

# Handels- und WTO-Reform

## Die wichtigsten gewerkschaftlichen Prioritäten für 2021

### Die WTO-Ministerkonferenz im Jahr 2021 muss den Weg für eine echte Reform freimachen.

Die WTO und ihre Mitglieder spielen eine entscheidende Rolle bei der **Gestaltung der Weltwirtschaft**. Doch es darf nicht so weitergehen wie bisher: Billige, ausbeuterische Arbeit treibt die globalen Profite an, und Milliarden von Menschen sind von den Segnungen des Handels ausgeschlossen, die nur einer sehr kleinen Elite zugutekommen. Die bestehenden Handelsregeln und die Art und Weise, wie sie die Weltwirtschaft bestimmen, sind verantwortlich für die Verstärkung extremer Ungleichheiten und oft ausbeuterischer menschenunwürdiger Produktionsbedingungen ohne einen globalen Mindeststandard an Menschen- und Arbeitsrechten. Sie fördern zudem verschwenderischen Konsum, der Umweltzerstörung und Klimawandel, die weitere Entmachtung von entrechteten Gruppen, anhaltende Armut und Ernährungsunsicherheit verursacht.

Die WTO steckt in der Krise, und es ist höchste Zeit für eine grundlegende Veränderung. Andernfalls wird sich das mangelnde Vertrauen der Menschen in die Globalisierung noch verstärken, mit wachsender Verzweiflung, sozialen Unruhen und einer weiteren Aushöhlung der Demokratie.

Seit ihrer Gründung im Jahr 1995 hat die WTO eine verengte Vorstellung von zunehmender Handelsliberalisierung ohne Rücksicht auf soziale oder ökologische Auswirkungen. Gemeinsamer Wohlstand, Menschen- und Arbeitnehmerrechte und ein nachhaltiger Planet dürfen nicht länger außer Acht gelassen, sondern müssen in den Mittelpunkt des globalen Handelssystems gestellt werden. Das unternehmerische Modell muss sich ändern, und die Regierungsmitglieder der WTO müssen ihre Verantwortung für den Schutz der arbeitenden Menschen übernehmen.

Zur Wiederherstellung der Legitimität und Relevanz der WTO fordert der IGB die Organisation und ihre Mitglieder auf, die Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO mit folgenden Maßnahmen umfassend in das globale Handelssystem zu integrieren:

**Festlegung eines fairen Wettbewerbs** auf der Grundlage von allgemein akzeptierten Arbeits- und Umweltverpflichtungen – darunter die Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 und einschlägige Normen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (OHS).

**Entwicklung von Überwachungs- und Konformitätsmodellen**, um Regierungen und Unternehmen für die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen zur Verantwortung zu ziehen.

**Schaffung geeigneter Plattformen für einen tragfähigen sozialen Dialog**, um sicherzustellen, dass die Handelspolitik die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt.

Mehrere WTO-Mitglieder haben eine entsprechende Diskussion angestoßen mit dem Ziel, die WTO zu reformieren. Die Gewerkschaftsbewegung sieht in dieser Initiative die Chance, das Regelwerk des globalen Handelssystems an den zuvor beschriebenen Forderungen und den Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung neu auszurichten, um die Themen Klimakrise, Ausbeutung und Einkommensungleichheit schnellstmöglich anzugehen.

Die Reform sollte neben dem Abschluss der Doha-Entwicklungsagenda und der Reform des Landwirtschaftsabkommens auch die Zusammenarbeit zwischen der ILO und der WTO verbessern und ein fairen **Mindeststandard für den Wettbewerb mit Mechanismen zum Kapazitätsaufbau und einklagbaren Arbeits- und Umweltstandards schaffen**.

Alle neuen multi- und plurilateralen Verhandlungen sollten eine **Nachhaltigkeitsbewertung** beinhalten, mit der die zu erwartenden Folgen für menschenwürdige Arbeit, die Verteilung der Arbeitseinkommen, soziale Ungleichheit (einschließlich einer Analyse der Geschlechterverhältnisse) und die Umwelt sowie andere Ziele für nachhaltige Entwicklung analysiert werden. Diese Bewertungen sollten zu Beginn der Verhandlungen durchgeführt werden, um die Anstrengungen der Beteiligten zur Schaffung von möglichst vielen guten Arbeitsplätzen und zur Abmilderung etwaiger negativer Auswirkungen zu steuern. Ergibt die Nachhaltigkeitsbewertung, dass ein Abkommen voraussichtlich zu Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit führen wird, oder dass gravierende potenzielle negative Auswirkungen nicht wirksam abgemildert werden können, sollten die Verhandlungen abgebrochen werden.

Wissenschaftler\*innen und Fachleute haben die derzeit gängige **ökonomische Modellierung** kritisiert, weil sie ungenau und ideologisch auf eine weitere Handelsliberalisierung fixiert sei. Um möglichst praxisnahe Ergebnisse zu erzielen, sollte die WTO in Zusammenarbeit mit der UNCTAD, der ILO und anderen internationalen Organisationen an einer wissenschaftlichen Initiative zur Entwicklung einer glaubwürdigeren ökonomischen Modellierung mitwirken.

Der bestehende **Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik** der WTO muss aktualisiert werden. Dadurch können insbesondere in Exportsektoren Verstöße gegen Arbeitsnormen berücksichtigt werden. Um ein integratives Wachstum zu unterstützen, sollte die WTO ihre Mitglieder dazu anhalten, international vereinbarte Arbeitsnormen wirksam in ihre Handelsabkommen und -programme zu integrieren. Darüber hinaus sollten „Aid for Trade“-Programme sicherstellen, dass genügend Mittel zur Deckung der Anpassungskosten und zur Weiterbildung von Beschäftigten, die von der Handelsliberalisierung negativ betroffen sind, vorhanden sind.

## *Zu den konkreten Handlungsfeldern der aktuellen WTO-Agenda zählen:*

### **Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie**

Im Oktober 2020 reichten Südafrika und Indien einen Vorschlag ein, der eine vorübergehende Ausnahmeregelung für alle WTO-Mitglieder hinsichtlich bestimmter Bestimmungen des TRIPS-Abkommens in Bezug auf die „Prävention, Eindämmung oder Behandlung“ von COVID-19 fordert. Mit diesem Vorschlag, der von über 100 WTO-Mitgliedern unterstützt wird, könnten die Länder die Hindernisse im Zusammenhang mit gewerblichem Rechtsschutz für die Herstellung und Lieferung von Diagnostika, Medizintechnik, Behandlungen und Impfstoffen im Zusammenhang mit der Pandemie umgehen.

Der IGB, die IÖD und andere GUFs haben sich einem breiten Kreis der globalen Zivilgesellschaft angeschlossen und fordern die sofortige Genehmigung dieser Ausnahmeregelung zum TRIPS-Abkommen.

Die Industrienationen mit großen Pharmaindustrien, wie die USA, die EU, die Schweiz, Norwegen, Australien, Kanada, Japan und das Vereinigte Königreich, blockieren jedoch die Zustimmung zu der Ausnahmeregelung - mit wenig überzeugenden Argumenten wie dem Schutz von Innovationen und Unternehmensgewinnen. De facto blockieren sie die Massenproduktion von dringend benötigten Hilfsmitteln und Impfstoffen und gefährden das Leben und den Lebensunterhalt von Millionen von Menschen, indem sie die Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen weiter hinauszögern.

Winnie Byanyima, die Direktorin von UNAIDS, rief die WTO-Mitglieder dazu auf, „die leidvollen Erfahrungen aus den Anfangsjahren der AIDS-Bekämpfung nicht noch einmal zu wiederholen, als die Menschen in den reicheren Ländern wieder gesund werden konnten und gleichzeitig Millionen von Menschen in den Entwicklungsländern im Stich gelassen wurden“.

Währenddessen werben die Industrienationen für eine Vereinbarung zur Abschaffung von Zöllen auf medizinische Güter als Antwort der WTO auf die COVID-Pandemie. Ein solches Abkommen würde jedoch keine gerechte Verteilung von Medikamenten und Ausrüstung garantieren, insbesondere unter den Bedingungen des freien Marktes, wo reiche Länder die Entwicklungsländer übervorteilen und die verfügbaren Vorräte für ihre Bevölkerungen horten. Anstatt den Schwerpunkt auf die weitere Liberalisierung der medizinischen Versorgungsketten zu legen, sollte sich die WTO auf Maßnahmen wie die TRIPS-Ausnahmeregelung konzentrieren, die eine schnelle Verteilung von Impfstoffen und Medikamenten ermöglichen, die für die Beendigung dieser globalen Pandemie unerlässlich sind.

## E-Commerce-Verhandlungen

Die Gewerkschaften fordern den Abbruch der E-Commerce-Verhandlungen im Rahmen der WTO. Grenzüberschreitende Datentransfers, Datenspeicherung und -nutzung, Zugang zu Quellcodes und andere vermeintliche E-Commerce-Themen sind per se politisch, da sie die künftige Verteilung von Reichtum und Macht, den Zugang zu Technologie, zu Informationen und den Umgang mit Falschinformationen, die Art der guten Regierungsführung und der Demokratie, die Konsumgewohnheiten, den Klimaschutz und ganz allgemein viele Themen auch außerhalb des E-Commerce bestimmen werden.

Mit ihrem zurückhaltenden Ansatz zur staatlichen Regulierung ist die WTO nicht der geeignete Rahmen, in dem die Zukunft der Arbeit und der globalen Wirtschaft geregelt werden sollte. Die Vorschläge, die von den durchsetzungsfähigsten Verfechtern dieser Verhandlungen vorgelegt werden, sind identisch mit den Forderungen von Big Tech. Dies ist ein weiterer Grund, warum die Gewerkschaften dieses Vorhaben mit Misstrauen beobachten.

Der IGB und die IÖD haben zwei Berichte zu den E-Commerce-Verhandlungen veröffentlicht und darin eine Reihe von Risiken in Bezug auf die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, auf Einkommensungleichheit, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die Überwachung am Arbeitsplatz, den Schutz personenbezogener Daten und andere ethische Bedenken der globalen Gesellschaft aufgezeigt.

*Die laufenden Verhandlungen sind sofort abubrechen. An ihrer Stelle sollten die Regierungen in einem geeigneten Forum und unter Beteiligung der Sozialpartner Regeln diskutieren und vereinbaren und entsprechende Institutionen für eine globale Daten-Governance einrichten - mit dem klaren Auftrag, datengestützte Technologien für alle verfügbar zu machen und sicherzustellen, dass sie einen Nutzen für den Planeten bringen.*

## Investitionsförderung und nationale Regulierungsmaßnahmen

Bei den Verhandlungen über Investitionserleichterungen geht es u.a. um die Planungssicherheit und Objektivität von Investitionsmaßnahmen, Verwaltungsverfahren und Vermittlungsmechanismen. Es gibt ein großes Potenzial für Überschneidungen zwischen den Verhandlungen über nationale Regulierungsmaßnahmen und den Verhandlungen über Investitionserleichterungen. Beide zielen darauf ab, die Kompetenz der Regierungen bei der Gestaltung der Investitionspolitik einzuschränken und ein wirtschaftsfreundliches Umfeld zu schaffen, in dem Investoren ihre Position gegenüber den Regierungen ausbauen. Die Verhandlungen über nationale Regulierungsmaßnahmen betreffen unter anderem Anforderungen und Verfahren für Lizenzen und Qualifikationen sowie technische Standards für den Handel mit Dienstleistungen.

In den Verhandlungen wird die Festlegung von Standards für nationale investitionspolitische Maßnahmen diskutiert, um die Legitimität der Maßnahmen zu bestimmen. Die Erfahrungen mit der WTO-Streitbeilegung zeigen, dass die schwammigen Bestimmungen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), wonach Regulierung „transparent“, „unparteiisch“ und „nicht aufwändiger als nötig“ sein soll, dazu geführt haben, dass Vorschriften aufgeschoben, abgeschwächt und blockiert wurden. Eine ähnliche Wirkung kann mit anderen Regeln wie etwa beschleunigten Verwaltungsverfahren oder der Bearbeitung von Anträgen in „angemessener Zeit“ erzielt werden. Auch als KMU-freundliche Maßnahmen getarnte Regelungen und Bestimmungen über den Zugang zu Ombudsmännern und Beschwerdeverfahren für Unternehmen schränken den ordnungspolitischen Spielraum ein.

Die Gewerkschaftsbewegung hat die Pläne für ein Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) analysiert und kritisiert. Dabei geht es unter anderem um die sich rasch wandelnde Struktur der Weltwirtschaft. Insbesondere werden viele traditionelle Güterbranchen als Dienstleistungen bezeichnet. So würde z.B. der Abbau von Eisen als reiner Warenhandel behandelt werden, wenn Eisenerz das Endprodukt ist. Wird der Bergbau als Gewinnung, Reinigung und Polieren von Erzen und anderen damit verbundenen Aufgaben behandelt, wird er als Dienstleistung eingestuft, und es gelten die Dienstleistungsregeln der WTO. Die UNCTAD hat davor gewarnt, dass die Digitalisierung, auch mit Technologien wie etwa dem 3D-Druck, potenziell sämtliche Waren als Dienstleistungen umklassifizieren könnte.

Ein Investitionserleichterungsabkommen und die Erweiterung der GATS-Bestimmungen mit den derzeitigen nationalen Regulierungsmaßnahmen würden den politischen Spielraum für Regierungen noch weiter einschränken, um Kriterien und Maßnahmen festzulegen, die langfristige, verantwortungsvolle und produktive Investitionen anziehen. Investoren genießen bereits bizarr überzogene Privilegien unter bilateralen Investitionsabkommen (BIT), die ihnen die Möglichkeit geben, Regulierungen direkt in Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren (ISDS) anzufechten.

*Regierungen sind befugt, einseitig Maßnahmen zu ergreifen, die Investitionen erleichtern, anziehen und auch fördern würden. Es bringt keinen Vorteil, die nationale Investitionspolitik der WTO anzuvertrauen, zumal wenn die Regierungen gleichzeitig einen Prozess zur Reform des höchst umstrittenen ISDS eingeleitet haben, um die Macht der Investoren besser auszugleichen und ihren politischen Handlungsspielraum zu vergrößern.*

**Maßnahmen zur Lokalisierungspolitik bei Auslandsinvestitionen**, wie z.B. Anforderungen an Joint Ventures, Obergrenzen für ausländische Beteiligungen und Vorgaben für die Investitionsleistung, die die Beschäftigung lokaler Arbeitskräfte, Ausbildung und Qualifizierung sowie die Beschaffung einheimischer Materialien beinhalten, sind wichtige industriepolitische Instrumente und sollten allen Volkswirtschaften auch weiterhin zur Verfügung stehen. Ein Teil der Mitglieder fordert im Rahmen der WTO-Reform die Einschränkung solcher Maßnahmen. Im Falle einer Einigung würde dieser Ansatz die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele untergraben. Die WTO sollte sich darauf verständigen, sämtliche Beschränkungen für staatliche Maßnahmen in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen aufzuheben.

Da das WTO-Abkommen über **handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs)** bereits viele solcher staatlichen Maßnahmen einschränkt und Übergangsfristen festlegt, sollte jede zusätzliche ordnungspolitische Einschränkung vermieden werden. Die Mitglieder sollten Verhandlungen zur Überarbeitung des restriktiven TRIMs-Regelwerks nur mit dem Ziel aufnehmen, entwicklungspolitische Maßnahmen weitestgehend zugänglich zu machen. Wenn die Überzeugung vorherrscht, dass Nicht-Diskriminierung Investitionen anzieht, können sich die Länder in jedem Fall verpflichten, einseitig auf eine Diskriminierung zugunsten lokaler Unternehmen zu verzichten.

## Fischereisubventionen

Das Problem der Überfischung bedroht den Fortbestand des globalen Ökosystems der Meere. Die Disziplinierung der Subventionsvergabe mithilfe der WTO-Regeln könnte ein Schritt in die richtige Richtung sein, wenn dabei der Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung beachtet wird. Subventionen für große industrielle Flotten, die seit Jahrzehnten die Meere überfischen, sollten nicht mit Subventionen gleichgestellt werden, die einem Kleinfischer in einem Entwicklungsland gewährt werden.

*Die Gewerkschaften fordern die WTO-Mitglieder auf, eine Disziplinierung und Beschränkungen für Fischereisubventionen in einer Weise einzuführen, die kleine vom Fischfang lebende Bevölkerungsgruppen nicht beeinträchtigt, und Fischereisubventionen im weitesten Sinne zu berücksichtigen, so dass sie auch Subventionen für fossile Brennstoffe und andere Vergünstigungen für große Flotten umfassen.*

## Entwicklung

Als Beitrag zur Verwirklichung der Agenda 2030 sollten die WTO-Mitglieder die Doha-Entwicklungsrunde und ihre Umsetzungsagenda erneut bestätigen und ehrgeizig zu einem Abschluss bringen.

*Die Gewerkschaftsbewegung ruft die WTO-Mitglieder, ob Industrie- oder Entwicklungsländer, dazu auf, Regelungen über den präferenziellen Marktzugang unter der Bedingung zuzustimmen, dass die ILO-Normen umgesetzt werden, um die Ziele der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu erreichen; das 2013 in Bali vereinbarte Maßnahmenpaket für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) zu konkretisieren und umzusetzen; die Ursprungsregeln zu vereinfachen, um es den LDC zu erleichtern, den präferenziellen Marktzugang zu nutzen; den einseitigen zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte der LDC zu ermöglichen; die Ausnahmeregelung für Dienstleistungen, die die LDC genießen, auf unbestimmte Zeit zu verlängern; und eine ambitionierte Vereinbarung zur Umsetzung der Prinzipien der Sonder- und Vorzugsbehandlung und zur Änderung des Monitoring-Mechanismus zu treffen, um die Auswirkungen der Bestimmungen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung auf die Entwicklung zu verbessern.*

## Landwirtschaft

Die Revision des Agrarabkommens ist seit langem eine zentrale Forderung der Gewerkschaftsbewegung. Die Handelsregelungen für die Landwirtschaft haben große Auswirkungen auf die rund eine Milliarde Menschen, die von der Subsistenz-Landwirtschaft leben. Die WTO-Mitglieder müssen sicherstellen, dass ein Landwirtschaftsabkommen die Ernährungssicherung gewährleistet und die Einkommen und Lebensgrundlagen von kleinbäuerlichen Erzeugern verbessert. Außerdem sollte es garantieren, dass die WTO-Regeln zu Agrarsubventionen die Entwicklungsländer nicht benachteiligen.

*Die internationale Gewerkschaftsbewegung fordert die WTO-Mitglieder nachdrücklich auf, den Regierungen zu ermöglichen, Vorratsprogramme für die Ernährungssicherung unter die „Green Box“-Bestimmung des Landwirtschaftsabkommens einzustufen; die Unterscheidung von Subventionen nach der Farbe der Kästchen, in denen sie gemeldet werden, abzuschaffen, da sie wissenschaftlich nicht zu rechtfertigen ist; einen funktionierenden besonderen Schutzmechanismus (SSM) bereitzustellen, um den Entwicklungsländern zu helfen, auf Importfluten zu reagieren; zoll- und kontingentfreie (DFQF) Lebensmittelimporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) durch alle Mitglieder zu fördern, sofern sie nicht den einheimischen Bedarf an Nahrungsmitteln beeinträchtigen; Exporte von Nahrungsmitteln zu Preisen unterhalb der durchschnittlichen einheimischen Erzeugerpreise zu verbieten; alle Baumwoll-Subventionen und alle anderen Subventionen, die die Ernährungssicherheit und die einheimische Erzeugung in den Entwicklungsländern beeinträchtigen, abzuschaffen; und die zulässige De-minimis-Unterstützung für Entwicklungsländer anzuheben, auch durch eine Aktualisierung der Berechnungsmethode, insbesondere für diejenigen, für die keine Verpflichtungen aus dem AMS (Aggregiertes Stützungsmaß, Aggregate Measurement of Support) gelten, und unter Berücksichtigung der Inflation.*