

Die Welthandelsorganisation unter Druck

Globalisierungskritik, Protektionismus und Populismus setzen dem multilateralen Welthandelssystem zu. Reformen der Verfahren, aber auch eine Ausweitung der Themenbereiche auf aktuell wichtige ökonomische Tendenzen sind nötig, damit die Welthandelsorganisation (WTO) auch künftig ihre Rolle als Rückgrat des Welthandelssystems spielen kann.



Dr. Evita Schmieg, leitet an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) das Forschungsprojekt ›Außenwirtschaft im Lichte der internationalen Nachhaltigkeitsziele‹.

Seit der Fixierung des US-Präsidenten Donald Trump auf Zollsätze und Handelsbilanzen, dem ›Brexit‹ und zuvor der Diskussion um die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) hat das Thema Handelspolitik Hochkonjunktur. Zum Teil greift die Diskussion berechnete Kritik an einigen Mechanismen und Folgen der Globalisierung auf. Protektionismus und Populismus bedrohen aber inzwischen nicht nur die Weltwirtschaft, sondern grundsätzlich das multilaterale Handelssystem. Doch darf nicht übersehen werden, dass es schon länger mit Problemen zu kämpfen hatte. Seit dem Jahr 2001 gelang es nicht, die Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) abzuschließen, geschweige denn aktuelle Themen in die WTO aufzunehmen. Viele Staaten schließen stattdessen bilaterale und regionale Freihandelsabkommen ab – 290 Abkommen waren im Jahr 2018 in Kraft.¹ Vor diesem Hintergrund formulierten die Handelsministerinnen und -minister der Gruppe

der 20 (G20) im September 2018 den Bedarf, das internationale Handelssystem zu reformieren. Vorschläge dazu wurden inzwischen von mehreren Mitgliedstaaten eingebracht. Gerade der Bilateralismus des US-Präsidenten könnte so nach Ansicht des früheren WTO-Generaldirektors Pascal Lamy der Anlass sein, die WTO-Regeln zu modernisieren.²

Bereits seit dem Jahr 1948 definiert das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) die Grundregeln des internationalen Handels. Regelmäßige Liberalisierungsrunden führten in den folgenden Jahrzehnten zu einer erheblichen Senkung der weltweiten Zölle – auf heute unter fünf Prozent – und zum Entstehen globaler Wertschöpfungsketten. Die Gründung der WTO im Jahr 1995 ging einher mit einer erheblichen Ausweitung der geregelten Themenbereiche, unter anderem auf den Handel mit Dienstleistungen. Die WTO als Institution schafft aber mit Berichten über die Handelspolitiken der Mitgliedstaaten und die Entwicklung protektionistischer Tendenzen auch Transparenz über die Entwicklung des Handels und stellt den Rahmen für den Austausch zwischen den Mitgliedern. Das Streitschlichtungssystem erlaubt die Klärung von Streitfällen und die Ahndung von Regelverstößen durch Strafzölle. Vor diesem Hintergrund ist über lange Zeit der internationale Handel sehr viel schneller gewachsen als das weltweite Bruttosozialprodukt.

¹ WTO, Regional Trade Agreements Information System, 11.1.2019, rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx

² Pascal Lamy, Trump's Protectionism Might Just Save the WTO, The Washington Post, 12.11.2018, www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/11/12/wto-2/?utm_term=.3b385d7d8db6

Wachsender Protektionismus statt Liberalisierung

Protektionistische Tendenzen nehmen derzeit zu und werden mit fragwürdigen Begründungen gerechtfertigt. Von Mitte Oktober 2017 bis Mitte Mai 2018 wurden 75 handelsbeschränkende Maßnahmen eingeführt, mehr als in der Vorjahresperiode. Zugleich wurden 89 handelserleichternde Maßnahmen eingeführt, doch betrafen erstere mit 107,3 Milliarden US-Dollar gegenüber 84,5 Milliarden US-Dollar an Hemmnissen ein größeres Handelsvolumen. Allein China und die USA verhängten Zölle auf Waren im Wert von rund 360 Milliarden US-Dollar.³ Dabei ist unstrittig, dass zunehmender Protektionismus erheblichen Schaden für die Weltwirtschaft bedeutet. WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo beziffert die drohenden Einbußen durch einen Handelskrieg mit 1,9 Prozentpunkten des weltweiten Wirtschaftswachstums.⁴

Zwar sind protektionistische Wellen keine neue Erscheinung in der Weltwirtschaft. In den 1980er Jahren nahm der Protektionismus als Reaktion auf den schnellen Exportanstieg der ostasiatischen Staaten ebenfalls zu. Dies beförderte damals die Vorbereitungen auf eine neue Verhandlungsrunde, die ›Uruguay-Runde‹.⁵ Heute ist die Situation aber grundsätzlich anders. Probleme stellten sich ja gerade in den WTO-Verhandlungen. Die im Jahr 2001 begonnene Entwicklungsagenda von Doha konnte wegen zu weit auseinanderliegender Vorstellungen der Mitgliedstaaten nicht abgeschlossen werden.

WTO-Regeln an die heutige Weltwirtschaft anpassen

Das bestehende Regelwerk müsste dringend weltwirtschaftlichen Veränderungen angepasst werden, nicht nur, um die Entwicklung Chinas in den letzten Jahrzehnten zu berücksichtigen. Als der Staat im Jahr 2001 der WTO beitrug, hielt er noch einen Anteil von 3,9 Prozent des Welthandels, heute gehört China mit der Europäischen Union (EU) und den USA zu den größten Handelsregionen.⁶ Zudem hat es sich nicht, wie damals von den westlichen



Eine Frau in einer Weberei in der Stadt Jinjiang in der südostchinesischen Provinz Fujian. China wird sich den Änderungen der globalen Handelsregeln anschließen. Der stellvertretende Handelsminister Wang Shouwen sagte Ende des Jahres 2018, dass Chinas Status als Entwicklungsland geschützt werden müsse, da es Anspruch auf »besondere und differenzierte Behandlung« habe. FOTO: PICTURE ALLIANCE/AP PHOTO

Industrielländern angenommen, zu einem marktwirtschaftlichen System westlichen Stils weiterentwickelt. Dies führte zu zunehmenden Spannungen, insbesondere hinsichtlich des Engagements des Staates im Wirtschaftsleben. Zwar stellen die Regeln des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – ASCM) sicher, dass Staatseingriffe mit Wettbewerbsprinzipien vereinbar sind und Transparenz darüber hergestellt wird. Allerdings wird es als problematisch angesehen, dass die Definitionen von Staatsunternehmen und Subventionen nicht eindeutig genug sind. Die Europäische Kommission schlägt deshalb vor, die Transparenz- und Notifizierungsregeln des ASCM strikter anzuwenden, den Begriff Staatsunternehmen klarer zu definieren, da heute die meisten Unternehmen auch in China nicht darunter fallen, sowie die Liste verbotener Subventionen auszuweiten.⁷ In diesem Themenbereich haben traditionell die westlichen Industrieländer gemeinsame Interessen gegenüber China. So machten die EU, die USA und andere Staaten im WTO-Rat für den Handel mit Waren im November den Vorschlag,

³ WTO, Monitoring Report Shows Increase of New Trade Restrictions From WTO Members, Trade Monitoring, 25.7.2018, www.wto.org/english/news_e/news18_e/trdev_25jul18_e.htm

⁴ Roberto Azevêdo, zitiert aus »Welthandelsorganisation stellt sich gegen Trump«, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2018.

⁵ Bernard Hoekman, Revitalising Multilateral Trade Governance, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, www.ceps.eu/system/files/249-253-Forum%20Hoekman.pdf

⁶ WTO, World Trade Statistics 2017, www.wto.org/english/res_e/status_e/wts2017_e/wts17_toc_e.htm

⁷ Europäische Kommission, WTO Modernisation, Introduction to Future EU Proposals, September 2018, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

dass ein Land, das seinen Notifizierungsverpflichtungen nicht nachkommt, sanktioniert werden sollte, indem es Mitwirkungsrechte in der WTO verliert oder einen höheren Beitrag zum Budget zahlt.⁸ China – aber nicht nur dieses – zeigte sich gegenüber einem möglichen Sanktionsmechanismus kritisch. Die Diskussion wird also nicht zu schnellen Ergebnissen führen.⁹

Ebenfalls vor allem durch Probleme mit China motiviert ist der Vorschlag der EU-Kommission, die Wirkungsweise des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS) und handelsbezogener Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMS) zu prüfen.¹⁰ In der EU und den USA entstand der Eindruck, dass ein großes Ungleichgewicht dadurch besteht, dass ausländische Dienstleistungen und Investitionen in China zahlreichen Hemmnissen und Anforderungen unterliegen, einschließlich des erzwungenen Technologietransfers. Die EU möchte daher die Anforderungen an Investitionen,

20,4 Milliarden und Deutschland auf Platz vier 7,4 Milliarden US-Dollar. Das TRIMS beschränkt vor allem Instrumente der Investitionssteuerung, die von Entwicklungsländern genutzt werden. Die zu solchen Zwecken insbesondere durch Industriestaaten eingesetzten Subventionen werden dagegen nicht erfasst.¹¹ Die Übereinkommen TRIPS und TRIMS sind Kandidaten, deren Wirkungen auf die nachhaltige Entwicklung armer Staaten kritisch überprüft werden sollte.

Andere Vorschläge, die WTO effizienter zu gestalten, beziehen sich auf den Rechts- und Verwaltungsrahmen der Institution. Das WTO-Sekretariat hat mangels eines Vorschlagsrechts kaum die Möglichkeit, eine ausgleichende oder innovative Rolle einzunehmen. Ein Vorschlagsrecht für das Sekretariat ist jetzt zumindest in die öffentliche Diskussion gekommen, wird aber noch nicht formell in der WTO diskutiert. Eine effizientere Arbeitsweise von WTO-Gremien könnte erreicht werden, indem man sie Überprüfungsmechanismen unterwirft.¹² Wichtig wäre aber zudem, dass die WTO Mechanismen entwickelt, um auf Globalisierungsängste und -kritik eingehen zu können. In der Regel müssen nationale Politiken ergriffen werden, um negative Folgen von Handelsliberalisierung zu vermeiden oder damit umzugehen. Der Abbau von Zöllen ist durchaus auch mit problematischen Folgen verbunden, beispielsweise durch die Verdrängung von lokaler Produktion. Staaten müssen mit diesem Problem aktiv und noch bewusster umgehen, als dies bisher der Fall war. Handelspolitik bedarf aktiver Begleitung durch Instrumente in anderen Politikfeldern. Das WTO-Sekretariat sollte das Mandat haben, die ökonomischen Wirkungen der WTO-Übereinkommen zu bewerten und damit für die Mitgliedstaaten wichtige Politikentscheidungen vorzubereiten.¹³

Grundlegende Probleme für das Funktionieren der WTO haben sich aus der geltenden Einstimmigkeitsregel ergeben. Diese macht Entscheidungen unter mittlerweile 164 Mitgliedstaaten – gegenüber 23 Staaten zu Gründungszeiten – sehr schwierig. Selbst bis zum Jahr 1995 war die Situation noch anders, obwohl die WTO-Verträge auch schon von 125 Staaten unterzeichnet worden waren. Doch

Für Entwicklungsländer sind die Übereinkommen TRIPS und TRIMS ein Sinnbild für Welthandelsregeln, die die Interessen der reichen Staaten widerspiegeln.

die sich auf die Begrenzung des ausländischen Anteils richten, vermindern und zudem neue Disziplinen vorschlagen, um diskriminierende Praktiken wie lokale Beschaffung zu verringern.

Für manche Entwicklungsländer sind TRIPS und TRIMS ein Sinnbild für Welthandelsregeln, die vor allem die Interessen der reichen Staaten widerspiegeln. Das TRIPS hat nach Angaben der Weltbank einen enormen Ressourcentransfer von Süd nach Nord begünstigt. Allein die USA konnten im Jahr 2017 durch Maßnahmen zum Schutz geistigen Eigentums 79,5 Milliarden US-Dollar einnehmen, Japan auf Platz zwei der Nutznießer

⁸ Europe Daily Bulletin No. 12137, External Action/WTO, Reform of Notification System, China Suspicious, 15.11.2018.

⁹ China Says WTO Faces 'Profound Crisis', Urges Reform, Reuters, 23.11.2018, www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto-china/china-says-wto-faces-profound-crisis-urges-reform-idUSKCN1NS0PY

¹⁰ Sébastien Jean (CEPII & INRA), Why the WTO Needs Reform, 2.11.2018, www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/4c69c305-4f37-45f5-aa28-09a6aab19768/files/c590098d-5cb7-42c9-83c6-c6a823b36dbf

¹¹ Vgl. hierzu auch Evita Schmiege, Macht im internationalen Handelssystem, SWP-Aktuell Nr. 37, Juli 2018.

¹² Bertelsmann Stiftung, Global Economic Dynamics, Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance, 17.7.2018, www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf

¹³ Hoekman, Revitalising Multilateral Trade Governance, a.a.O. (Anm. 5).

damals wurden *de facto* die wichtigen Entscheidungen durch einige wenige Industrieländer vorbereitet. Die Zustimmung schwächerer Staaten wurde erleichtert, indem für sie Ausnahmeregelungen geschaffen wurden. Erst mit der starken Differenzierung und der Gewichtsverschiebung im Welthandel in den letzten beiden Dekaden haben sich Diskussions- und Abstimmungsverhalten geändert.

Zwar gilt die Regel ›Ein Land – eine Stimme‹, allerdings wird in der Praxis gar nicht abgestimmt, sondern Kompromisse entstehen im Dialog. Dahinter steht der Grundgedanke, dass kein Land zu Entscheidungen über handelspolitische Fragen gezwungen werden darf. Schließlich haben Entscheidungen über die Handelspolitik direkte ökonomische Wirkungen in allen Mitgliedstaaten. Daher dürfte auch die immer wieder aufflammende Diskussion über eine Aufgabe der Einstimmigkeit keine Chance auf Realisierung haben. Allerdings wird argumentiert, dass die Einstimmigkeitsregel in der Vergangenheit missbraucht wurde, um die Behandlung neuer Themen und auch die Reform von Bestimmungen über das Funktionieren der Organisation zu verhindern. Die Regel gilt auch für prozedurale Fragen, beispielsweise Vorschläge, bestimmte Themen zu diskutieren.¹⁴ Somit kann jeder Mitgliedstaat verhindern, dass Themen, die möglicherweise im Interesse der Mehrheit sind, auch nur besprochen werden. Dies wäre zu vermeiden, wenn Entscheidungen zu Verfahrensfragen nicht mehr im Konsens, sondern abhängig von den notwendigen Mehrheiten getroffen werden.

Plurilaterale Übereinkommen als Lösung für Clubs interessierter Länder

Plurilaterale Übereinkommen erlauben, Verhandlungen nur zwischen einer Gruppe von interessierten Staaten zu führen und vermeiden daher eine Blockade durch nichtinteressierte Länder. Während der laufenden Entwicklungsagenda von Doha wurde im Jahr 2015 in Nairobi mit dem Übereinkommen über Informationstechnologie (Information Technology Agreement – ITA) ein derartiges Regelwerk geschlossen. Über ein plurilaterales Übereinkommen zu Dienstleistungen wird weiter verhandelt.

Grundsätzlich sind plurilaterale Übereinkommen in zwei Formen möglich:¹⁵ Einerseits solche, deren Liberalisierung nach dem Meistbegünsti-

gungsprinzip der WTO gegenüber allen Staaten gilt. So kommen die in Nairobi vereinbarten Zollsensenkungen auf Güter der Informationstechnologie theoretisch allen WTO-Mitgliedstaaten zugute.

Mit der starken Differenzierung und der Gewichtsverschiebung im Welthandel in den letzten beiden Dekaden haben sich Diskussions- und Abstimmungsverhalten geändert.

Doch ist dies Theorie: Die Länder, die nicht mit verhandelten, haben in den betroffenen Sektoren auch nichts Wichtiges anzubieten. Plurilaterale Übereinkommen sind daher ein zweischneidiges Schwert. Zwar ist es positiv zu werten, dass es überhaupt zu einer weiteren Liberalisierung des Handels kommt und ein Rahmen geschaffen wird, dem sich weitere Staaten anschließen können. Doch praktisch besteht die Gefahr, dass die – im Fall ITA auch technologische – Lücke zwischen den beteiligten und unbeteiligten Ländern eher größer wird. Die andere Form plurilateraler Übereinkommen – beispielsweise das schon lange bestehende zum öffentlichen Beschaffungswesen – sieht vor, dass nur die teilnehmenden Staaten in den Genuss der ausgehandelten Marktzugangserleichterungen kommen. Dies mag zwar ein Verhandlungsergebnis vereinfachen, birgt aber langfristig erst recht die Gefahr, dass die Unterschiede zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Ländern zunehmen. Grundsätzlich problematisch ist, dass sich schwächere Staaten bei plurilateralen Übereinkommen meist nicht an der internationalen Regelsetzung beteiligen. Da die Übereinkommen dann ihre Interessen und Kapazitätsengpässe nicht berücksichtigen, kann ein späterer Beitritt mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer helfen nur bedingt

Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment – SDT) sollen sicherstellen, dass schwache Staaten durch die Einführung neuer Handelsregeln und von Zollsensenkungen keine Nachteile erleiden. Teilweise gelten

¹⁴ Vgl. dazu Bertelsmann Stiftung, Global Economic Dynamics, Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization, a.a.O. (Anm. 12), S. 6.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Bettina Rudloff/Evita Schmieg, Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, SWP-Aktuell 2016/A 09, Februar 2016.

für diese Länder Ausnahmen in Form langer Übergangsfristen. Bei Liberalisierungsrunden wurde ihnen aber auch weniger oder gar keine Markttöffnung abverlangt. Diese an sich sinnvolle Regelung hat sich aber in der Vergangenheit als durchaus problematisch erwiesen.

Zu viele Staaten können sich bis jetzt auf den Entwicklungsland-Status berufen. Entsprechend der Definition der Vereinten Nationen verwendet die WTO die Gruppe der ärmsten Länder (Least Developed Countries – LDCs). Mitteleinkommens-

Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer hat den Anreiz gesenkt, sich in die Gestaltung des Systems einzubringen.

länder werden nicht weiter unterschieden, gelten aber auch als Entwicklungsländer. Damit fallen etwa zwei Drittel der WTO-Mitgliedstaaten in diese Kategorie. Dies trug zur Blockade der Doha-Entwicklungsagenda erheblich bei, und von Seiten der Industrieländer wird großer Veränderungsbedarf gesehen. Die Europäische Kommission schlägt vor, dass es künftig eine Graduierung geben soll.¹⁶ Staaten, die nach bestimmten festzulegenden Kriterien wettbewerbsfähig werden, sollen sich den generell geltenden Regeln unterwerfen. Eine Graduierung sieht bereits das einseitig von der EU ausgestaltete Allgemeine Präferenzsystem für Entwicklungsländer (Generalized Scheme of Preferences – GSP) vor. Es gibt jedoch auch einen Präzedenzfall im ASCM. Dort definiert Artikel 27, dass Staaten, deren Exporte wettbewerbsfähig geworden sind, innerhalb von zwei Jahren ihre Exportsubventionen auslaufen lassen müssen. Als Kriterien werden die Wettbewerbsfähigkeit und das Bruttosozialprodukt herangezogen. Als wettbewerbsfähig gilt ein Land, wenn es für ein bestimmtes Produkt einen Weltmarktanteil von 3,25 Prozent erzielt hat, beim Bruttosozialprodukt pro Kopf liegt die Schwelle bei 1000 US-Dollar jährlich.¹⁷

Die EU strebt zudem einen flexibleren Ansatz für künftige SDT-Regelungen an. So solle ein Kernpaket von Regeln für alle gelten, ergänzt durch zusätzliche Flexibilität, die auf die jeweilige Situation des Entwicklungslandes zugeschnitten ist. Gemäß diesem Muster ist bereits das im Jahr 2015

beschlossene Übereinkommen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement – TFA) gestrickt, das am Widerstand vieler Entwicklungsländer zu scheitern drohte. Sie fürchteten, nicht die Kapazitäten zur Umsetzung zu haben. Das Übereinkommen gibt nun weniger entwickelten Mitgliedstaaten mehr Zeit im Einklang mit ihren administrativen und finanziellen Kapazitäten. Finanzielle Mittel der Entwicklungszusammenarbeit sollten Staaten hierbei unterstützen. Die Umsetzung der Übereinkommensverpflichtungen steht damit in direkter Abhängigkeit von den Kapazitäten eines Entwicklungslandes, aber auch den Entwicklungsgeldern, die zur Verfügung gestellt werden.

Entwicklungsländer sollten aber auch ein eigenes Interesse an einer Reform des SDT haben. Die Sonderbehandlung hat letztendlich den Anreiz gesenkt, sich aktiv in die Gestaltung des Systems einzubringen und so dazu beigetragen, dass das heutige Welthandelssystem im Wesentlichen die Interessen der Industrieländer widerspiegelt. Dies betrifft das Regelwerk, aber auch die Wirkungen der weltweiten Handelsliberalisierung der letzten Jahrzehnte. Die Märkte wurden vor allem für Produkte aus Industrieländern geöffnet, während auf die von armen Staaten hergestellten typischen Waren aus der Agrar-, Textilien- und Bekleidungsbranche die höchsten Zollsätze angewandt werden.

Kritik an der WTO-Streitschlichtung

Als einzige internationale Organisation verfügt die WTO über einen Streitschlichtungsmechanismus, der die Verhängung ökonomischer Sanktionen erlaubt. Ein Staat, der seine Rechte verletzt sieht – etwa durch die Erhöhung eines Einfuhrzolls – kann die WTO-Streitschlichtung anrufen. Führen Konsultationen nicht zu einem Ergebnis, kommt der Fall vor ein *Ad-hoc*-Streitschlichtungspanel, dessen Entscheidungen bindend sind. Widerspruch dagegen ist vor einem Berufungsgericht (Appellate Body – AB) möglich. Es hat sieben Mitglieder und braucht mindestens drei, um beschlussfähig zu sein.

Die Funktionsfähigkeit des Systems ist durch das Verhalten der US-Regierung bedroht, die seit Sommer 2017 die Ernennung neuer Mitglieder des AB verhindert. Ab Herbst 2019 werden dem Berufungsgericht weniger als drei Mitglieder angehören. Entscheidungen über Streitfälle werden dann nicht mehr möglich sein – also gegebenenfalls auch nicht über die Klagen gegen die USA wegen der von

¹⁶ Europäische Kommission, WTO Modernisation, a.a.O. (Anm. 7).

¹⁷ WTO, Übereinkommen zu Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM), www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

diesen einseitig eingeführten Zölle auf Stahl und andere Produkte.¹⁸

Die Kritik der USA am Streitschlichtungssystem bestand schon länger. Sie richtet sich gegen prozedurale und systematische Fehler. So kritisieren die USA verfahrensmäßige Verzögerungen in der Entscheidung der Berufungsgerichte sowie die ungeschriebene Tradition der Wiedereinsetzung von AB-Mitgliedern nach deren erster Vierjahresperiode. Vorliegende Reformvorschläge der EU-Kommission, die von einigen anderen Staaten unterstützt werden, erwecken den Eindruck, dass eine Einigung inhaltlich möglich sein müsste.¹⁹ So soll eine feste 90-Tage-Regel für die Schlichtung gelten und die Unabhängigkeit der Mitglieder des AB sichergestellt werden, indem diese nur noch eine Periode im Amt sein dürfen, die aber sechs bis acht Jahre dauern soll.

Schwieriger ist es, auf die Sorgen der USA im Hinblick auf die systematischen Einwände einzugehen. Die USA kritisieren, dass die Entscheidungen des Berufungsgerichts in ihrer Bedeutung weit über das hinausgingen, was eigentlich vorgesehen war.²⁰ Das AB sollte im engeren Sinne dazu dienen, mögliche Fehler der *Ad-hoc*-Streitschlichtungspanels aufheben zu können. *De facto* erfolge aber heute eine Rechtsinterpretation und -setzung anhand von Einzelfällen. Dies würde noch verstärkt durch die Tradition, dass Streitschlichtungspanels selten von früheren Entscheidungen des AB abweichen. Die EU möchte eine Diskussion über die Veränderung der Interpretationen erst führen, wenn Verfahrensfragen geklärt sind.²¹ Einiges spricht für diese pragmatische Herangehensweise. In der Praxis dürfte es auch schwierig sein, klar zwischen Gesetzesinterpretation und Rechtssetzung zu unterscheiden. Die Diskussion über Verfahrensfragen kann so auch als Test dienen, ob die USA an einer Reform des Streitschlichtungssystems überhaupt interessiert sind.

Vollkommen unrealistisch scheint die Idee, ein Streitschlichtungssystem ohne die USA weiterführen zu wollen. Theoretisch wäre dies denkbar, praktisch aber sinnlos, wenn eine der drei größten Welthandelsmächte sich nicht beteiligen würde. Gerade deren Maßnahmen sind häufig Gegenstand der WTO-Streitschlichtung.

Ausblick

Die große politische Herausforderung besteht gegenwärtig nicht nur darin, Handelskriege zu vermeiden. Das Welthandelssystem insgesamt ist in Gefahr. Wenn es auch künftig das Rückgrat des Welthandels bleiben soll, sind Reformen unabdingbar, die das Interesse der USA und anderer Mitglieder erhalten. Auch müssen die dort adressierten Themen wieder aktuelle ökonomische Probleme behandeln. Dazu gehören nicht nur ungelöste Fragen aus der Doha-Entwicklungsagenda wie die Klärung von Regeln zu Agrar- und Fischereisubventionen, sondern auch neue Themen wie elektronischer Handel und damit verbundener Datenschutz, die Verbindung zwischen Handel und Klimafragen und die Integration der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) einschließlich menschenrechtlicher Fragen wie Arbeitsstandards. Diese Themen greifen viel stärker als klassische Zollverhandlungen in interne Regelungsbereiche ein, betreffen die Wertesysteme der beteiligten Gesellschaften und werden so zum Thema teilweise heftiger Auseinandersetzungen. Negative Wirkungen der Globalisierung wie steigende Ungleichheit oder Klimawandel haben zum Populismus beigetragen. Eine Politik, die dem etwas entgegensetzen will, muss diese grundsätzlichen Fragen stärker berücksichtigen.

English Abstract

Evita Schmieg

The World Trade Organization Under Pressure pp. 14–19

The rules-based international trading system is currently under threat, not only because of rising protectionism and populism, but also due to deeper structural problems at the heart of the World Trade Organization (WTO). It is important that the organization changes in response to the economic developments of the last two decades. The split between industrialized and developing economies in the WTO gave way to a more diverse picture and demands for an adaptation of old principles. New issues in trade took center stage and need to be integrated to make the WTO viable in the future.

Keywords: Entwicklungsländer, Industrieländer, Welthandelsorganisation (WTO), Weltwirtschaft, multilateralism, World Trade Organization (WTO)

¹⁸ Vgl. Tetyana Payosova/Gary Clyde Hufbauer/Jeffrey J. Schott, The Peterson Institute for International Economics (PIIE), The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures, Policy Brief 18-5, März 2018, piie.com/system/files/documents/pb18-5.pdf

¹⁹ Vgl. EU sends WTO reform proposals to break U.S. deadlock, Reuters, 26.11.2018, www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto-eu/eu-sends-wto-reform-proposals-to-break-u-s-deadlock-idUSKCN1NV1CD

²⁰ Office of the United States Trade Representative, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, Chapter I, ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017

²¹ Europäische Kommission, WTO Modernisation, a.a.O. (Anm. 7).