
13. WTO-Minister:innenkonferenz in Abu Dhabi (26.02.-29.02.2024)

Anlässlich der bevorstehenden 13. Minister:innenkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Abu Dhabi von 26. bis 29. Februar 2024 weisen Bundesarbeitskammer (AK) und Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) auf die Dringlichkeit notwendiger Reformen für eine sozial gerechte, weniger krisenanfällige und ökologisch nachhaltige Weltwirtschaft hin. Denn die WTO muss endlich am Ziel der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ausgerichtet werden und sich in den Dienst der Bekämpfung der Klimakrise und des dringend notwendigen sozial-ökologischen Umbaus stellen.

Die WTO in der Krise

Regelbasierter Welthandel lautete das dezidierte Ziel der WTO bei ihrer Gründung 1995. Seitdem hat sich der internationale Handel gewandelt und selbst WTO-Chefökonom Ralph Rossa hat festgestellt, dass die WTO ihrem Wunsch eines globalen Freihandels nicht (mehr) ganz gerecht werden kann. Zwar hat die WTO die weltweiten Zölle und Handelshemmnisse stark reduzieren können, doch wird sich diese Entwicklung weltweit womöglich nicht fortsetzen. Auch ist evident, dass nicht alle Länder weltweit gleichermaßen vom Zollabbau bzw. den Spielregeln der WTO profitieren konnten.¹ **Freier Handel und wirtschaftliche Entwicklung stehen oft im Widerspruch – beispielsweise in Fragen von Ernährungssicherheit, Technologietransfer oder dem Schutz bzw. Aufbau heimischer Industrien.** Spätestens in der COVID-Krise wurde deutlich, dass fehlender Kooperationswille bei der Freigabe geistiger Eigentumsrechte für kritische Technologien globale Ungleichheiten zementiert (wie z.B. im Gesundheitsbereich und dem sog. „TRIPS-Waiver“). Aber auch strenge Zollvorgaben hemmen insbesondere Entwicklungsländer. In Vorbereitung auf diese Minister:innenkonferenz argumentierte beispielsweise Indien, dass die strengen Zollaufgaben im Agrarsektor (maximal 10%) durch die WTO der Ernährungssicherheit im Weg stünden. Indien und andere G33 Länder forderten deshalb eine permanente Ausnahme der Auflagen für Belangen der Ernährungssicherheit.² Industrieländer – allen voran die USA und die EU – argumentieren entschieden dagegen³.

Darüber hinaus **geht freier Handel oftmals mit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen einher**, denn für Investor:innen sind die billigen Arbeitskräfte in

¹ Klein, M. (2020). WTO-Reform: Formale Regelgleichheit reicht nicht aus, alle Mitgliedsländer brauchen gleiche wirtschaftliche Chancen. *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 315-320.

² <https://www.thehindubusinessline.com/economy/us-says-it-is-not-possible-to-meet-indias-demand-on-public-stockholding-at-mc13/article67749229.ece> [14.02.2024].

³ https://www.business-standard.com/economy/news/dispute-settlement-reform-agri-e-commerce-discussed-at-2-day-wto-meet-123102500226_1.html [14.02.2024].

Ländern des globalen Südens ein wichtiger komparativer Kostenvorteil.⁴ Die fehlende Miteinbeziehung von Arbeitsbedingungen – und Standards ist u.a. auf die Tatsache zurückzuführen, dass Gewerkschaften und zivile Organisationen von der WTO ausgeschlossen sind. Nach wie vor wird beispielsweise der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) der Beobachterstatus verweigert. Die Interessen der Privatunternehmen und Konzerne dagegen finden sich in einer Vielzahl von WTO-Entscheidungen wieder. In 80 Streitfällen in Fragen des Gemeinwohls etwa wurde 73-mal im Sinne der Konzerne entschieden.⁵

Die WTO steckt derzeit nicht nur aufgrund der seit Dezember 2019 andauernden Blockade des Streitbeilegungsmechanismus durch die USA in der Krise. Generaldirektorin Okonjo-Iweala konstatierte kürzlich: „Die größte Herausforderung sind die geopolitischen Spannungen und die daraus resultierende Unsicherheit“⁶. Auch hält sie fest, dass sich einige Entwicklungsländer nicht mehr mit der aktuellen Ausgestaltung der WTO-Regeln zufriedengeben wollen. Gerade die zunehmende Blockbildung hat zu dem erstarkten Selbstbewusstsein der Entwicklungsländer beigetragen und neue Allianzen begründet. Der indische Premierminister selbst proklamierte beispielsweise, Indien wolle die Entwicklungsländer unter einem gemeinsamen Dach vereinen.⁷

Um langfristig auf diese Fragen Antworten zu finden, braucht es eine alternative WTO, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen ist und nicht mehr vorrangig die Interessen von Konzernen bedient.

Handel und Entwicklung

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen und der globalen Ungleichheit ist das Handelsregime mit Blick auf den globalen Süden und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) zu überprüfen. Dabei ist sicherzustellen, dass deren struktureller wirtschaftlicher Wandel sowie der Schutz und die Förderung der Menschenrechte, einschließlich der Arbeitnehmer:innenrechte, entsprechende Berücksichtigung finden. WTO-Regeln müssen daher den industriellen und wirtschaftlichen Aufbau der Entwicklungsländer unterstützen und ihnen den Spielraum gewähren, die sie für die wirtschaftliche Diversifizierung benötigen.

Gerade für die Förderung lokaler Wertschöpfungsketten braucht es im Sinne der Entwicklung allgemeine Ausnahmen im WTO-Regelwerk, speziell für Länder des globalen Südens. Um dem internationalen Wettbewerb standhalten zu können, müssen Entwicklungsländer außerdem Maßnahmen ergreifen können, die ihre landwirtschaftlichen, industriellen und allgemeinen Wirtschaftsstrukturen schützen. Derzeit sind strenge Richtlinien für die Vergabe von Zöllen vorgesehen, die gerade schwach entwickelten Ländern Steine in den Weg legen. Allen voran Agrarprodukte müssen komplett von den Regulierungen ausgenommen werden, denn gerade in diesem Bereich werden industrialisierte Länder de facto bevorzugt. Die EU

⁴ https://ourworldisnotforsale.net/2021_WTO-Turnaround [08.02.2024].

⁵ Public Citizen (2019): Fatally Flawed WTO Dispute System. <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/WTO-Disputes-Summary-November-2019-FINAL.pdf> [08.02.2024].

⁶ European Commission (2023). Civil Society Dialogue meeting on the reform of the WTO [Video]. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-meetings-civil-society/civil-society-dialogue-meeting-reform-wto-2023-06-27_en.

⁷ <https://internationalepolitik.de/de/die-neue-macht-der-entwicklungslaender> [08.02.2024].

beispielsweise subventioniert die Agrarindustrie besonders stark, 2019 lagen die Direktzahlungen an Landwirte bei rund 38 Milliarden Euro – das entspricht beinahe dem 14-fachen des BIPs von Burundi.⁸

Anstatt also weiter Handelsliberalisierungen über die Strukturen der WTO nach dem Motto „Trade not Aid“ voranzutreiben, **plädieren AK und ÖGB für eine nachhaltige Ausweitung der Entwicklungshilfen**. Die Organisation Welternährung beispielsweise unterstreicht diese Forderung und sieht akuten Handlungsbedarf, wenn die Ziele der Agenda 2030 erreicht werden sollen.⁹

WTO am Ziel der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen ausrichten

Die WTO hat jahrelang die **Augen vor den sozialen Fragen der Globalisierung verschlossen**: Weltweit ist eine Aushöhlung von Arbeitnehmer:innenrechten, Prekarisierung der Arbeitswelt, Verschärfung von Einkommensungleichheit und damit ein Wettlauf nach unten zu beobachten. Laut Berichten von Oxfam hat die weltweite Inflationskrise die Ungleichheit weiter verschärft, die ärmsten 60% sind noch ärmer geworden.¹⁰ Statt zu breit geteiltem Wohlstand beizutragen, hat die Liberalisierungsagenda der WTO in der Praxis den politischen Handlungsspielraum eingeengt. Damit ist sie zu einem ernsthaften Hindernis für nachhaltige Entwicklung und einer wohlstandsorientierten Politik geworden.

Um Armut nachhaltig zu bekämpfen, müssen existenzsichernde Löhne ausverhandelt werden können. Dies setzt Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivvertragsfreiheit voraus. Das Verbot von Kinderarbeit, ein umfassendes Diskriminierungsverbot insbesondere von Frauen sowie das Verbot von Zwangsarbeit sind die Basis für eine nachhaltige soziale Entwicklung weltweit. Daher müssen insbesondere diese **elementaren Arbeitnehmer:innenrechte als Sozialklausel im Vertragswerk der WTO verankert** werden und somit rechtlich einklagbar und sanktionierbar sein. Zudem sind alle IAO-Kernarbeitsnormen in die Liste der allgemeinen Ausnahmebestimmungen (Art. XX GATT) aufzunehmen.

Um die Durchsetzung der IAO-Kernarbeitsnormen im internationalen Handel zu gewährleisten, ist die Zusammenarbeit zwischen WTO und IAO mit Leben zu füllen. Dafür ist etwa die Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums in der WTO unter Einbindung der Zivilgesellschaft und insb. der Gewerkschaften notwendig. Eine wichtige Voraussetzung für eine gleichrangige Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen ist zudem die Gewährung des Beobachterstatus für die IAO in der WTO. Die WTO ist seit Jahren Beobachter bei der IAO.

Die Nichteinhaltung der IAO-Konventionen trifft insbesondere auf sogenannte Exportproduktionszonen (EPZ) und häufig auf den Agrarsektor zu, der der weltweit größte Arbeitgeber ist. In EPZ werden die in Entwicklungsländern ohnehin sehr niedrigen Arbeitsstandards noch weiter unterlaufen, um so die Exportproduktion z.B.

⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20211118STO17609/landwirtschaftsstatistiken-subventionen-arbeitsplatze-produktion-infografik> [07.02.2024].

⁹ <https://www.welthungerhilfe.de/welternaehrung/rubriken/entwicklungspolitik-agenda-2030/deutsche-oda-in-daten-fakten-und-trends> [14.02.2024].

¹⁰ <https://www.oxfam.de/ueber-uns/publikationen/bericht-soziale-ungleichheit-2024> [14.02.2024].

in der Textilindustrie in diesen Ländern attraktiver zu machen. Dies führt zu massiven Ausbeutungen von Arbeitnehmer:innen¹¹. Daher ist ein Verbot dieser Form der Exportproduktionszonen unabdingbar.

Friedenklausel fürs Klima, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden

Nach dem Bericht des Weltklimarats 2023 braucht es dringenden Handlungsbedarf in Klimafragen, laut offizieller Einschätzung werden die Pariser Klimaziele bereits jetzt verfehlt.¹² Der internationale Handel ist mit seinen weltweit verzweigten Wertschöpfungsketten und langen Transportwegen ein wesentlicher Motor globaler Treibhausgasemissionen, ganze 45% der weltweiten Emissionen stehen mit dem Handel in Verbindung¹³. Bisher geht WTO-Recht dem internationalen Umweltrecht vor, Handel und Umwelt werden voneinander getrennt. Das zeigt sich einerseits darin, dass WTO-Entscheidungen in Streitbeilegungsverfahren handelsrelevante Entscheidungen aus Umweltabkommen häufig konterkariert haben. Andererseits versuchen vor diesem Hintergrund Staaten oft gar nicht, umwelt- und klimarelevante Regeln zu vereinbaren, wenn diese den Handel behindern könnten. Daher muss die Bekämpfung der Klimakrise sowie von Umwelt- und Sozialdumping Vorrang vor den WTO-Regeln haben.

Als ÖGB und AK sprechen wir uns aus diesem Grund für die Einführung einer Friedensklausel fürs Klima in den Strukturen der WTO aus. Eine solche Klausel würde dafür sorgen, dass die WTO-Regulierungen die öffentliche Förderung grüner Energie und Technologien nicht mehr behindern. Im Ergebnis sollen Maßnahmen der Staaten zur Reduktion der Treibhausgasemissionen aus dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO ausgenommen werden. Das ist bis jetzt leider noch nicht der Fall. So konnten Japan und die EU erfolgreich Kanada für sein erneuerbares Energieprogramm klagen, die USA Indien für die Förderung nationaler Solarproduktion, Indien die USA für erneuerbare Energieprogramme in acht Bundesstaaten und auch Malaysien klagt die EU aktuell mit dem Hinweis auf Diskriminierung gegen palmölbasierte Biokraftstoffe im Rahmen der EU-Ziele für erneuerbare Energien.¹⁴

Eine Friedensklausel für das Klima ist in Anbetracht der Dringlichkeit und des Voranschreitens des Klimawandels längst überfällig und unerlässlich, da eine aktive Industrie- und Regionalpolitik in Zukunft essenziell für einen sozial-ökologischen Umbau sein wird. Dies betrifft nicht nur Industrie-, sondern insbesondere auch Entwicklungsländer, die erst klimafitte Industrien bzw. sonstige notwendige öffentliche Infrastruktur aufbauen müssen. Entwicklungsländer, die historisch wenig zur Klimakrise beigetragen haben, sollten konkrete Unterstützungsmaßnahmen im

¹¹ International Labour Organization (2017): Promoting decent work and protecting fundamental principles and rights at work in export processing zones, Report for discussion at the Meeting of Experts to Promote Decent Work and Protection of Fundamental Principles and Rights at Work for Workers in Export Processing Zones (Genf, 21–23 November 2017), International Labour Office, Enterprises Department, Genf.

¹² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/grundlagen-des-klimawandels/weltklimarat-ipcc/sechster-sachstandsbericht-des-weltklimarates-ipcc#zentrale-kernaussagen-zur-klimaerwarming> [14.01.2024].

¹³ Brandi, C. (2017). Trade elements in countries' climate contributions under the Paris Agreement. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper.

¹⁴ Trade Justice, Sierra Club: FAQ: Climate Peace Clause. <https://tradejusticefund.org/wp-content/uploads/FAQ-Climate-Peace-Clause-Final.-1-1.pdf> [08.01.2024].

Hinblick auf Arbeits- und Umweltnormen – etwa durch Technologietransfer und Capacity Building – erhalten.

Handlungsspielräume für öffentliche Interessen sichern: Kein Zugriff auf Krisen- und Daseinsvorsorge

Der dringende Reformbedarf der WTO betrifft vor allem auch die öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Das GATS-Regelwerk mit seinen bestehenden Ausnahmebestimmungen ist allerdings lückenhaft und gewährleistet keinen verlässlichen Schutz der Daseinsvorsorge. WTO-Vertragswerke, wie das Dienstleistungsabkommen GATS, sind in der Hochzeit weltweiter Privatisierungen und Liberalisierung entstanden. Dies hat dazu geführt, dass der rechtssichere Schutz von wohlfahrtsstaatlichen Handlungsspielräumen in Bereichen wie öffentlicher Dienstleistungen, kritischer Infrastruktur oder innerstaatlicher Regulierung von nachrangigem Interesse war.

Darüber hinaus besteht eine einseitige Ausrichtung auf das Prinzip „fortschreitender Liberalisierung“, das immer wieder von Neuem das Ausweiten von handelspolitischen Einflussbereichen und offensiven Geschäftsinteressen fördert. Zwar hat wiederholte öffentliche Kritik bisher zum Teil verhindert, dass in Bereichen wie Gesundheit, Datenschutz, Verkehr, Wasserversorgung oder soziale Dienste offensive Liberalisierungsversuche uneingeschränkt durchgesetzt werden konnten. Der Druck von Konzernlobbys ist jedoch weiterhin groß. Daher muss insbesondere auch in der WTO außer Streit gestellt werden, dass **öffentliche Dienstleistungen endlich lückenlos und rechtssicher von Handelsabkommen auszunehmen** sind.

Besondere Wachsamkeit muss gegenwärtig Verhandlungsbereichen wie „innerstaatliche Regulierung“ und anderen bisher strittigen regulatorischen Themen (wie z.B. Subventionen und Dienstleistungskonzessionen) gelten. Keinesfalls dürfen in diesem Zusammenhang **die regulatorischen Gestaltungsfreiheiten demokratischer Entscheidungsgörper auf lokaler, nationaler oder etwa europäischer Ebene gefährdet** werden.

Aus all den genannten Gründen erachten wir eine tiefgreifende Reform der WTO für unerlässlich. Gerade die Handelspolitik kann einen entscheidenden Beitrag dafür leisten, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden.