

Die WTO

das Fundament der neoliberalen Welthandelsordnung

Zur Vorgeschichte der WTO

Die Vorgeschichte der World Trade Organization (Welthandelsorganisation) reicht zurück bis zur Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre; zu dieser Krise trug eine Welthandelsordnung bei, in der sich die Staaten durch hohe Zölle und andere Schutzmaßnahmen voneinander abgeschottet hatten.

Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges kam es zu mehreren Treffen der Alliierten; sie verhandelten über eine Nachkriegsordnung und die Gründung von Organisationen zur Koordinierung der Weltwirtschaft, Ziele waren stabile globale Finanzmärkte und der Wiederaufbau des Weltmarktes ohne Handelsbarrieren.

Im Juli 1944 wurde in den USA bei der Konferenz von Bretton Woods die Gründung von drei Organisationen vorbereitet: des IWF (internationaler Währungsfonds), der Weltbank und der ITO (internationale Handelsorganisation).

Nach dem Krieg nahmen IWF und Weltbank 1945 ihre Arbeit als Sonderorganisationen der Vereinten Nationen auf. Obwohl bereits mehr als 50 Staaten die Havanna-Charta über Handel und Beschäftigung unterzeichnet hatten, scheiterten die Verhandlungen zur ITO an

der fehlenden Zustimmung des US Kongresses. Einzig das Kapitel zur Liberalisierung des weltweiten Warenhandels trat 1948 als Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen **GATT** (General Agreement on Tariffs and Trade) in Kraft.

Über mehrere Jahrzehnte wurden in acht GATT-Verhandlungsrunden schrittweise Zölle abgebaut, sie sanken bis zur Uruguay-Runde (1986–1994) von durchschnittlich 40 % auf 4,7 % im Jahr 1987.

In der **Uruguay-Runde** kamen zahlreiche Themen erstmals auf die Tagesordnung; einbezogen wurden sowohl die Bereiche Landwirtschaft und Textilien als auch jenseits des Warenhandels der grenzüberschreitende Handel mit Dienstleistungen und der Schutz der Rechte des geistigen Eigentums. Schließlich begannen Verhandlungen zu einer Welthandelsorganisation. Im abschließenden *Marrakesch-Protokoll* unterzeichneten die Vertreter*innen der 123 Teilnehmerstaaten 1994 die Gründung der WTO.

WTO - World Trade Organization

Struktur der WTO

Sitz der WTO ist Genf, wo sie am 1.1.1995 mit ihrer Arbeit begann.

2001 wurde China in die WTO aufgenommen, 2012 Russland. Gegenwärtig gehören der Organisation 164 Staaten und die EU an.

Ihr höchstes Entscheidungsgremium ist die **Ministerkonferenz**. Diese tritt i.d.R. alle zwei Jahre zusammen und besteht aus Minister*innen und Vertreter*innen aller Mitgliedsstaaten.

In **Handelsrunden** werden Bestimmungen von bestehenden Abkommen liberalisiert oder neue Abkommen abgeschlossen. Die Doha-Entwicklungsrunde begann 2001 und dauert offiziell noch an.

Der **Allgemeine Rat** besteht aus den in Genf anwesenden Botschafter*innen bzw. Vertreter*innen der Mitgliedstaaten. Er tagt regelmäßig, u.a. trifft er Beschlüsse zum Alltagsgeschäft und überprüft die Handelspolitik der Mitglieder. Als **DSB** (Streitbeilegungsgremium - disput settlement body) ist er auch für die Schlichtung von Handelsstreitigkeiten zuständig.

Ziel und Prinzipien der WTO

Leitbild und oberstes Ziel der WTO ist der freie Welthandel; dieser soll durch den *fortschreitenden* Abbau von tarifären (Zöllen) und nicht-tarifären Handelshemmnissen (z.B. Quoten, nationalen Standards) und die Öffnung von Dienstleistungsmärkten erreicht werden. Ein weiteres Ziel ist die weltweite Sicherung der Eigentumsrechte von Konzernen.

Versprechen der WTO sind weltweites Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Erhöhung des Lebensstandards und Verringerung der Armut.

Grundprinzipien

Für die Abkommen der WTO gelten dementsprechend folgende Grundsätze:

- *Meistbegünstigung*
(most-favoured-nation, MFN):

Die WTO-Mitglieder sind zur Gleichbehandlung aller WTO-Mitglieder verpflichtet. Handelspolitische Vorteile, die *einem* Mitglied einräumt werden, sind *allen* Mitgliedern zu gewähren.

Gleiche oder gleichartige Produkte müssen gleich behandelt werden.

- *Inländerbehandlung*
(national treatment, NT)

Jedes WTO-Mitglied ist verpflichtet, ausländische und inländische Unternehmen, ihre Waren und Dienstleistungen, gleich zu behandeln.

- *Prinzip der Gegenseitigkeit*
(Reziprozität)

Ein WTO-Mitglied, dem von einem anderen Vertragspartner handelspolitische Vergünstigungen eingeräumt werden, soll gleichwertige Gegenleistungen erbringen. Entwicklungsländer können davon ausgenommen werden.

- *Transparenz*

Handelsmaßnahmen sollen vorhersehbar sein, alle Einfuhrbeschränkungen außer Zöllen sind verboten; nationale Handelsvorschriften sind der WTO zu melden.

Ausnahmen von diesen Grundsätzen, etwa zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, sind nur dann zulässig, wenn sie zu keiner ungerechtfertigten Benachteiligung anderer WTO-Mitglieder oder zu keiner Beschränkung des internationalen Handels führen.

Abkommen

Insgesamt umfasst die WTO 16 multilaterale Abkommen¹, die von allen WTO-Mitgliedern unterzeichnet sind, und zwei plurilaterale Abkommen², die nur für die willigen WTO-Mitglieder gelten.

Die drei Grundpfeiler der WTO sind das

- *Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen - GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*

Das GATT ist der Kern des WTO-Vertragswerks. In ihm sind allgemeine Grundsätze des Freihandels sowie Regeln zum Handel mit Waren festgelegt.

- *Allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen - GATS (General Agreement on Trade in Services)*

Das GATS-Abkommen erfasst mehr als 150 Dienstleistungssektoren, die für den Weltmarkt geöffnet werden

¹ u.a. AoA - Landwirtschaftsabkommen;

TBT - Abkommen über technische Handelshemmnisse;

SPS - Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen

² GPA- Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement).

sollen; dabei geht es nicht nur um Bereiche wie Tourismus, Transport- oder Finanzdienstleistungen, sondern auch um den Bereich der Öffentlichen Dienstleistungen.

- *Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums - TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights):*

Das Abkommen umfasst Bestimmungen zum Schutz von Copyrights, Handelsmarken, Urheberrechten, von Patenten auf Produkte (u.a. Medikamente, Saatgut, Leben) und Herstellungsprozesse und regelt deren Durchsetzung.

Streitschlichtung

Zur Beilegung von Handelskonflikten zwischen den Mitgliedern verfügt die WTO über ein Streitschlichtungsverfahren, das im **DSU** (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes - Vereinbarung über Regeln und Verfahren der Streitbeilegung) verabredet ist:

Bei einer Streitigkeit darüber, ob ein Staat gegen WTO-Bestimmungen verstoßen hat, organisiert der Allgemeine Rat der WTO als **DSB** (*Dispute Settlement Body* - Streitbeilegungsorgan) nach Verlangen des Klägers zunächst eine **Konsultation** mit dem Beklagten.

Wird keine einvernehmliche Lösung erzielt, setzt der DSB ein **Panel** aus drei hochqualifizierten Handelsexperten ein; beim WTO-Sekretariat ist ein entsprechendes Verzeichnis hinterlegt. Das Panel erstattet dem DSB zu dem Streitfall Bericht.

Legt dort eine der Streitparteien Berufung ein, geht der Bericht zur Überprüfung an den **Appellate Body**, die Berufungsinstanz.

Dieses Gremium setzt sich aus sieben Handelsexperten zusammen, die für eine Amtszeit von vier Jahren vom DSB ernannt wurden. Drei von ihnen überprüfen den Panel-Bericht und erstellen einen eigenen Schlussbericht für den DSB. Die darin getroffene Entscheidung ist endgültig. Befolgt der beklagte Staat die beschlossenen Verpflichtungen nicht, entscheidet der DSB über die Höhe von **Sanktionen**, die der geschädigte Staat verhängen darf.

Die WTO - wem zum Nutzen?

Die Handelsregeln der WTO wurden 1994 maßgeblich von den Staaten der Wirtschaftsblöcke Nordamerika, EU und Japan festgelegt. Starken Einfluss auf die Ausgestaltung in ihrem Interesse hatten Unternehmensverbände und Dienstleistungslobbys ihrer transnationalen Konzerne. Da diese grenzüberschreitend sowohl innerhalb ihres Konzerns als auch zwischen verschiedenen transnationalen Konzernen Handel treiben, konkurrieren sie global um ihren Marktzugang, d.h. um den Absatz von Produkten und Dienstleistungen, um Arbeitskräfte, Rohstoffe und Kapital. Gleichzeitig stehen Staaten wiederum im Wettbewerb um Investitionen und Ansiedlungen (Standortwettbewerb).

Den Ländern des Globalen Südens wurde bei den Verhandlungen in Marrakesch vertraglich eine Sonder- und Vorzugsbehandlung versprochen.

Kritik

Die Kritiker*innen der Welthandelsorganisation - soziale Bewegungen, *kirchliche und entwicklungspolitische Organisationen*, Umweltschützer*innen, Menschenrechtsgruppen Gewerkschafter*innen, Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen - wenden sich von Anfang an gegen die Machtfülle der WTO; denn sie entzieht sich gesellschaftlicher Kontrolle, vertritt hauptsächlich die Interessen transnationaler Konzerne, unterminiert nationale und globale Schutzstandards für Mensch und Umwelt und behindert eine eigenständige Entwicklung des Globalen Südens:

Demokratie mit Füßen getreten:

WTO-Verträge greifen tief in nationale Politikprozesse ein, ohne demokratisch legitimiert zu sein. Nationale Gesetze und Regeln werden durch WTO-Recht nahezu unumkehrbar ausgehebelt. Verhandlungsvorschläge werden geheim gehalten; damit sind demokratische Entscheidungsprozesse verhindert, an denen sich Parlamente und die interessierte Öffentlichkeit beteiligen könnten.

Gleichberechtigung auf dem Papier:

Jedes Land hat bei Verhandlungen eine Stimme, tatsächlich aber entscheiden die Industrieländer. Etliche Länder des Südens können sich in Genf keine ständige Vertretung leisten oder nehmen nur mit kleinen Delegationen an Verhandlungen teil. Bei Abwesenheit wird ihre Stimme als Ja-Stimme gezählt.

Zu informellen Beratungen, den sogenannten "green room"-Gesprächen, sind Entwicklungsländer nur im Einzelfall

eingeladen; hier werden jedoch grundlegende Entscheidungen getroffen. Um Entwicklungsländer zu Zugeständnissen zu bewegen, drohen ihnen Industrieländer mit der Streichung von Entwicklungshilfe.

Gleiche Regeln für ungleiche Partner:

Die WTO-Regeln zwingen auch die Länder des Südens, ihre Märkte sofort zu liberalisieren; dabei haben die heute wirtschaftsstarken Industrieländer in der Vergangenheit ihren Binnenmarkt so lange durch Abschottung und Subventionen geschützt, bis die Unternehmen konkurrenzfähig waren.

Aggressive Behinderung der Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität:

Viele Entwicklungsländer werden durch das Agrarabkommen und den Zwang zur Marktöffnung von einer Flut hoch subventionierter Agrarimporte aus dem Norden überschwemmt. Davon profitieren Agrarkonzerne, Nahrungsmittelindustrie und die industrielle Landwirtschaft der Exportländer. Kleinbauern und -bäuerinnen werden vom Markt verdrängt und verlieren ihre Existenz- und Ernährungsgrundlage. Die Folgen sind die weitere Verarmung der Menschen und eine massive Abwanderung in städtische Slums.

Tritt gegen die Entwicklungsleiter:

Nicht-agrarische Güter, das sind Industrieprodukte, aber auch Rohstoffe, Mineralien, Fischerei, Forstwirtschaft und andere Naturprodukte, machen die Masse des globalen Handels aus. Der Abbau von Zöllen zerstört in wirtschaftlich schwachen Ländern junge Industrien und vernichtet Beschäftigungsmöglichkeiten. Auch geht der politische Raum zur Gestaltung einer

eigenen Industriepolitik verloren. Zusätzlich wird durch den Kahlschlag von Wäldern, hemmungslosen Bergbau oder die Überfischung der Meere die Plünderung von Umweltressourcen verstärkt.

Ausverkauf öffentlicher Dienstleistung:

Energie- und Wasserversorgung, Gesundheit, Bildung, öffentlicher Verkehr und weitere öffentliche Dienstleistungen sollen mit dem GATS nicht mehr von lokalen Unternehmen oder der öffentlichen Hand erbracht werden, sondern von profitorientierten Konzernen. Das geht zu Lasten der Versorgung der Bevölkerung, der Umwelt und der kommunalen Selbstbestimmung.

Wissen als Eigentum:

TRIPS setzt die Schutzfrist für Patente global auf 20 Jahre fest. Damit nimmt es armen Ländern die Möglichkeit, von anderen erfundene Technologien nachzuahmen und behindert dadurch u.a. den Zugang zu günstigen Medikamenten. TRIPS dehnt das Patentrecht auf Pflanzen, Tiere und deren Gene aus. So werden Bauern und Bäuerinnen ihrer traditionellen Rechte auf Aufbewahrung und Austausch von Saatgut beraubt und sind gezwungen, einem Konzern Lizenzgebühren zu zahlen.

Freihandel über alles:

Das Streitschlichtungsverfahren als machtvollstes Instrument der WTO zielt in seinen Schiedssprüchen auf die Ausweitung der „freien“ Märkte, ganz im Interesse von Konzernen. Alleinige Entscheidungsgrundlage der Experten ist das WTO-Handelsrecht; es hat Vorrang vor Menschenrechten, Kernarbeitsnormen oder multilateralen Umweltabkommen; diese werden in

den Schiedssprüchen als Handelshemmnisse gewertet und außer Kraft gesetzt.

Weltweiter Widerstand

Von einer breiten Öffentlichkeit wurde der Widerstand gegen das neoliberale Welthandelssystem der WTO erstmals 1999 bewusst wahrgenommen. Bis heute sind die WTO Ministerkonferenzen von lauten, bunten und vielfältigen Protesten der globalisierungskritischen Bewegung begleitet:

3. WTO Ministerkonferenz 1999:

In **Seattle** führten erhebliche Streitigkeiten zwischen den Konferenzteilnehmer*innen und der massive Protest von 50.000 Kritiker*innen von Freihandel und neoliberaler Globalisierung zum Abbruch der geplanten neuen Handelsrunde, der Millenniumsrunde.

4. WTO-Ministerkonferenz 2001:

In **Doha** wurde die sogenannte **Doha-Entwicklungsrunde** gestartet: Sie soll die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigen und es sollen neue Abkommen zur weiteren Liberalisierung des Welthandels mit Industrie- und Agrarprodukten sowie im Finanz- und Dienstleistungsbereich vereinbart werden. Verhandlungsergebnisse sollen Ende 2005 erreicht sein. Die USA und die EU wollten in Doha dennoch vor allem ihre Themen Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und Handels erleichterungen (sog. Singapurthemen) durchsetzen.

5. WTO-Ministerkonferenz 2003:

Im mexikanischen **Cancún** herrschte zu Landwirtschaftsthemen und den Singapur-Themen Uneinigkeit. Eine Gruppe von 31 Entwicklungsländern verhinderte zum ersten Mal, dass die WTO über ihre Köpfe hinweg Beschlüsse zu Lasten der armen Länder durchsetzte.

Seitdem verfolgen USA und EU parallel zur WTO den Weg *bilateraler Verträge*. In ihrer „**Global Europe**“-Strategie von 2006 bekräftigt die EU, dass für sie das multilaterale Handelssystem der WTO weiterhin oberste Priorität habe; geplant sei aber eine neue Generation bilateraler Freihandelsabkommen, die als WTO-plus-Abkommen abgeschlossen werden und damit die nächste Stufe der multilateralen Liberalisierung und Marktöffnung vorbereiten sollen.

6. WTO-Ministerkonferenz 2005:

In **Hongkong** gelang es den Entwicklungsländern nach wie vor nicht, ihre Entwicklungsinteressen umfassend durchzusetzen; in einem Minimalkompromiss sagten u.a. die EU und die USA zu, milliardenschwere Exportsubventionen für ihre Landwirtschafts-Produkte bis 2013 stufenweise abzuschaffen. Den am wenigsten entwickelten Ländern wurde Zoll- und Quotenfreiheit für Exporte in Industrie- und ausgewählte Schwellenländer von 2008 an zugesichert.

7. WTO-Ministerkonferenz 2009:

Das Treffen in **Genf** bot den Ministern in der Weltwirtschaftskrise Gelegenheit, sich über WTO-relevanten Themen auszutauschen, die in Doha beschlossene Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des Welthandels steckt in einer Sackgasse.

8. WTO-Ministerkonferenz 2011:

Erneut fand ein ergebnisloses Treffen in **Genf** statt, die Doha-Runde zur weiteren Liberalisierung des Welthandels stecken weiterhin fest.

9. WTO-Ministerkonferenz 2013:

In **Bali** einigten sich die Minister auf das „Bali-Paket“, das erste multilaterale Handelsabkommen der WTO seit ihrer Gründung. Im Kern beinhaltet das TFA (Trade Facilitation Agreement) Handelserleichterungen im Zollwesen, um internationale Ein- und Ausfuhrverfahren und Zollformalitäten zu beschleunigen. Das TFA ist im Jahr 2017 in Kraft getreten.

Beim Streitpunkt Ernährungssicherheit konnte allein Indien für sich eine Ausnahmeregelung erreichen; es darf für sein Anti-Hunger-Programm Lebensmittelreserven zu staatlich festgelegten Preisen bilden, für alle anderen Ländern bleibt es beim WTO-Subventionsverbot.

10. WTO-Ministerkonferenz 2015:

Die Verhandlungen in Nairobi waren von dem erbitterten Streit über eine Beendigung der Doha-Runde geprägt. Während die Industrieländer sich für den Abbruch aussprachen, drängten die Entwicklungsländer auf eine Fortsetzung.

Die Abschlusserklärung hält die gegensätzlichen Positionen fest.

11. WTO-Ministerkonferenz 2017: Das Ministertreffen in Buenos Aires endete ohne greifbare Ergebnisse. Der Arbeitsauftrag aus Nairobi, eine Vereinbarung über den Abbau von Fischerei-Subventionen abzuschließen, wurde vertagt. Gesprächen über Regelungen des elektronischen Handels wurden nicht aufgenommen. Es gelang es nicht, eine

gemeinsame Ministererklärung zu verabschieden. Teilnehmende sprachen von einem Tiefpunkt in der Geschichte der WTO. Der US-Handelsbeauftragte reiste bereits vor Abschluss der Verhandlungen ab.

12. WTO-Ministerkonferenz 2019:

Der Termin in Nur-Sultan/Kasachstan wurde wegen der Corona-Pandemie auf den Juni 2021 verschoben.