

## Welt ohne Schranken

Vor 70 Jahren trat das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) in Kraft – Heute droht die Bedeutungslosigkeit

VON MAXIME GILLEN

**Um die Wirtschaft der Nachkriegszeit wiederzubeleben, trat im Jahr 1948 das erste internationale Zoll- und Handelsabkommen in Kraft. 70 Jahre später steckt die Nachfolgeorganisation WTO in der Krise.**

Die Welthandelsorganisation (WTO) fiel in den vergangenen Jahren eher durch negative Schlagzeilen auf, als dass sie große Fortschritte hätte verkünden können. Die Rede war von „Stillstand“ und „Sackgasse“, ein Zustand, in dem die WTO dauerhaft feststeckte. Darauf folgte wie so oft die Frage nach dem Nutzen und gar der Daseinsberechtigung der Institution. Einen Schlag in die Magengrube versetzte der WTO zuletzt auch US-Präsident Donald Trump. Er kritisierte offen den Multilateralismus und beschuldigte die WTO, die USA ungerecht zu behandeln.

Auch wenn die US-Kritik insgesamt etwas überzogen scheint, so ist ein Teil der Beanstandungen durchaus gerechtfertigt. Seit nun mehr als 15 Jahren ist es der Handelsorganisation nicht mehr gelungen, eine wesentliche Reform zu beschließen. Bei wichtigen Themen wie dem E-Commerce hinken die Bestimmungen der WTO der Realität hinterher. Die Kritik, die WTO sei nicht imstande, auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts einzugehen, scheint zunehmend gerechtfertigt.

So kam es für Hélène Ruiz Fabri, Direktorin des Max-Planck-Instituts in Luxemburg, auch nicht überraschend, dass während der jüngsten Ministerkonferenz im Dezember 2017 kaum Beschlüsse getroffen werden konnten. Damit reiht sich das Treffen in Buenos Aires in eine Serie von Ministerkonferenzen der vergangenen Jahre ein, die nicht die nötigen Fortschritte brachten. „Mit Ausnahme der Konferenz in Doha im Jahr 2001 gibt es seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 nur wenige Ministertreffen, die wirklich Früchte getragen haben.“

Das Fazit des Luxemburger Diplomaten Michel Leesch fällt etwas nuancierter aus: „Die Erwartungen auf einen Erfolg in Buenos Aires waren nicht sehr hoch. Dennoch konnten einige Entscheidungen getroffen werden.“ Auch dass die USA mit einer wichtigen Delegation vertreten waren, wertet Michel Leesch als positiv. Hatten diese doch im Vorfeld mit ihrem Nichterscheinen gedroht.

Die Gründe für die derzeitigen Schwierigkeiten der WTO sind vielfältig. Ein wichtiger Faktor ist allerdings, dass Beschlüsse nur getroffen werden können, wenn alle Mitglieder zustimmen. „Die WTO ist sicherlich Opfer ihres eigenen Erfolgs“, meint Michel Leesch und verweist auf die wachsende Zahl der Mitglieder. In einer Organisation mit 164 Teilnehmern gestalten sich einstimmige Beschlüsse mitunter äußerst schwierig. „Und sei es nur weil immer ein Teil der Mitglieder im Wahlkampf steckt, mit Wahlversprechen, die dazu



Luxemburg ist angewiesen auf den europäischen und weltweiten Handel. Ob Waren das Land nur durchqueren, ob sie importiert oder exportiert werden, fußt dieser Handel auf internationalen Regeln. (FOTO: LEX KLEREN)

führen, dass sie keine Eingeständnisse in den Verhandlungen machen können oder dass Zusagen, die bereits gemacht wurden, wieder in Frage gestellt werden“, erklärt Hélène Ruiz Fabri.

Ein weiterer Grund für die Probleme der WTO ist, dass einige Staaten in Krisenzeiten dazu neigen protektionistische Maßnahmen zu treffen, die dann auf multilateraler Ebene zu Spannungen führen. Ein aktuelles Beispiel dafür liefern derzeit die USA.

### USA: Vom Initiator zum Zerstörer

Der Mechanismus zur Lösung von Handelsstreitigkeiten galt lange Zeit als Juwel der WTO. Seit Frühling 2017 blockieren die USA die Neubesetzung von Richterstellen. Sie fordern eine Reform des Systems, die eine wesentlich schwächere Rolle für die unabhängigen

Richter vorsieht. So stellt sich 70 Jahre nach dem Inkrafttreten des GATT die Frage, ob die WTO als Instanz im Welthandel noch gebraucht wird.

„Wir brauchen Regeln. Und da diese derzeit von der WTO festgelegt werden, brauchen wir die WTO“, meint Hélène Ruiz Fabri. Man könne sich wünschen, diese Regeln seien mehr oder weniger liberal, doch in jedem Fall seien sie nötig, so die Rechtsexpertin. „Wir lösen die derzeitigen Probleme nicht, indem wir die WTO abschaffen.“

Auch für Michel Leesch ist es unvorstellbar, dass eine Organisation wie die WTO verschwinden könnte. Als Erbin des GATT fuße die WTO auf dem Grundsatz, weitere Kriege zu verhindern, indem in Handelsfragen international zusammengearbeitet wird.

„In unserer heutigen globalisierten Welt, in der die Staaten miteinander kooperieren müssen, ist es unvorstellbar, dass diese auf einmal keinen Nutzen mehr darin sehen, den Welthandel zu regulieren“, erklärt der Diplomat. Schließlich gehe es bei der WTO nicht nur um die Öffnung der Märkte, sondern auch um gemein-

same Regeln, Transparenz und Prinzipien wie die Nichtdiskriminierung.

### Staaten suchen nach Alternativen

Eine Folge des Stillstands bei den Verhandlungen im Rahmen der WTO ist, dass immer mehr Handelsverträge zwischen zwei oder mehreren Staaten abgeschlossen werden, wie etwa das CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada. Diese sind kompatibel mit den Bestimmungen der WTO, gehen aber über sie hinaus. „Diese Verträge erreichen das, was auf multilateraler Ebene derzeit unmöglich scheint“, erklärt Arnaud Bourgain, Professor an der Uni-

versität Luxemburg. Staaten stellen so Regeln in Themenbereichen auf, die zwar normalerweise in den Zuständigkeitsbereich der WTO fallen würden, bei denen die Verhandlungen jedoch seit geraumer Zeit stocken. Die Zahl solcher Verträge ist in den vergangenen 15 Jahren um knapp 250 gestiegen und liegt heute bei insgesamt 455 Abkommen, die parallel zur WTO existieren. So bildet die WTO den Rahmen für Hunderte von tieferen Kooperationen zwischen Staaten in Handelsfragen.

Allgemein vergesse man bei internationalen Institutionen immer das, was gut funktioniert, meint Hélène Ruiz Fabri. Beispielsweise wurden im Rahmen des GATT und der WTO zahlreiche Abkommen geschlossen. „Für jedes Abkommen gibt es ein Komitee, das regelmäßig zusammenkommt, diskutiert und viele Dinge auf dieser Ebene erledigt. Das trägt auch zur Reglementierung des Handels bei“, so die Expertin.

Das unterstreicht auch Michel Leesch. Trotz der derzeitigen Probleme funktioniere die WTO gut als Diskussions- und Verhandlungsforum sowie als Plattform zur Umsetzung und Überprüfung von Handelspraktiken.

Die Experten sehen auch für die Zukunft nicht komplett schwarz. Die WTO könne einen Dornröschenschlaf von einigen Jahren durchaus überstehen, meint Hélène Ruiz Fabri. „Das Streit-schlichtungsverfahren wird zwar leiden, aber es kann verlangsamt weiterfunktionieren.“ Internationale Institutionen hätten eine gewisse Fähigkeit, Phasen des Leerlaufs zu überstehen. „Sie können später wiederbelebt werden – auch wenn sie nie wieder so funktionieren werden wie vorher.“

## Wandel durch Handel

Vom GATT zur WTO

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) bestimmte bis zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1994 die Regeln für große Teile des Welthandels. Ziel des Abkommens war der Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen, um so die weltweite wirtschaftliche Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wieder anzukurbeln.

Dabei war das GATT lediglich eine Kompromisslösung. Ursprünglich sollte nämlich eine internationale Handelsorganisation als dritte Institution, neben der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds gegründet werden. Den gemeinsamen Nenner fanden die Vertragspartner schließlich im Abbau von Zöllen.

So wurde mit dem GATT am 30. Oktober 1947 ein Paket von Handelsregeln und 45 000 Zollzugeständnissen verabschiedet. Letztere betrafen rund ein Fünftel des Welthandels im Wert von

zehn Milliarden Dollar. Bald kamen auch Themen wie Subventionen, Antidumping und das öffentliche Auftragswesen auf die Tagesordnung der Vertragspartner. Zudem wurden seit den 1970er-Jahren auch der Handel mit Dienstleistungen im Rahmen des GATT verhandelt. Erst 47 Jahre nach dem Inkrafttreten des GATT wurde schließlich die heutige Welthandelsorganisation gegründet.

Das GATT, das sich bis dahin de facto zu einer internationalen Organisation entwickelt hatte, wurde 1995 durch die WTO ersetzt. Das Abkommen an sich besteht aber bis heute und bildet den Rahmen der WTO. Die Organisation mit Sitz in Genf ist somit dafür zuständig, Regeln für den internationalen Handel zu formulieren, schrittweise den Handel mit Dienstleistungen zu liberalisieren und geistiges Eigentum zu schützen.

Luxemburg ist Gründungsmitglied und gehörte auch zu den ersten 23 Vertragspartnern des GATT am 1. Januar 1948. M.G.

„Wir lösen die derzeitigen Probleme nicht, indem wir die WTO abschaffen.“

Hélène Ruiz Fabri



Das GATT blickt auf eine lange Geschichte zurück und entwickelte sich schon früh zu einer internationalen Organisation. (FOTO: BETTMANN)