen bestimmte konkrete Fragen zentral geregelt werden, wie zum Beispiel das Montrealer Protokoll in Sachen FCKW oder die PIC- und POP-Konventionen, die bestimmte gefährliche Chemikalien betreffen; Effizienzgesichtspunkte haben aber bisher die bilaterale regulatorische Zusammenarbeit zwischen Staaten nicht sehr stark beeinflusst. Trotz eventuell zu erzielender Skaleneffekte kochen die Staaten gerne ihr eigenes Süppchen und legen jeder für sich ihre Werte fest. Die regulatorische Zusammenarbeit ist auch für solche Produkte nicht weit gediehen, die sehr stark am internationalen Handel teilnehmen. Dies ist insoweit bemerkenswert, als bei diesen Produkten am ehesten der Druck erzeugt werden kann, um über regulatorische Zusammenarbeit zu gemeinsamen Regelungen zu kommen.

Bisher haben sich gerade Umweltpolitiker gegen den regulatorischen Wettbewerb ausgesprochen, weil sie befürchten, dass dieser Wettbewerb zu suboptimalen Umweltvorschriften führt. Sie argumentieren, dass aufgrund der Theorie der komparativen Kostenvorteile eine industrielle Migration in die Staaten mit geringen Umweltstandards stattfindet. Die Konsequenz hieraus sei, dass umweltvorbildliche Staaten aufgrund dieses Wettbewerbs daran gehindert würden, optimale Umweltgesetze zu erlassen: Auch wenn es wenige Beispiele für das Argument des so-

5 *Sykes*, (Fn. 4), S. 262; siehe auch *ders.*, The (Limited) Role of Regulatory Harmonization in International Goods and Services Markets, JIEL, 1999, S. 49.

6 *Esty/Geradin*, (Fn. 4), S. 240.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

genannten *race to the bottom* im Umweltbereich gibt, hat dieses Argument in der Literatur noch immer einen hohen Stellenwert.[7]

Der regulatorische Wettbewerb mit Drittstaaten hat in der Europäischen Union nicht etwa dazu geführt, dass bei der Harmonisierung der Umweltgesetzgebung der kleinste gemeinsame Nenner gewählt wurde. Vielmehr fand die Harmonisierung auf hohem Niveau statt.[8] Der Wettbewerb zwischen Staaten kann zwar eine Ursache sein, er ist aber nicht der ausschlaggebende Faktor für ein *race to the bottom*. *Murphy* hat in seinem Buch über die „Struktur des regulatorischen Wettbewerbs" anhand empirischer Studien dargestellt, dass keine generellen Aussagen zu einem *race to the bottom* oder *race to the top* gemacht werden können. Regulatorischer Wettbewerb kann je nach Situation zu strengen Gesetzen oder auch zu Gesetzesverwässerung führen oder er hat überhaupt keinen Einfluss, weil es bei einer Koexistenz der unterschiedlichen Regulierungen bleibt. Nach Ansicht von *Murphy* gibt es drei ausschlaggebende Faktoren für das Eintreten einer der drei genannten Situationen:[9] Erstens die Art der Regulierung, also Produkt- oder Verfahrensregulierung, zweitens die Struktur der Industrie, also Konzentration oder Vielfalt, und drittens die betroffenen spezifischen Vermögenswerte, also die Frage, wie leicht sich diese Vermögenswerte von einem Land in ein anderes verlagern lassen. Bei Verfahrensregulierungen komme es leicht zu einem *race to the bottom*, während es bei Produktregulierung eher zu einem *race to the top* kommen könnte, insbesondere dann, wenn der regulierte Markt eine gewisse Größe habe.

Die Größe und Bedeutung eines Marktes sind ein nicht zu unterschätzender Faktor im regulatorischen Wettbewerb. Wenn die Europäische Union mit ihrem großen Binnenmarkt ein neues Chemikaliengesetz verabschiedet, dann braucht sie den regulatorischen Unterschieden mit anderen Staaten keine allzu große Bedeutung beizumessen. So hat die EU Ende vergangenen Jahres ein neues, sehr umstrittenes Chemikaliengesetz, die sogenannte REACH-Verordnung verabschiedet.[10] REACH verlangt eine Registrierung von heimisch hergestellten und importierten Chemikalien sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Registrierung der in Endprodukten enthaltenen Chemikalien. Die mit der Registrierung vorgelegten Testdaten sollen dazu dienen, eine Risikoeinschätzung für diese Chemikalien vorzunehmen und geeignete Schutzmaßnahmen zu treffen. Auch wenn REACH weit über die Chemieregulierungen der USA und Japan hinausgeht, entfaltet sie, ganz im Sinne der empirischen Untersuchungen von *Murphy*, eine doppelte Sog-

7 *Murphy*, The Structure of Regulatory Competition, Oxford, New York, 2006, S. 6 ff. mit weiteren Nachweisen; siehe auch *Esty/Geradin*, (Fn. 4), S. 245.

8 Einen interessanten Einblick in die Erfolge der europäischen Umweltpolitik gibt *Hey*, Industrylobbying in Brüssel: Einflussstrategien und -barrieren, ZUR Sonderheft 2003, S. 145 ff.

9 *Murphy*, (Fn. 7), S. 11 ff.

10 ABl. Nr. L 396 v. 30.12.2006, S. 851.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wirkungen in Richtung *race to the top*: Zum einen wirkt es direkt auf die Gesetzgebungsaktivitäten anderer Staaten. So orientieren sich heute zum Beispiel die in China und Russland vorgelegten Entwürfe für neue Chemikaliengesetze direkt an REACH. Zum anderen entfaltet REACH Sogwirkung auf ausländische Unternehmen. Wenn der europäische Markt für diese Firmen von großer Bedeutung ist, weil sie einen Teil ihrer Produktion nach Europa liefern oder weil ihre Abnehmer wiederum einen Teil ihrer Produktion nach Europa exportieren, dann müssen diese Firmen sich für diese Teile ihrer Produktion ohnehin REACH-konform verhalten. Sie könnten sich daher aus Effizienzgesichtspunkten dafür entscheiden, REACH als Weltstandard einzusetzen und mit der Einhaltung der strengen europäischen Vorschriften bei ihren Abnehmern werben. Diese Sogwirkungen kann REACH aber nur wegen der Größe und Bedeutung des europäischen Binnenmarkts entfalten.

Regulatorische Zusammenarbeit kann also dazu dienen, ein *race to the bottom* oder gar ein *race to the top* zu verhindern, da sich die Staaten hierdurch gegenseitig Mitwirkungs- oder Mitbestimmungsrechte an den jeweiligen Regelungen einräumen und gemeinsame Lösungen gefunden werden. Die Formen dieser Zusammenarbeit reichen von einer echten Harmonisierung über Gesetzeskonvergenz bis hin zu den verschiedenartigen Abkommen über die gegenseitige Anerkennung.[11] Ein erster Schritt in Richtung einer verbindlichen Zusammenarbeit ist der Austausch von Informationen oder Daten sowie eine diesem Austausch zugrundeliegende Vertraulichkeitsvereinbarung.

Eine erfolgreiche regulatorische Zusammenarbeit kann aber auch zu einer Zementierung der Gesetzgebung führen, weil sie dem Gesetzgeber jegliche Flexibilität nimmt, nach neuen, innovativen Gesetzgebungslösungen zu suchen.[12] Er hat sich gebunden und muss immer erst den Partner konsultieren. Die regulatorische Zusammenarbeit ist auch von dem Gedanken geleitet, dass es eine optimale Antwort auf eine zu regelnde Situation gibt und lässt daher die Vielfalt, auch die Wertevielfalt, außer Acht.[13] Muss Klimaschutz zum Beispiel durch direkte CO^2-Emissionsbeschränkungen erreicht werden oder würde es ausreichen, über die Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu vergleichbaren CO^2-Einsparungen wie durch direkte Beschränkungen zu kommen? Die regulatorische Zusammenarbeit stößt auch dann an ihre Grenzen, wenn die institutionelle Architektur zur Durchsetzung der Beschlüsse fehlt. So können sich die Verwaltungen zweier Länder zwar auf bestimmte Vorgaben einigen, wenn der Gesetzgeber oder

11 Zu einer Erläuterung der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit, *Sykes*, (Fn. 4), S. 258, 259.

12 *Sykes*, (Fn. 5), S. 69.

13 Siehe hierzu das Papier von *Lang/Scott*, Regulatory Convergence – A Role for the WTO?, vorgestellt auf der BIICL Sixth Annual WTO Conference, 23./24. Mai 2006, http://www.biicl.org/events_2006 (24.8.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eine vom Gesetzgeber für einen bestimmten Regelungsbereich ermächtigte Agentur hierbei aber nicht eingebunden sind, kann die nationale Umsetzung dieser Vorgaben zu einem Va-banque-Spiel werden.

III. Regulatorische Zusammenarbeit im transatlantischen Kontext

Seit Beginn der neunziger Jahre hat es mehrere Ansätze gegeben, die transatlantischen Beziehungen sowohl politisch als auch wirtschaftlich zu vertiefen.[14] Interessanterweise haben beide Seiten nicht den klassischen Weg über ein Freihandelsabkommen gewählt – hierzu fehlte, und fehlt auch heute noch, der politische Wille, da keine Seite wirklich bereit ist, den Agrarmarkt vollständig zu liberalisieren.

Im Vordergrund stand zunächst die Verbesserung der politischen Beziehungen, die gerade nach dem Ende des Kalten Kriegs neu justiert werden mussten, aber auch die Beilegung der vielen Handelsstreitigkeiten – man denke nur an Hormone, Bananen oder FSC oder an die transatlantischen Differenzen in Bezug auf die neue WTO-Verhandlungsrunde sowie – und dies ist das neue Element der Vertiefungsbemühungen – die Überwindung der regulatorischen Barrieren. Es ist interessant festzustellen, dass im Gegensatz zu den oben dargestellten Theorien hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen regulatorischer Zusammenarbeit und regulatorischem Wettbewerb die Politik bei der Neujustierung der transatlantischen Beziehungen der Frage des regulatorischen Wettbewerbs keine große Bedeutung beimisst. Die regulatorischen Unterschiede werden als Barrieren angesehen, die es zu überwinden gilt. Eine Erklärung hierfür kann man sowohl in der starken wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Märkte als auch in der Vielzahl der regulatorischen Unterschiede finden.[15]

Die Europäische Union ist mit 488 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 11 Billionen Euro der größte integrierte Wirtschaftsraum der Welt, gefolgt von den USA mit 297 Millionen Einwohnern und einem Inlandsprodukt von umgerechnet ca. 10 Billionen Euro. Die EU und die USA tragen rund 60 Prozent zum weltweiten Bruttoinlandsprodukt und 40 Prozent zum

14 Siehe hierzu allgemein, Pollack/Shaffer (Hrsg.), Transatlantic Governance in the Global Economy, 2001 sowie *Princen*, EU Regulation and Transatlantic Trade, 2002.

15 Siehe Deutsche Bank Research, EU-Monitor Nr. 45, Vom Freihandel zur tiefen Integration, Perspektiven für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und USA, Böttcher/Deutsch (Hrsg.), 2.4.2007, S. 5. Siehe auch *Vogel*, Can it be done? Suggestions for better regulatory cooperation between the US and Europe, Bertelsmann Stiftung, Transatlantic Thinkers, Part 7, 2007, S. 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - cc by

Welthandel bei.[16] Beide sind füreinander die jeweils wichtigsten Wirtschaftspartner im Handel und bei den Direktinvestitionen.[17] Auch wenn die herausragende Stellung des einen Partners für den jeweils anderen wegen der wirtschaftlichen Entwicklung anderer Weltregionen und hier insbesondere Asiens langfristig an Bedeutung verlieren wird, bleibt die enge wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und USA das Rückgrat der Weltwirtschaft. Eine kürzlich veröffentlichte Studie der OECD kommt zu dem Ergebnis, dass der Abbau aller transatlantischen Handelsbarrieren, also Zölle und nicht-tarifäre Maßnahmen, sowie die Angleichung der Standards zu einem Wachstumsschub von 3,5 Prozent BIP in der EU und von 3 Prozent BIP in den USA führen könnte.[18] Es gibt also handfeste wirtschaftliche Gründe für eine Abschaffung der noch existierenden Barrieren.

Auch die Vielzahl der unterschiedlichen transatlantischen Regulierungen spricht für eine regulatorische Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU. Die Liste der regulatorischen Unterschiede ist lang. Zu nennen seien hier nur beispielhaft die Kosmetikregulierung, die Chemikaliengesetzgebung, der Schutz geistigen Eigentums, insbesondere die Unterschiede im Patentrecht, aber auch die Rechnungslegungsstandards, die Finanzmarktregulierungen einschließlich der Verschärfung der Kapitalmarktregeln, die nationalen Antiterror-Gesetzgebungen und ihre Auswirkungen auf den internationalen Handel, die Zugangsbeschränkungen bei Agrarprodukten, wie das berühmte Beispiel des Importverbots für Käse aus Rohmilch, der prinzipiell unterschiedliche Ansatz bei der grünen Biotechnologie sowie der Luftverkehr.

Vielleicht war es aber gerade der fehlende politische Wille zum Abschluss eines echten Freihandelsabkommens, der der Idee der regulatorischen Zusammenarbeit den notwendigen Impuls gab. Da die Zölle oder andere direkt an der Grenze greifenden Marktzugangsbarrieren ohnehin keine bedeutende Rolle mehr spielen, können beide Seiten eine weit über ein Freihandelsabkommen hinausgehende tiefe Integration erreichen, wenn sie sich auf die Angleichung der hinter der Grenze liegenden Gesetzesbarrieren konzentrieren. Eine derart gestaltete transatlantische Wirtschaftspartnerschaft hat die positive Nebenwirkung, die Funktionsfähigkeit der WTO nicht in Frage zu stellen. Die WTO bleibt die zentrale multilaterale Organisation zur weiteren Liberalisierung des Welthandels, in der insbesondere über die Senkung der Industrie- und Agrarzölle aber auch über Dienstleistungsliberalisierung und die sogenannte *Trade Facilitation* verhandelt wird. Sofern es der

16 *Höltschi*, Gegen den Sand im transatlantischen Getriebe, NZZ vom 30.4.2007. Siehe auch EU-Monitor Nr. 45 (Fn. 15).

17 *Hamilton/Quinlan*, The Transatlantic Economy 2006, Washington, D.C., 2007, S. 1 ff.

18 OECD/ECO/EKP (2005)19 vom 26.5.2005, 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 Nr. 45.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

EU und den USA aber tatsächlich gelingt, ihre regulatorischen Barrieren abzubauen, wird dies die WTO insoweit beeinflussen, als dann neue Themen auf die Tagesordnung der WTO kommen werden, über die diese heute noch nicht bereit ist zu verhandeln.

Der mühsame Weg der Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen beginnt mit der Verabschiedung der transatlantischen Erklärung im Jahre 1990.[19] Sie enthält allerdings noch keinen konkreten Fahrplan zu Wirtschaftsthemen, sondern verweist in allgemeiner Form auf die Bedeutung des multilateralen Handelssystems und die Prinzipien der OECD. Erst 1995 wird mit der Neuen Transatlantischen Agenda[20] der Begriff „The New Transatlantic Marketplace" eingeführt und es werden konkrete Verhandlungen über bestimmte Wirtschaftsthemen begonnen.

Die aus diesen Verhandlungen hervorgegangenen Abkommen der gegenseitigen Anerkennung für Testverfahren und Zertifizierungsanforderungen, insbesondere bei medizinischen Geräten, Arzneimitteln, Telekommunikation, Elektronik, elektromagnetischer Kompatibilität und Sportbooten[21], legten keine gegenseitige Anerkennung von Produktstandards und -normen fest: Sie identifizierten vielmehr amtlich bestellte Zertifizierungsstellen im Exportland, die die Konformität von Handelsgütern mit den Standards des Bestimmungslandes prüfen können. Ihre Prüfverfahren und Konformitätsbescheinigungen sollten vom Importland anerkannt werden. Die Umsetzung dieser Abkommen war nicht sehr erfolgreich und scheiterte immer wieder an der Unabhängigkeit der US-Regulierungsagenturen.[22] Mit der Neuen Transatlantischen Agenda etablierten sich auch Unternehmer-, Verbraucher-, Umwelt- und Parlamentarierdialoge, die ihre Forderungen in den Prozess einbrachten[23]. Der Transatlantische Unternehmerdialog (TABD)[24] legte in halbjährlichen Abständen Berichte vor, die konkrete Lösungsempfehlungen für nahezu sämtliche EU/US-Konfliktfelder boten. Die Wirtschaftsvertreter waren mit ihrem Motto *approved once, accepted everywhere* die treibende Kraft für gegenseitige Anerkennung und regulatorische Konvergenz.

---

19 Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990, http://ec.europa.eu/external_relations/us/economic_partnership/declaration_1990.htm (24.8.2007).

20 The New Transatlantic Agenda 1995 (NTA), http://ec.europa.eu/external_relations/us/new_transatlantic_agenda/index.htm (24.8.2007). Zur NTA allgemein siehe *Steffenson*, Managing EU-US Relations, 2005.

21 ABl. Nr. L 31 v. 4.2.1999, S. 31 ff.

22 Siehe *Steffenson*, (Fn. 20), S. 123 ff.; siehe auch *Devereaux, Lawrence, Watkins*, The US-EU Mutual Recognition Agreements, in: Case Studies in US Trade Negotiations, Vol. 1, Making the Rules, Institute of International Economics, Washington, D.C. 2006, S. 301 ff.

23 *Steffenson*, (Fn. 20), S. 71 ff. Siehe hierzu auch die Artikel von *Green Cowles* zum TABD, von *Knauss/Trubek* zum Transatlantic Labour Dialogue sowie *Bignami/Charnovitz* zu Transatlantic Civil Society Dialogues in: Pollack/Shaffer, (Fn. 14), S. 213 ff.

24 Die Vorschläge des TABD finden sich unter http://www.tabd.com/ (24.8.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Versuch von *Sir Leon Brittan*, sich im Jahre 1998 ein umfassendes Verhandlungsmandat geben zu lassen, scheiterte am Widerstand Frankreichs. Allerdings war das Integrationsinteresse auf amerikanischer Seite auch nicht sehr ausgeprägt.[25] Auf dem Gipfel im Mai desselben Jahres wurde dann die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft[26] verabschiedet, die einen Aktionsplan mit Zielfestlegungen insbesondere im Bereich der regulatorischen Zusammenarbeit und der gegenseitigen Anerkennung enthielt, sich aber auch mit Dienstleistungsfragen, Regierungskäufen, Gewerblichem Rechtsschutz, Lebensmittelsicherheit, Biotechnologie, Umwelt- und Wettbewerbsrecht beschäftigte. Ein wichtiges Vorhaben war die Ausarbeitung von Leitlinien für die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich. Diese wurden im Jahre 2002 verabschiedet.[27] Sie sehen eine engere Zusammenarbeit der europäischen und amerikanischen Regulierungsbehörden bei der Entwicklung technischer Vorschriften vor. Dazu gehören regelmäßige Konsultationen, Daten- und Informationsaustausch sowie die frühzeitige gegenseitige Unterrichtung über geplante Gesetzgebungsvorhaben. Durch eine effiziente Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden sollen nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut und etwaige Handelsstreitigkeiten im Vorfeld entschärft werden.

Im Einzelnen wird mit den Leitlinien angestrebt:

- die Planung und Entwicklung von Gesetzesvorhaben und die Qualität technischer Vorschriften zu verbessern sowie Divergenzen im Regulierungsbereich zu minimieren;
- die Vorhersehbarkeit in der Entwicklung technischer Vorschriften zu erhöhen, indem Ziele und Instrumente des Vorhabens identifiziert und mitgeteilt werden;
- der anderen Partei die Möglichkeit einzuräumen, Stellung zu beziehen;
- die Transparenz durch frühzeitige Veröffentlichung und durch Begründung technischer Vorschriften zu erhöhen;
- die Expertise der anderen Seite zu berücksichtigen und Alternativen zu diskutieren sowie
- die Akzeptanz von technischen Vorschriften in der Öffentlichkeit zu steigern.

---

25 *Frey*, Feuding Friends, U.S. – European Trade Relations in the Clinton Era, 1992-2000, Frankfurt, 2004, S. 73 ff.; siehe auch *van Scherpenberg*, Die Integration des Atlantischen Wirtschaftsraums, SWP Studie 2006, S. 7.

26 Transatlantic Economic Partnership (TEP), http://ec.europa.eu/external_relations/us/economic_ partnership/trans_econ_partner_11_98.htm (24.8.2007). Zur TEP siehe *Frey*, (Fn. 25), S. 71 ff.

27 Die Leitlinien finden sich auf der Webseite der GD Unternehmen, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/gov_relations/interntl_regul_coop_eu_us/regul_coop_guide.htm (24.8.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beide Parteien sollen bei der Ausarbeitung neuer Vorschriften Divergenz vermeiden und regulatorische Konvergenz über Harmonisierung, kompatible Lösungen oder gegenseitige Anerkennung anstreben. Die Leitlinien sind rechtlich nicht verbindlich.

Aus europarechtlicher Sicht ist hier als Exkurs die französische Klage gegen die Kommission in Bezug auf die Verabschiedung dieser Leitlinien zu erwähnen.[28] Frankreich war der Auffassung, dass die Leitlinien ein Abkommen zwischen der EU und den USA darstellten, welches gemäß Artikel 300 des EG-Vertrags vom Rat und nicht von der Kommission hätte verabschiedet werden müssen. Ferner verstießen diese Leitlinien gegen das vertraglich verankerte Initiativrecht der Kommission, da sie die Initiativautonomie der Kommission beeinträchtigten. Der Europäische Gerichtshof wies die Klage Frankreichs zurück. Er betonte einerseits, dass Frankreich nicht dargelegt habe, warum die rechtlich unverbindlichen Leitlinien tatsächlich vom Rat hätten verabschiedet werden sollen, wies anderseits aber auch das Argument der Kommission zurück, dass Unverbindlichkeit automatisch eine Kompetenz der Kommission zur Verabschiedung bestimmter Maßnahmen begründe. Bei der Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen die Leitlinien zu verabschieden seien, müsse das im Vertrag für die Gemeinsame Handelspolitik vorgesehene institutionelle Kräfteverhältnis berücksichtigt werden. Die Leitlinien dienten der Verhinderung von Handelsstreitigkeiten, die dann entstehen könnten, wenn divergierende Regulierungen zu technischen Handelshemmnissen im Warenhandel führten. Der Gerichtshof stellt fest, dass der Ministerrat der Transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft und dem Aktionsplan zugestimmt hat und dass der 133er Ausschuss immer über den Verlauf der Verhandlungen über die Leitlinien informiert wurde. Da somit das institutionelle Kräfteverhältnis gewahrt worden sei, käme es bei der Analyse der Leitlinien nur noch auf den Willen der Parteien hinsichtlich deren Verbindlichkeit an. Der Gerichtshof verneint die Verbindlichkeit und stellt fest, dass die Leitlinien kein Abkommen gemäß Artikel 300 EGV darstellen. Auch sei hiermit das Initiativrecht der Kommission nicht verletzt, weil erstens die Leitlinien nicht rechtlich verbindlich seien und zweitens das Initiativrecht auch die Möglichkeit von Konsultationen mit und die Informationsbeschaffung von Drittstaaten umfasse.

Trotz alljährlicher Gipfel fiel die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft von 1998 bis 2004 in eine Art Dornröschenschlaf.[29] Es mangelt zwar nicht an Empfehlungen und politischen Deklarationen, es fehlen aber die Erfolge. Fast scheint es, dass eine politisch-institutionelle Integration nicht mehr notwendig ist, denn der

---

28 EuGH, Rs. C-233/02, Slg. 2004, I-2759 *(Frankreich/Kommission)*; zu diesem Urteil siehe *Baroncini*, La Cour de justice et le *treaty making power* de la Commission européenne, Revue du Droit de l'Union Européenne, 2006, S. 369 ff.

29 Die Gipfelerklärungen sind unter http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/summit.htm (24.8.2007) zu finden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

transatlantische Markt wächst in der Boomphase Ende der neunziger Jahre auch ohne Unterstützung seitens der Politik. Hinzu kommt, dass beide Seiten unter Nichtbeachtung der Leitlinien Gesetzgebungsvorschläge vorlegen, die von der jeweils anderen Seite vehement kritisiert werden. Zu nennen sind hier nur der „Sarbanes-Oxley Act" sowie der Verordnungsvorschlag zu REACH. Nicht Konvergenz, sondern Divergenz steht im Vordergrund. In dieser Phase zeigt sich auch die eigentliche Schwäche der alljährlichen politischen Willensbekundungen über eine positive Integration. Die Gipfelerklärungen werden vom Präsidenten der USA, dem jeweiligen Ratsvorsitzenden der EU und dem Kommissionspräsidenten verabschiedet. Wenn überhaupt, binden sie die Administration, nicht aber die Legislative. Letztere verabschiedet die anstehenden Gesetze in aller Regel aber ohne Rücksicht auf die transatlantischen Beziehungen.

Ab 2004 steht die wirtschaftliche Integration wieder im Vordergrund der alljährlichen Gipfel. Es wird ein umfangreiches Arbeitsprogramm verabschiedet, das sektorale Ziele der Regulierungskooperation festlegt[30], zum Beispiel in den Sektoren Pharmazie, Kosmetik und Chemie, aber auch eine stattliche Anzahl weiterer gemeinsamer Arbeitsfelder beschreibt, die von Energieeffizienz über den Schutz geistigen Eigentums auch auf Drittmärkten, der Liberalisierung der Auslandsdirektinvestitionen bis hin zu Kapitalmarktregeln, Bankenaufsicht und Rechnungslegung reichen. Beide Seiten scheinen zu erkennen, dass die dominanten transatlantischen Probleme komplexe gesetzliche und regulatorische Änderungen auf beiden Seiten des Atlantiks mit dem Ziel der Konvergenz oder der gegenseitigen Anerkennung oder der Äquivalenz des Regelwerks erfordern.

Die Initiative der Bundeskanzlerin, die transatlantische Wirtschaftsintegration während ihrer EU-Präsidentschaft zu intensivieren, baut auf den vorangegangenen Gipfelerklärungen und Arbeitsprogrammen auf und führte am 30. April 2007 zu einer Rahmenvereinbarung, mit der die regulatorische Zusammenarbeit wirksam vorangebracht und bestehende regulatorische Lasten abgebaut werden sollen.[31] Zwar können sich beide Seiten auch 2007 nicht durchringen, ihre Beziehungen auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. In der Qualität unterscheidet sich diese Gipfelerklärung von früheren aber insoweit, als die Bedingungen für eine regulatorische Zusammenarbeit festgeschrieben werden. Besonders hervorzuheben ist die Zusammenarbeit zwischen der amerikanischen Haushaltskontrollbehörde und dem Generalsekretariat der Kommission. Beide Seiten sollen einen methodologischen Rahmen entwickeln, anhand dessen die Vergleichbarkeit von Gesetzesfolgenabschätzungen sichergestellt werden kann, insbesondere im Hinblick auf Risikobewertungen und Kosten-Nutzen-Analysen. Diese Zusammenarbeit zielt darauf ab,

30 Siehe hierzu *van Scherpenberg*, (Fn. 25), S. 13.

31 Die Rahmenvereinbarung findet sich unter http://ec.europa.eu/external_relations/us/intro/summit.htm (24.8.2007).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

unilaterale Gesetzgebungsvorstöße der jeweils anderen Seite zu disziplinieren und keine neuen regulatorischen Handelshemmnisse aufzubauen.

Ferner wird die Anwendung der eben erwähnten Leitlinien für bestimmte Pilotprojekte ausdrücklich vorgeschrieben und ein konkreter Zeitplan für die Umsetzung dieser Projekte festgelegt, zu denen zum Beispiel die Regulierungen der Kosmetikbranche, der Medizinprodukte und der Automobilsicherheit einschließlich der Treibstoffersparnis gehören. Außerdem werden sogenannte vorrangige „Leuchtturmprojekte" in den Bereichen Geistiges Eigentum, Sicherer Handel, Finanzmärkte, Innovation und Technologie sowie Verhandlungen über den Abbau von Innovationshemmnissen beschlossen. Der Gipfel setzt einen transatlantischen Wirtschaftsrat ein, an dessen Spitze auf amerikanischer Seite eine Persönlichkeit im Kabinettsrang aus dem Exekutivbüro des Präsidenten und auf europäischer Seite ein Mitglied der Kommission stehen. Der Rat hat die Aufgabe, zur Zielerreichung beizutragen und die Arbeiten ergebnisorientiert zu leiten.

„Neue Besen kehren gut!" Es bleibt abzuwarten, ob der diesjährige Anstoß auch tatsächlich umgesetzt, die regulatorische Zusammenarbeit bei neuen Gesetzgebungsinitiativen erfolgreich betrieben wird und die Leuchtturmprojekte zu einer Gesetzesangleichung führen. Zurzeit klaffen Anspruch und Wirklichkeit der transatlantischen Wirtschaftsintegration noch immer weit auseinander. Kann ein transatlantischer Binnenmarkt tatsächlich ohne eine institutionelle Architektur erreicht werden oder brauchen wir nicht doch einen verbindlichen, von den Parlamenten auf beiden Seiten des Atlantiks zu ratifizierenden Vertrag, der einerseits, wie das im Jahre 1985 vorgelegte Weißbuch zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts, die zu harmonisierenden Gesetzgebungsakte auflistet und andererseits die Institutionen zur Zielerreichung verpflichtet? Vielleicht sind gerade wir Europäer zu sehr von der institutionellen Architektur des Binnenmarkts geprägt und haben daher Schwierigkeiten mit diesem neuen Weg. Bisher war dieser Weg aber nicht sehr erfolgreich. Es gibt noch immer erhebliche Widerstände gegen eine Vertiefung der Wirtschaftsintegration, nicht nur innerhalb der Administrationen, sondern auch und gerade in den Parlamenten. Die Störrischkeit des amerikanischen Kongresses in Bezug auf internationale Vereinbarungen ist bekannt; aber auch das Europäische Parlament steht in diesem Punkt dem Kongress in nichts nach. Zwar gibt es einzelne Parlamentarier auf beiden Seiten des Atlantiks, die sich im *Transatlantic Policy Network*[32] in vorbildlicher Weise für die Schaffung eines transatlantischen Binnenmarkts einsetzen und die immer wieder Impulsgeber für positive transatlantische Parlamentresolutionen sind. Diese positiven Initiativen werden aber von der Gesetzgebungswirklichkeit zunichte gemacht. Der Verlust an Regulierungsautonomie erscheint noch immer gewichtiger als das Erzielen von Gesetzeskonvergenz zwischen den beiden größten Wirtschaftsräumen der Welt.

---

32 Siehe http://www.tpnonline.org/ (24.8.2007). Siehe auch den ausgezeichneten TPN-Bericht, Completing the Transatlantic Market, Februar 2007.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dieser neue Weg der Zusammenarbeit orientiert sich am Vorbild des europäischen Modells, also der Schaffung eines Binnenmarkts: Das Ziel kann im Grunde genommen jedoch nur über gegenseitige Anerkennung erreicht werden und nicht über Gesetzeskonvergenz oder Gesetzesharmonisierung. Da die Parlamente auf beiden Seiten des Atlantiks weiterhin unterschiedliche Gesetze verabschieden werden, muss die im Vorfeld stattfindende Zusammenarbeit die Vergleichbarkeit der Gesetzgebung herstellen, damit eine gegenseitige Anerkennung auch tatsächlich möglich wird. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, braucht die transatlantische Zusammenarbeit erste greifbare Erfolge. So könnten zum Beispiel eine gegenseitige Anerkennung der Äquivalenz der Bilanzierungsstandards bei der Rechnungslegung oder eine Lösung des Konflikts im Kosmetikrecht in Bezug auf Tierversuche Katalysator für eine erfolgreiche transatlantische regulatorische Zusammenarbeit sein.[33]

IV. Regulatorische Zusammenarbeit in der WTO

Die WTO nennt den Abbau von Handelsschranken und die Beseitigung von Diskriminierungen als eines ihrer übergeordneten Ziele. Sie nennt aber keine konkrete Verpflichtung zur Harmonisierung oder Angleichung unterschiedlicher nationaler Regulierungen. Nur das TRIPs-Abkommen verpflichtet die Mitgliedschaft zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards für den gewerblichen Rechtsschutz. Grundsätzlich geht die WTO also von der regulatorischen Koexistenz zwischen den Mitgliedern aus. Diese Koexistenz wird aber dann fragwürdig, wenn durch nationale Vorschriften WTO-Verpflichtungen verletzt werden.

Es wird immer wieder argumentiert, dass eine internationale Harmonisierung technischer Regulierungen von einer singulären, monolithischen Antwort auf eine Problemstellung ausgehe, die den Staaten die Möglichkeit nähme, ihre unterschiedlichen Wertvorstellungen durch neue und innovative Problemlösungen umzusetzen.[34] Dieses Argument ist jedoch insoweit nicht stichhaltig, als es internationale Abkommen gibt, die die Staaten gerade dieser Wahlfreiheit berauben und eine bestimmte, singuläre Lösung verbindlich festlegen.[35] Es gibt also Bereiche, in denen die Staaten der Einschränkung ihrer Souveränität bewusst zustimmen. Dies könnte daher auch bei der Harmonisierung bestimmter technischer Regelungen gelten.

---

33 Siehe EU-Monitor Nr. 45 (Fn. 15).

34 So zum Beispiel *Lang/Scott*, (Fn. 13), S. 2.

35 So zum Beispiel die Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2001, 40 ILM 532.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zurzeit ist die WTO auch nicht die geeignete Organisation zur Harmonisierung technischer Regulierungen. Zum einen fehlt ihr materiellrechtlich die Zuständigkeit für eine solche Harmonisierung. Wollte man einige der oben erwähnten Beispiele der transatlantischen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene harmonisieren, so wären nicht etwa die WTO, sondern vielmehr andere internationale Organisationen wie zum Beispiel UNEP, OECD, UNECE, FAO oder Codex Alimentarius zuständig. Die internationalen Standards dieser Organisationen finden aber indirekt Eingang in die WTO.

Zum Anderen steht der merkantilistische Verhandlungsstil der WTO der Festlegung einheitlicher technischer Standards entgegen. Regulatorische Konvergenz lässt sich nicht durch ein *quid pro quo* umsetzen. Sie erfordert vielmehr Übereinstimmung der Werturteile in Bezug auf die technische Beurteilung eines bestimmten Regulierungsbereichs. Wenn diese Übereinstimmung nicht vorhanden ist, dann wird regulatorische Zusammenarbeit unmöglich. Übereinstimmung kann auch nicht durch Zugeständnisse in anderen Bereichen „erkauft" werden. So würde in dem fiktiven Fall von WTO-Verhandlungen über die Konvergenz von technischen Regulierungen über gentechnisch veränderte Organismen nicht etwa deswegen ein Ergebnis erreicht, weil sich die WTO-Mitglieder Zugeständnisse zum Beispiel im Dienstleistungsbereich machten. Die WTO müsste vielmehr die Fragen der Risikobewertung und des Risikomanagements dieser Organismen beantworten, um einheitliche Standards festlegen zu können.

Gerade technische Regulierungen können leicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden. Deswegen und um regulatorische Konflikte zu vermeiden, enthalten die Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT) und über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS) Vorschriften, die die WTO-Mitglieder insoweit zur regulatorischen Zusammenarbeit auffordern.

Diese Abkommen fördern die Harmonisierung technischer Standards, indem sie ihre Mitglieder auffordern, ihre TBT- oder SPS-Vorschriften auf internationale Normen zu stützen.[36] Die WTO selbst nimmt zwar keine Harmonisierung vor. Jedoch werden mit der Verpflichtung zum Rückgriff auf internationale Normen die Harmonisierungsbestrebungen insoweit vorangetrieben, als bei Streitigkeiten über die Vereinbarkeit der nationalen Vorschrift mit dem TBT- oder dem SPS-Abkommen auf diese Normen Bezug genommen wird. Damit erlangen diese Normen erst über die WTO-Streitbeilegung ihre eigentliche Bedeutung. Beide Abkommen stellen überdies die widerlegbare Vermutung auf, dass eine nationale TBT- oder SPS-Vorschrift, die im Einklang mit einer internationalen Norm steht, als mit den TBT- oder SPS-Verpflichtungen vereinbar anzusehen ist.[37]

---

36 Artikel 2.4 TBT, Artikel 3.1 SPS.

37 Artikel 2.5 TBT, Artikel 3.2 SPS.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beide Abkommen erlauben ihren Mitgliedern, von internationalen Normen abzuweichen. Sie müssen dies aber begründen: Artikel 3.3 SPS verlangt für einen solchen Fall, dass eine Risikobewertung gemäß den Vorschriften des Artikel 5 SPS durchgeführt wird, die im Ergebnis das über die internationale Norm hinausgehende nationale Recht bestätigt[38], während Artikel 2.4 TBT ein Abweichen dann erlaubt, wenn die internationale Norm zur Erfüllung des angestrebten Schutzzieles *unwirksam* oder *ungeeignet* wäre. Im „Sardinen-Fall"[39] hat der AB den Unterschied zwischen Wirksamkeit und Geeignetheit dahingehend interpretiert, dass sich Wirksamkeit auf das Resultat der angewandten Mittel bezieht, während sich Geeignetheit an der Beschaffenheit der angewandten Mittel ausrichtet. Eine Maßnahme ist dann wirksam, wenn sie in der Lage ist, die von ihr zu erreichenden Ziele auch tatsächlich zu erreichen und sie ist geeignet, wenn durch sie die Ziele in angemessener Weise erreicht werden.

SPS und TBT lösen das Spannungsverhältnis zwischen Harmonisierung und Regulierungsautonomie dahingehend, dass sie einerseits zur Konvergenz auffordern, andererseits aber den Staaten das Recht auf Divergenz einräumen, letzteres aber von einer Begründung abhängig machen. Im Falle des SPS steht die wissenschaftliche Begründung der nationalen Maßnahme im Vordergrund, im Falle des TBT muss die Maßnahme auf die berechtigten Zielsetzungen von Artikel 2.2 TBT gestützt werden. Das TBT-Abkommen gibt den Mitgliedern insoweit deutlich mehr Begründungsspielraum als das SPS-Abkommen. In einem Verfahren vor der WTO wird aber nur untersucht, ob das Abweichen von der internationalen Norm ausreichend anhand der Zielsetzungen der WTO-Abkommen begründet ist. Weder steht die Norm als solche auf dem Prüfstand, noch wird die Frage untersucht, ob diese Norm rechtmäßig zustande gekommen ist oder nicht. SPS- oder TBT-Abkommen verleihen vielmehr den internationalen Normen eine „automatische Rechtswirkung".[40] Gerade diese Wirkung aber zwingt die Staaten zur Zusammenarbeit. Sie hat nicht nur dazu geführt, dass Verhandlungen über internationale Normen sehr viel akribischer betrieben und auch kritischer begleitet werden, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war.[41] Sie hat zumindest im Falle von SPS-Normen auch zu Veränderungen innerhalb der normsetzenden Organisationen und zur Aufsicht des SPS-Ausschusses über die Entwicklung und Begründung internationaler Normen geführt. Die WTO fördert also indirekt die regulatorische Zusammenarbeit in internationalen Normsetzungsgremien. Eine Harmonisierung der technischen Vorschriften innerhalb der WTO ist somit nicht erforderlich.

---

38 Der AB hat sich im Hormonfall intensiv mit Artikel 3.3 SPS befasst, Appellate Body Report *EC – Hormones*; siehe hierzu *Quick/Blüthner*, Has the Appellate Body Erred?, JIEL 1999, S. 603 ff.

39 Appellate Body Report *EC – Sardines*, Rz. 288.

40 *Howse*, A New Device for Creating International Legal Normativity, in: Joerges/Petersmann (Hrsg.), Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation, 2006, S. 383 ff.

41 *Scott*, The WTO Agreement On Sanitary And Phytosanitary Measures, Oxford, 2007, S. 276.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Vereinbarkeitsvermutung von SPS und TBT könnte auch als Lösung der heftig umstrittenen DDA-Verhandlungen über das Verhältnis der WTO zu internationalen Umweltabkommen dienen. So könnte in der WTO der Passus aufgenommen werden, dass, zumindest zwischen den Mitgliedern beider Abkommen, eine nationale Maßnahme, die im Einklang mit dem internationalen Umweltabkommen steht, als WTO-kompatibel angesehen wird.[42]

Aber auch innerhalb der WTO findet regulatorische Zusammenarbeit statt:

Erstens fordern TBT- und SPS-Abkommen ihre Mitglieder auf, die Maßnahmen anderer Staaten als äquivalent anzuerkennen, wenn durch diese Maßnahmen die Zielsetzung der eigenen Maßnahme in angemessener Weise erfüllt wird.[43] Die Diskussion um Äquivalenz stellt somit einen ersten Schritt zur regulatorischen Zusammenarbeit dar. Die Staaten erläutern ihre Maßnahmen, stellen sich der Diskussion, nehmen gegebenenfalls Änderungen vor und können als Folge dieses Prozesses die Maßnahmen der anderen als äquivalent akzeptieren.

Zweitens enthalten beide Abkommen die Verpflichtung, nationale Vorschriften zu erläutern, die eine bedeutende Auswirkung auf den Handel anderer Mitglieder haben kann.[44] Zusammen mit den Notifizierungsverpflichtungen beider Abkommen führen diese Erläuterungsverpflichtungen zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit, die zu regulatorischen Anpassungen führen können. Solche Anpassungen sind im SPS-Bereich wegen des strengen Wissenschaftlichkeitsbezugs des SPS-Abkommens sicherlich einfacher zu erreichen als im TBT-Bereich.[45] Sie sind aber auch in diesem Bereich nicht ausgeschlossen. So hat der TBT-Ausschuss in den vergangenen Jahren die oben erwähnte REACH-Verordnung der EU mehrmals kontrovers diskutiert.[46] Die EU hat diese Verordnung im Dezember 2006 in einer erheblich veränderten Form verabschiedet, als sie von der Kommission vorgeschlagen wurde. Es kann natürlich darüber spekuliert werden, ob die Diskussionen im TBT-Ausschuss oder andere EU-interne Entwicklungen ausschlaggebend für diese Veränderungen waren. Die TBT-Diskussion über REACH hat beide Seiten aber dazu gezwungen, sich mit den Argumenten der anderen Seite intensiv zu beschäftigen und zu prüfen, ob REACH ein nicht gerechtfertigtes, unnötiges Handelshemmnis im Sinne von Artikel 2.2 TBT darstellt. Es bleibt abzuwarten, ob REACH als unnötiges Handelshemmnis vor der WTO angegriffen wird oder ob es die oben beschriebene Sogwirkung entfaltet und Vorbild für die Chemikaliengesetzgebung anderer Länder werden wird.

---

42 Siehe hierzu *Quick*, Further Liberalization of Trade in Chemicals – Can the DDA Deliver, GCTJ, 2006, S. 1 ff. (13).

43 Artikel 2.7 TBT, Artikel 4 SPS.

44 Artikel 2.5, 2.9 TBT, Artikel 5.8 SPS.

45 Beispiele zitiert von *Scott*, (Fn. 41), S. 53.

46 WTO/G/TBT/M vom 31.7.2006, S. 10 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch wenn solche ausschussinternen Diskussionen nicht zu einer Harmonisierung der technischen Regulierungen führen, sind sie ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Eindämmung der regulatorischen Divergenz und stellen eine erste Stufe der regulatorischen Zusammenarbeit dar. Sie helfen, aktuelle Probleme zu lösen, führen gegebenenfalls zu Veränderungen nationaler technischer Regulierungen und dienen dem besseren Verständnis. Wenn die Staaten verpflichtet sind, ihre Maßnahmen zu rechtfertigen, indem sie zum Beispiel Risikobewertung und Risikomanagementmaßnahmen nicht nur darlegen und begründen müssen, sondern hiermit zugleich auch diese Maßnahmen einer kritischen Prüfung durch die anderen Mitglieder unterziehen, dann kann sich hieraus ein Prozess der Annäherung entwickeln, der langfristig auch zu einer Konvergenz der Regulierung führen kann, vorausgesetzt die Werte gleichen sich kontinuierlich an.

V. Fazit

Auf bilateraler und multilateraler Ebene werden erste, zaghafte Versuche unternommen, um regulatorische Divergenzen zu überwinden. Fast erscheint es, als ob die Theorie des regulatorischen Wettbewerbs in der Praxis keine starken Befürworter mehr hat. Die Beispiele machen deutlich, dass regulatorische Differenzen als Handelsbarrieren angesehen werden, die es zu überwinden gilt.

Bilateral werden die Weichen für eine direkte Angleichung gestellt, also klassische Verhandlungen über gegenseitige Anerkennung, Konvergenz oder gar Harmonisierung geführt. Dieser pragmatische Ansatz ist allerdings mit einem Fehler behaftet. Es fehlt an den konkreten Erfolgen. Die regulatorische Zusammenarbeit fand bisher in politischen Deklarationen statt; die konkrete Umsetzung steht aus.

Multilateral fördert die WTO die regulatorische Zusammenarbeit insoweit, als sie einerseits internationalen Normen eine automatische Rechtswirkung einräumt und damit die WTO-Mitglieder zur aktiven Mitarbeit in internationalen Normsetzungsgremien zwingt und andererseits nationale Regelungen in den jeweiligen Ausschüssen auf den Prüfstand stellt und damit die Mitglieder zu einer intensiven Auseinandersetzung über die Norm zwingt. Sie spielt zwar keine aktive Rolle hinsichtlich der Harmonisierung technischer Vorschriften, sie bietet ihren Mitgliedern aber eine Plattform, die regulatorische Zusammenarbeit ermöglicht.

Welche Form der regulatorischen Zusammenarbeit schneller Erfolge vorweisen kann, lässt sich heute nicht beantworten. Sowohl die bilaterale als auch die multilaterale Zusammenarbeit ist geeignet, regulatorische Differenzen und damit Handelsschranken abzubauen. Ob sich die WTO in Zukunft mehr mit diesem Thema beschäftigen wird, hängt zunächst davon ab, ob die bilaterale regulatorische Zusammenarbeit Exklusivrechte und daher eventuell Diskriminierungen schafft

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

oder ob ihre Ergebnisse auf MFN-Basis multilateralisiert werden können. Sofern Dritte die Voraussetzungen der gemeinsamen Norm erfüllen, sollten sie auch in den Genuss der Harmonisierungskonsequenzen kommen. Im letzten Fall wird die WTO wenig Veranlassung sehen, sich mit dem Thema näher zu beschäftigen. Im ersten Fall könnten Diskriminierungen auftreten, die entweder über die Streitschlichtung oder über Verhandlungen beseitigt werden müssten. Bei der Bedeutung des transatlantischen Markts für die Weltwirtschaft sollte gerade die transatlantische Zusammenarbeit nicht zu einer Abschottung führen, sondern für Dritte offen sein. Insoweit verlangt die Schaffung eines transatlantischen Markts aus WTO-Sicht, dass die Europäische Union und die Vereinigten Staaten ihrer Führungsrolle in der Weltwirtschaft gerecht werden und auch in ihren bilateralen Verhandlungen Offenheit gegenüber Dritten zeigen.

Zum Anderen könnten künftige Reformdiskussionen der WTO die regulatorische Zusammenarbeit dann stärker fördern, wenn hierdurch dem WTO-Sekretariat eine stärkere Rolle im WTO-Prozess eingeräumt werden würde. Auch wenn es vermessen wäre, gleich an ein Initiativrecht des WTO-Sekretariats zu denken, könnte dem Sekretariat gerade in diesem Bereich die Möglichkeit gegeben werden, einen eigenständigen Beitrag zur Beseitigung von regulatorischen Divergenzen vorzulegen. In diesem neuen WTO-Prozess würde das WTO-Sekretariat als Anwalt der Institution WTO mit der Bestimmung tätig, zur WTO-Zielerreichung beizutragen. Erste Schritte in Richtung einer Stärkung der Rolle des WTO-Sekretariats sind im Bereich der Transparenz bilateraler Handelsabkommen schon erfolgt.[47] Das neue Verfahren sieht vor, dass die WTO-Diskussion über notifizierte bilaterale Abkommen auf Basis eines vom WTO-Sekretariat zu erstellenden Tatsachenberichts geführt werden soll. Der hier gemachte Vorschlag geht über die Erstellung eines Tatsachenberichts hinaus und überträgt dem WTO-Sekretariat die Aufgabe, eigenständige Vorschläge vorzulegen. Eine solche Veränderung hätte nicht nur Konsequenzen für die mitgliedschaftsbezogene Ausrichtung, sondern müsste auch eine Diskussion über die Legitimität der Organisation nach sich ziehen.[48]

---

47 Siehe hierzu die Entscheidung des Allgemeinen Rats der WTO vom 14.12.2006, http://www.wto.org./english/news_e/news06_e/rta_15dec06_e.htm (24.8.2007). Das Transparenzverfahren findet sich in dem WTO-Dokument, WTO/TN/RL/18 vom 13.7.2006.

48 Hierzu *Esty,* Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, The Yale Law Journal, 2006, S. 1491 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2007-3-333 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -