



© World Trade Organization

Beim G20-Treffen der WTO wird eine Reform des Streitschlichtungssystems beschlossen, um einen weiteren Abbau der WTO aufzuhalten.

AM SCHEIDEWEG: REFORM, REFÖRMCHEN ODER EIN AUS

Retten die „Freunde des Systems“ die Welthandelsorganisation?

Die Welthandelsorganisation (WTO) erreicht nur noch selten die Aufmerksamkeit der Zivilgesellschaft und der Medien. Die Proteste anlässlich der letzten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2017 in Buenos Aires waren eine dieser Ausnahmen. Ein Jahr später stand in Buenos Aires die WTO wieder auf der Tagesordnung – diesmal auf der des G20-Gipfels. Eine im WTO-Kontext unübliche Koalition aus China, Europäischer Union (EU) und Indien versuchte dort zusammen mit weiteren 9 Ländern, als „Freunde des Systems“ das von Trump hart attackierte Streitschlichtungssystem der WTO und damit die Organisation als Ganzes zu retten. Wäre ein Aus der Streitschlichtung in der WTO auch ein Aus der WTO? Und wie gehen wir damit um?

DIE 164 Mitglieder der WTO decken zusammen 98 Prozent des Welthandels ab. Die im Konsens entscheidende multilaterale Institution erfüllt von ihren Aufgaben die beiden wichtigsten derzeit nicht, nämlich bestehende Handelsabkommen weiterzuentwickeln und neue Handelsabkommen abzuschließen. Bestes Beispiel dafür ist die 2001 beschlossene Doha-Handelsrunde, die ursprünglich Ende 2004 abgeschlossen sein sollte, es aber bis heute nicht ist. Nun wird versucht, auch ihre dritte wichtige Funktion, Handelsstreitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern zu schlichten, auszuschalten. Die USA blockiert seit einigen Monaten die Neubesetzung der Berufungsinstanz im WTO-Streitschlichtungssystem. Sollte diese Blo-

ckade fortgesetzt werden, ist spätestens Ende 2019 die Berufungsinstanz nicht mehr handlungsfähig.

Die Kritik an der WTO füllte vor allem zwischen 1999 und 2005 Straßen, Versammlungsräume und Broschüren. Interne Reformvorschläge wie der Report zur Zukunft der WTO zum zehnjährigen Jubiläum im Jahre 2005 blieben ebenso wie das von Zivilgesellschaft ausgearbeitete Alternative Handelsmandat aus dem Jahre 2013 ohne Folgen. Die Probleme der WTO begannen also schon deutlich vor Trump, haben aber eine drastische Verschärfung erhalten, seit dem er US-Präsident ist. Trump kündigte einen möglichen Austritt aus der WTO bereits während seines Wahlkampfes im Juli 2016 an. Seine derzeitige Strategie ist jedoch ausge-

feilter und umfasst 3 Elemente: 1. die WTO nutzen, wo es ihm passt – z. B. wenn er zusammen mit der EU und Japan gegen China vorgeht; 2. mit seinen Strafzöllen WTO-Streitfälle der davon betroffenen WTO-Mitglieder provozieren, auf die er wiederum mit neuen WTO-Streitfällen gegen die Betroffenen reagiert; und 3. das WTO-Streitschlichtungssystem funktionsunfähig zu machen.

Die WTO verliert ihren Biss

„Die WTO hat Biss“, hieß es einst. Gemeint war damit, dass die WTO anders als etwa multilaterale Umweltabkommen oder die Internationale Arbeitsorganisation Verstöße gegen ihre Regeln ahnden kann. Die Grundlage dafür ist die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten: Sieht ein WTO-Mitglied sich durch eine Maßnahme eines anderen Mitgliedes in seinen Handelsmöglichkeiten beeinträchtigt, kann es einen Handelsstreit starten. Dafür gibt es 2 Instanzen: Zunächst nimmt sich ein Panel, zusammengesetzt aus 3 (maximal 5) hochqualifizierten Einzelpersonen, dem Streitfall an. Wird dessen Bericht und Urteil nicht von beiden Streitparteien akzeptiert und legt

mindestens eine Partei Berufung ein, kommt die zweite Instanz ins Spiel. Die Ständige Berufungsinstanz, der Appellate Body (AB), überprüft dann die Entscheidung des Panels. Der AB kann sie bestätigen oder modifizieren und ein anderes Urteil fällen. Letzteres ist dann rechtskräftig und kann zu Entschädigungszahlungen (wie Strafzöllen) oder dem Aussetzen von Zugeständnissen (etwa bei Rechten des geistigen Eigentums) führen. Es muss von der unterlegenen Partei akzeptiert und umgesetzt werden. Die Ständige Berufungsinstanz umfasst 7 anerkannte ExpertInnen, die jeweils für 4 Jahre gewählt werden, wobei eine einmalige Wiederwahl zulässig ist. Die AB-Mitglieder müssen regierungsunabhängig sein und dürfen sich nicht an der Erörterung von Streitigkeiten beteiligen, die zu einem Interessenkonflikt führen würden.

Jeweils 3 der 7 AB-Mitglieder befassen sich mit einem Streitfallfall. Derzeit umfasst der AB jedoch insgesamt nur noch 3 Personen, da die USA seit Monaten den Konsens für die Neuwahlen von Mitgliedern verweigern: Bleiben die USA bei ihrer Blockadehaltung ist spätestens am 10. Dezember 2019 die Berufungsinstanz handlungsunfähig, wenn die Amtszeit für 2 der 3 abläuft. Dem Gebiss der WTO fehlen also bereits jetzt Zähne, die WTO könnte dann ab Ende 2019 weitgehend zahnlos sein.

America first!

Die USA sind mit deutlichem Abstand die Nummer 1, was die Anzahl der WTO-Streitfälle betrifft. Bis Ende 2017 führten sie in 115 Fällen Klagen gegen andere WTO-Mitglieder und wurden selbst in 134 Fällen von anderen WTO-Mitgliedern angeklagt. Die EU als Nummer 2 kommt lediglich auf 97 Fälle als Klägerin und auf 83 Fälle als Angeklagte. Der Hauptgrund für die Blockade-Haltung der USA ist: Sie wollen den AB stärker an die Kandare ziehen und dessen Interpretationsspielräume eingrenzen – Interpretationsspielräume, die der AB auch in einigen Umweltfällen zugunsten der Umwelt genutzt hat. Der derzeitige US-Handelsbeauftragte ist zudem als ein erbitterter Gegner eines verbindlichen Streitbeilegungssystems bekannt.

Reform oder Reförmchen? Oder ein Aus?

Für das Europäische Parlament (EP) ist das WTO-Berufungsgremium das

„Juwel in der Krone“ der WTO. Aber, so das EP, „das regelgestützte multilaterale Handelssystem“ erlebt derzeit „seine tiefste Krise seit Errichtung der WTO“. ¹ Die Häufigkeit der jüngsten Treffen zur Situation der WTO bestärkt das Bild einer tiefen Krise. So war das Thema WTO-Reform Gegenstand des G20-Handelsministertreffens am 14. September 2018 in Argentinien sowie eines Treffens von 13 WTO-Mitgliedern am 20. September in Genf. Im Oktober diskutierten die EU und China bilateral über die WTO-Reform. Ende Oktober lud die Kanadische Regierung dieselben 13 WTO-Mitglieder zu einem zweitägigen Treffen zur WTO-Reform nach Kanada ein.

Position bezogen zunächst die EU und Kanada im September 2018. Das Konzeptpapier der EU zielt auf Veränderung in 3 Schlüsselbereichen: Neben der Überwindung der drohenden Blockade beim Streitbeilegungssystem der WTO, die Aktualisierung des Regelwerks für den internationalen Handel sowie eine Stärkung der Überwachungsfunktion der WTO. ² Das EU-Papier widmet sich in einem kurzen Absatz den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und schlägt vor, dass analysiert werden soll, wie der Handel zur Erreichung des SDGs beitragen kann. Dagegen wird weder die umgekehrte Frage, wie der Handel die Erreichung der SDGs beeinträchtigt, gestellt, noch auf die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verwiesen. Das kanadische Diskussionspapier zur Stärkung und Modernisierung der WTO ist in dem Punkt Reform des Streitschlichtungssystems weniger präzise als das der EU. ³ Kurz vor dem G20-Gipfel in Buenos Aires veröffentlichten die sogenannten „Freunde des Systems“, zu denen jetzt auch China und Indien zählen, einen weiteren Vorschlag zur Reform des Berufungsgremiums. ⁴ China und Indien unterstützen aber nicht die anderen beiden Reformbereiche, die Brüssel vorschlägt. Das zum G20-Gipfel vorgelegte Papier behandelt dagegen ausschließlich die Reform des Streitschlichtungssystems und dient der Beschwichtigung der USA. Auf dem Gipfel konnten sich die G20-Staaten in der Abschlusserklärung vom 1. Dezember 2018 immerhin auf folgende vage Aussage verständigen: „Wir unterstützen [...] die notwendige Reform der WTO, um ihre Funktionsweise zu verbessern“. Ein möglicher Fortschritt soll dann

beim nächsten G20-Gipfel Ende Juni 2019 in Osaka überprüft werden. ⁵

Zuschauen oder handeln?

Die Strafzölle von Trump, die Reaktionen darauf und die Gegenreaktionen der USA hierauf werden die Streitschlichtungsinstanzen der WTO für die nächsten Jahre beschäftigen – sofern es dann einen AB überhaupt noch gibt. Ein Wegfall der Berufungsinstanz würde den weiteren Abbau der WTO forcieren. Die bisher vorgelegten Reformvorschläge ignorieren eine grundsätzliche Kritik am gegenwärtigen Handelssystem und wollen lediglich die WTO im Sinne des bisherigen Freihandelsparadigmas wieder fit machen. Der Beschluss von Buenos Aires hat der WTO eine Atempause verschafft. Fraglich ist, ob diese ausreicht. Was machen wir als Zivilgesellschaft in der Zwischenzeit? Schauen wir einem möglichen Untergang der WTO „genüsslich“ zu, zumindest waren „weg mit der WTO!“ oder „raus aus der WTO!“ in der Vergangenheit beliebte Parolen. Oder reagieren wir? Zumindest sollten wir kritisieren, dass die bisherigen Reform-Vorschläge die seit 2 Jahrzehnten geübte Kritik an der WTO überhaupt nicht aufgreifen. Und was ist unsere Haltung zu einem multilateralen Handelssystem? Diese Frage sollten wir nicht mehr lange unbeantwortet lassen.



Jürgen Knirsch

Der Autor arbeitet seit 1999 zu Handelsfragen bei Greenpeace.

- 1 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0477+0+DOC+PDF+V0//DE>.
- 2 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.
- 3 http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng.
- 4 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf.
- 5 https://g20.org/sites/default/files/buenos_aires_leaders_declaration.pdf.

4/2018

RUNDBRIEF

Forum Umwelt & Entwicklung



Lebensadern unserer Erde

Flüsse – begradigt, gestaut, zerstört.

Seite 4

Verdammt gefährdet: Der Kampf um Europas letzte Wildflüsse

Seite 10

Flüsse und Konflikte – Zur strategischen Bedeutung von Wasserläufen

Seite 14

Salzig und braun: Wie die Kohle unserem Wasser schadet

Seite 22

Ökologische Grenzen und Fehlinvestitionen in der Binnenschifffahrt