

## Policy Brief Nr. 51, Juni 2021

# WTO 2.0: Rück- und Ausblick auf das multilaterale Welthandelssystem

**Ralph Janik** (SFU/Universität Wien)

Das vorliegende Policy Brief befasst sich mit früheren und gegenwärtigen Herausforderungen für die WTO und den Welthandel. Es beginnt mit allgemeinen Ausführungen zum Forschungsstand bezüglich der Überlegenheit von Multilateralismus gegenüber bilateralem Vorgehen und den Grenzen der Beurteilung der Effekte für einzelne, allen voran kleinere, Volkswirtschaften. Darauf aufbauend wird die Doha-Runde beleuchtet, die an fundamental gegensätzlichen Forderungen, aber auch strukturellen Problemen, wie der hohen Teilnehmerzahl, scheiterte. Einige kleinere Erfolge wie die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Trade Facilitation Agreement oder die weitgehende Einigung zu vielen die Landwirtschaft betreffenden Fragen bleiben jedoch.

Gegenwärtig leidet die WTO außerdem unter der US-Blockade des Streitbeilegungssystems und deren „Handelskrieg“ mit China, bei dem alle Seiten Welthandelsrecht verletzt hatten (und, aufgrund des Nichtfunktionierens des Appellate Body, auch mussten). Es wird sich weisen, ob die gegenwärtigen Initiativen der Europäischen Kommission bei der zwölften Ministerkonferenz Wirkung zeigen können. Die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und die globale Ungleichheit und Ungerechtigkeit bei der Versorgung mit Impfstoffen erfordert jedenfalls genuin-globale Zusammenarbeit.

## Einleitung

Das moderne System des Welthandels geht auf die Zeit der wirtschaftlichen und geopolitischen Vorherrschaft des Vereinigten Königreichs im 19. Jahrhundert zurück. In diese Phase fallen einerseits unilaterale Zollreduktionen oder erste Freihandelsabkommen – allen voran der 1860 mit Frankreich geschlossene Cobden-Chevalier-Vertrag – und andererseits protektionistische Handelspraktiken, insbesondere infolge der „Long Depression“ von 1873. Parallel dazu wurden Deutschland und die USA zu neuen wirtschaftlichen Großmächten. Die Frage, ob dieser Aufstieg trotz oder wegen ihres damaligen protektionistischen Kurses möglich war, bleibt wohl für immer umstritten.<sup>1</sup>

In gleicher Manier ist der „extreme protectionism“ der Zwischenkriegszeit, genau genommen nach der „Great Depression“, im kollektiven Wirtschaftsgedächtnis geblieben. Der Smoot-Hawley Tariff Act von 1930, der die US-Zölle für rund 20.000 Erzeugnisse auf durchschnittlich 59,1% festlegte und entsprechende Gegenmaßnahmen anderer Staaten nach sich zog, gilt bis

heute als warnendes Beispiel für die Auswirkungen von Protektionismus und seinen wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen.<sup>2</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen die USA und eine Reihe weiterer Staaten daher darin überein, eine Internationale Handelsorganisation einzurichten. Sie sollte als Sonderorganisation der neu gegründeten Vereinten Nationen den Handel mit Erzeugnissen und Dienstleistungen, aber auch Arbeitnehmerrechte regeln. Diese „International Trade Organization“ (ITO) wurde aufgrund des Widerstands im US-Kongress allerdings nie umgesetzt, weil die Gründung einer Welthandelsorganisation ohne die größte Volkswirtschaft der Welt sinnlos gewesen wäre. Der aufkommende Kalte Krieg und mit ihm der Koreakrieg veranlasste US-Präsident Truman endgültig dazu, sich von einem Beitritt zu verabschieden.<sup>3</sup> Damit starb auch der Gedanke einer Internationalen Organisation zur Regelung des Welthandels, dem 1944 auf Bretton Woods mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) errichteten globale Finanz- und Wirtschaftssystem fehlte die wesentliche dritte Säule.

<sup>1</sup> Kevin H. O'Rourke, 'Tariffs and Growth in the Late 19th Century' (2000) 110/463 *The Economic Journal* 456.

<sup>2</sup> Douglas A. Irwin, 'The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment' (1998) 80/2 *The Review of Economics and Statistics* 326.

<sup>3</sup> Richard Toye, 'Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948' (2003) 25/2 *The International History Review* 282.

Dennoch wurde mit dem 1947 verabschiedeten General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ein Vertragsmechanismus etabliert, der erstmals den weltweiten Handel regeln sollte (in der Praxis blieben allerdings die meisten sozialistischen/kommunistischen Staaten fern). Bei den regelmäßigen und kontinuierlichen Zusammenreffen der Vertragsparteien wurden Zollreduktionen ebenso erfolgreich verhandelt wie Streitigkeiten unter seinen Mitgliedern. Die weitläufige Erzählung des steten Abbaus von Handelsschranken sollte indes nicht über die teils zähen und oftmals langwierigen Verhandlungen oder die fehlende US-Kooperation in sie betreffenden Streitfällen während der 1980er-Jahre hinwegtäuschen.

Die ab 1986 laufende letzte GATT-Verhandlungsrunde (die „Uruguay Round“) führte zur Schaffung der WTO am 1. Jänner 1995.

Sie ist damit die jüngste, aber dennoch eine der einflussreichsten großen Internationalen Organisationen.

Das zeigt auch ihre bewegte Geschichte, hatte sie doch bereits vor der COVID-19-Pandemie mit fundamentalen Herausforderungen zu kämpfen. Seit der festgefahrenen Doha-Verhandlungsrunde und spätestens mit der Wahl von Donald Trump wurde das Vertrauen in Multilateralismus und wirtschaftlichen Fortschritt endgültig fundamental erschüttert. Mit dem Aufstieg Chinas steht die Frage im Raum, wo die Grenzen des Welt-handelssystems liegen und wie ein Ausgleich mit den zwei anderen wirtschaftlichen Großmächten – den USA und der EU – gefunden werden kann.

Im Folgenden sollen daher gegenwärtige Problemstellungen für die WTO und etwaige Lösungsansätze skizziert werden.

Dabei sind, wie im Einleitungskapitel dargelegt, multilaterale, im Idealfall weltumspannende Handelsregeln gegenüber bi- oder plurilateralen (also zwischen einigen, nicht aber allen WTO-Mitgliedern geschlossene) Vereinbarungen zwar zu bevorzugen, praktisch aber vielfach nicht umsetzbar. Daran anschließend erfolgt ein Rückblick auf die allgemeinen Auswirkungen der WTO-Mitgliedschaft mit einem Fokus auf kleinere Volkswirtschaften und damit auf Österreich. Die Handlungserfolge der Doha-Runde werden hier ebenso beleuchtet wie die dabei aufgetretenen Konfliktlinien zwischen den reicheren Ländern des „Nordens“ und den ärmeren des „global south“, die wiederum untereinander weniger einheitliche Positionen vertreten als dieser konstruierte Gegensatz vermuten lässt.

Darauf aufbauend wird die gegenwärtige Situation mitsamt den Gründen für das Stocken der Doha-Runde ebenso dargestellt wie die US-Blockade des WTO-Streitbeilegungssystems und der „trade war“ mit China mitsamt seinen Auswirkungen auf die EU.

Der Schlussteil gibt einen Ausblick auf bestehende und geplante Initiativen der Europäischen Kommission und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den

Welthandel im Allgemeinen und die Sonderfrage des Patentschutzes für Impfstoffe und Medikamente im Besonderen. Als Fazit – so viel sei vorweggenommen – bleibt der vielleicht beruhigende Blick zurück in die Geschichte: Der Zustand des Welthandelssystems ist gewiss nicht ideal, aber er könnte weitaus schlimmer sein.

## 1. Multilateralismus vs. Bilateralismus

Die WTO und ihr Vorgänger, das GATT 1947 (das sich im Laufe der Jahrzehnte zu einer de facto-Internationalen Organisation gewandelt hatte), haben ein weltumspannendes Handelssystem geschaffen. Dabei stand die Reduktion von Handelsbarrieren, insbesondere von Zöllen, im Vordergrund.

Multilaterale Handelsverträge sollen dabei das Problem beheben, dass insbesondere große Länder bei der einseitigen Festlegung von Zolltarifen zu „beggar my neighbor“-Handelspraktiken neigen. Sie versuchen also, Exportüberschüsse zu erzielen, um den Wohlstand im eigenen Land zu erhöhen, was wiederum zu Lasten anderer Länder geht, weil die Zunahme von Importen beispielsweise zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen kann. Andere große Volkswirtschaften sind folglich ihrerseits bestrebt, ihrerseits Zölle zu erhöhen, um sich vor „beggar my neighbor“-Praktiken zu schützen. Im Endergebnis sinkt damit in allen involvierten Ländern das Wohlstandsniveau.<sup>4</sup>

Daher gelten (und galten) für multilaterale Verhandlungsrunden zwei Grundsätze, mit denen dieses Dilemma behoben werden soll: Reziprozität und die Meistbegünstigungsklausel.

Erstere verlangt, dass beide Seiten profitieren: Wenn ein WTO-Mitglied eine Zollreduktion auf bestimmte seiner Exportprodukte erwirken möchte, muss es umgekehrt ebenso bereit sein, seine Märkte für jene Erzeugnisse zu öffnen, die für die Verhandlungspartner von hoher Bedeutung sind. Dieses Prinzip wird allerdings in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen entwickelten und Entwicklungsländern durchbrochen: Hier gilt lediglich relative Reziprozität, Entwicklungsländer müssen ihre Märkte daher nur so weit öffnen, wie es sich mit ihrem Entwicklungsstand, Handels- und finanziellen Interessen verträgt.

Die Meistbegünstigungsklausel verlangt, dass jede Zollreduktion für ein Land automatisch auf alle anderen WTO-Mitglieder ausgeweitet wird – unabhängig davon, ob diese ihre beziehungsweise bestimmte Zölle gesenkt oder überhaupt an den Verhandlungen teilgenommen haben. Derartige „Trittbrettfahrer“-Effekte erschweren multilaterale Verhandlungsrunden maßgeblich. In der Vergangenheit wurde daher der „Produkt für Produkt“-Ansatz, bei dem jedes Land Zoll-Zugeständnisse für einzelne, eigens genannte Erzeugnisse anbietet und für andere einfordert (wodurch die

<sup>4</sup> Robert E. Baldwin, 'The Case for a Multilateral Trade Organization' in: Amrita Narlikar, Martin Daunton und Robert M. Stern (Hrsg.), *The*

*Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press 2012) 29.

Gesamtzahl der Erzeugnisse notwendigerweise beschränkt wird), bereits seit den 1960er-Jahren zu Gunsten der Anwendung von mathematischen Formeln („formula approach“), mit denen sämtliche Zölle entweder linear oder nicht-linear reduziert werden, oder dem „sectoral approach“, bei dem Länder die Zölle für sämtliche Erzeugnisse aus einzelnen Bereichen (Chemie, Medizin, gewisse alkoholische Getränke) reduzieren, aufgeben.<sup>5</sup>

Aufgrund der gegenwärtig hohen Anzahl der Verhandlungsteilnehmer erscheinen allgemeine Zollverhandlungen indes unmöglich.

Den GATT- und später den WTO-Verhandler\*innen waren die Schwierigkeiten und Grenzen multilateraler Verhandlungsrunden allerdings durchaus bewusst. Daher haben sie in Artikel XXIV des GATT die Möglichkeit vorgesehen, Freihandelsabkommen oder Zollunionen abzuschließen. WTO-Mitglieder können einander also Sondervorteile einräumen, wenn sie Einschränkungen dafür sogleich für „zumindesten den Hauptteil ihres Außenhandels“ beseitigen. Derzeit sind 349 Freihandelsabkommen in Kraft.<sup>6</sup> Das genaue Ausmaß der notwendigen Handelsliberalisierung ist übrigens unklar.<sup>7</sup>

Die Auswirkungen derartiger, in der Regel bilateraler Freihandelsabkommen auf multilaterale Verhandlungen und Handelsliberalisierungen sind in der ökonomischen Literatur umstritten. Krugman fragte bereits 1989, ob Bilateralismus „böse“ sei<sup>8</sup> und Bhagwati warnte 1991 vor ihren liberalisierungshemmenden Auswirkungen,<sup>9</sup> um später für Verhandlungen im Rahmen der WTO zu plädieren.<sup>10</sup> Eine herrschende Ansicht zu dieser Frage konnte sich nicht durchsetzen.<sup>11</sup> Länder haben jedenfalls insofern stärkere Anreize, ein multilaterales Freihandelsabkommen zu schließen, als sie ansonsten (nur) zweiseitige Verträge abschließen (können): „... a country's incentive to opt for free trade is stronger when the alternative to free trade is a bilateral agreement between the other two countries as opposed to a multilateral one“.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> Peter Van den Bossche und Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization* (Cambridge University Press 2017), 428ff. <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

<sup>7</sup> Das exakte Ausmaß der Handelsliberalisierung wurde nie ausdrücklich festgelegt; in der WTO-Rechtsprechung gibt es dazu mit *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, 22 October 1999 auch nur eine WTO-Entscheidung dazu, die obendrein keine allzu detaillierte Klärung dieser Frage gebracht hat:

„Neither the GATT CONTRACTING PARTIES nor the WTO Members have ever reached an agreement on the interpretation of the term 'substantially' in this provision. It is clear, though, that 'substantially all the trade' is not the same as all the trade, and also that 'substantially all the trade' is something considerably more than merely some of the trade“ (para. 48).

<sup>8</sup> Paul Krugman, 'Is Bilateralism Bad?', NBER Working Paper No. w2972, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1660275](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1660275).

<sup>9</sup> Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk* (Princeton University Press 1991).

<sup>10</sup> Jagdish Bhagwati, 'U.S. trade policy: The infatuation with free trade areas' in: Jagdish Bhagwati und A. O. Krueger (Hrsg.), *The dangerous drift to preferential trade agreements* (The AEI Press 1995) 1.

<sup>11</sup> Für eine Übersicht siehe Raymond Riezman, 'Can Bilateral Trade Agreements Help Induce Free Trade?' CSGR Working Paper 44/99, [http://wrap.warwick.ac.uk/2081/1/WRAP\\_Riezman\\_wp4499.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2081/1/WRAP_Riezman_wp4499.pdf).

Für allgemeine Aussagen zu den Vorzügen und Auswirkungen multilateraler Handelsabkommen gegenüber bilateralen sind die Interessen der jeweiligen WTO-Mitgliedsländer zu heterogen. Weitgehende Einigkeit besteht schon lange darüber, dass kleinere Länder allgemein von jeder Form der Handelsliberalisierung profitieren:<sup>13</sup> aus Konsumentensicht aufgrund der größeren Auswahl und Qualität von gleichzeitig billigeren Produkten, aus Sicht der Exporteure wiederum aufgrund des Erschließens neuer Märkte. Für Produzenten ergibt sich wiederum ein gemischtes Bild: Während die produktiveren eher in der Lage sind, ausländischem Wettbewerb standzuhalten und letztlich sogar zu profitieren, könnten jene Firmen, denen es nicht gelingt, sich durch höhere Produktivität ausreichend auf die zunehmende Konkurrenz aus dem Ausland einzustellen, aus dem Markt ausscheiden.<sup>14</sup>

## 2. Rückblick

### 2.1 Effekte der GATT- und WTO-Mitgliedschaft

Das im GATT 1947 ausdrücklich genannte Ziel, Zölle und andere Handelsbarrieren zu reduzieren, wurde in den nachfolgenden Jahrzehnten durchaus erreicht. Bis zur Gründung der WTO gab es acht multilaterale Verhandlungsrunden, die den weltweiten Durchschnittszoll von schätzungsweise 40% oder (jedenfalls) 22%<sup>15</sup> auf 4,96% im Jahr 2000 und 2,59% im Jahr 2018 senkten (neuere Zahlen sind nicht verfügbar).<sup>16</sup> Parallel dazu hat der Gesamtwert des Welthandels zwischen 1950 und 2000 um 44% zugenommen,<sup>17</sup> der Beitritt zu GATT/WTO führte im Durchschnitt zu einem 171%-Anstieg des Handels

<sup>12</sup> Kamal Saggi und Halis Murat Yildiz, 'Bilateralism, multilateralism, and the quest for global free trade', [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/gtdw\\_e/wkshop09\\_e/saggi\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop09_e/saggi_e.pdf), 35.

<sup>13</sup> So etwa bereits die United States International Trade Commission, Report on Investigation No. 332-324 under Section 332 of the Tariff Act of 1930 (1993), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub2608.pdf>, 12 und 24.

<sup>14</sup> Siehe Sanjay Kathuria und Sohaib Shahid, 'Why do smaller countries benefit from greater trade with their neighbors?', *World Bank Blogs*, 19. Februar 2015, <https://blogs.worldbank.org/development/why-do-smaller-countries-benefit-greater-trade-their-neighbors?sfw=pass1621905057>.

<sup>15</sup> Die 40% stammen aus dem Weltbank-Entwicklungsbericht 1987. Sie werden insofern in Frage gestellt, als die meisten Länder damals keine Zahlen zu ihren Zöllen offen legten, es unterschiedliche Methoden zur Berechnung der Durchschnittszölle gibt, wegen downward bias und der damals fehlenden weltweiten einheitlichen Kategorisierung für Erzeugnisse; sie schätzen den Zoll vor Verabschiedung des GATT eher auf etwa 22%, siehe <https://voxeu.org/article/myth-40-pre-gatt-tariffs> sowie Chad P. Brown und Douglas A. Irwin, 'The GATT's Starting Point. Tariff Levels Circa 1947' in: Manfred Elsig, Bernhard Hoekman und Joost Pauwelyn (Hrsg.), *Assessing the World Trade Organization. Fit for Purpose?* (Cambridge University Press 2017) 45.

<sup>16</sup> Die letzten Zahlen stammen aus dem Jahr 2017, siehe <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS>.

<sup>17</sup> Siehe <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03185.pdf>.

zwischen Mitgliedern und 88% zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern.<sup>18</sup>

Die (positiven) Auswirkungen der GATT- und später WTO-Mitgliedschaft sind allerdings ungleich verteilt. Subramanian und Wei gelangten 2007 zu dem Schluss, dass die WTO-Mitgliedschaft bei Industrienationen zu einem starken Anstieg von Importen geführt hatte,<sup>19</sup> während die Auswirkungen von Importen in Entwicklungsländern gering sind – was nicht zuletzt daran liegt, dass sie, wie oben erläutert, ihre Handelsbarrieren aufgrund der relativen Reziprozität nicht im gleichen Maß abbauen müssen.<sup>20</sup> Allerdings konnten sie ihre Exporte aufgrund des Abbaus von Handelsschranken in Industrienationen um mindestens 75% steigern.<sup>21</sup> Dabei leiden sie unter dem sektoralen Protektionismus reicherer Länder für Textilien und landwirtschaftliche Produkte. Dementsprechend waren diese Bereiche für Entwicklungsländer bedeutsame Verhandlungsgegenstände der Doha-Runde.<sup>22</sup>

Daneben wirkt eine WTO-Mitgliedschaft sich auch positiv auf Wachstumsraten aus: Wenn der Beitritt an strenge Kriterien geknüpft war, gehen Tang und Wei auf Basis eines 135 Länder erfassenden Modells von einem zwischenzeitlich (ein Jahr vor und vier Jahre nach Beitritt) um 2,4% höheren Wirtschaftswachstum und einer dauerhaft um ein Fünftel größeren Wirtschaftsleistung aus.<sup>23</sup>

Berechnungen zu den Auswirkungen des GATT und der WTO haben freilich ihre Tücken (wie auch die oben genannten Autoren offen einräumen). Ganz allgemein hängt die Zunahme des Außenhandels durch eine WTO-Mitgliedschaft wenig überraschend davon ab, wie weit ein Land seine Handelsbarrieren abbaut. Dabei spielt auch das Ausmaß zuvor bestehender Handelsbeziehungen/Freihandelsabkommen eine entscheidende Rolle: Länder, die bereits in einem bilateralen oder regionalen Handelssystem eingebettet waren, verbuchen logischerweise eine geringere Zunahme ihres Außenhandels als jene, die sich vor ihrem Beitritt und der damit verbundenen Öffnung stärker abgeschottet hatten. In Summe lässt sich der Effekt einer WTO-Mitgliedschaft auf den Anstieg des Handels nur schwer von anderen Faktoren trennen beziehungsweise separat messen. Vereinzelt wird der kausale Zusammenhang zwischen einer WTO-Mitgliedschaft und

zunehmendem Handel sogar bestritten, entscheidender seien vielmehr die bevorzugte Behandlung von reicheren Ländern für Erzeugnisse aus dem globalen Süden.<sup>24</sup>

Die Beurteilung (positiven) Auswirkungen des multilateralen globalen Handelssystems auf Österreichs Wirtschaft stößt ebenfalls an gewisse Grenzen. Österreichs Beitritt zum GATT 1947 im Jahr 1951 und später zur WTO 2005 wurde schließlich von anderen maßgeblichen außenwirtschaftlich relevanten Entscheidungen begleitet: dem „Marshall-Plan“ zwischen 1948 und 1952, dem Beitritt zur Organization for European Economic Cooperation 1948, der (Gründungs-)Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA 1960, die enge wirtschaftliche Bindung an Deutschland und dessen „Hartwährungspolitik“, das Freihandelsabkommen mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft 1972 und letztlich der Beitritt zur Europäischen Union.<sup>26</sup> Die möglicherweise größte Hürde bei einer Betrachtung der Auswirkungen des multilateralen Handelssystems auf Österreichs Wirtschaft liegt aber darin, dass dieses während des Kalten Krieges gar nicht bestand, das GATT galt vielmehr als „westliche Speerspitze“;<sup>27</sup> zwar wurden einige sozialistische Länder aufgenommen – konkret das blockfreie Jugoslawien (1966), Polen (1967), Rumänien (1971) und Ungarn (1973) – China, viele Staaten des sogenannten Ostblocks und die Sowjetunion blieben allerdings fern und traten erst 2001 beziehungsweise 2012 (Russland als Fortsetzerstaat der UdSSR) der WTO bei.<sup>28</sup> Ein genuines multilaterales (Welt-)Handelssystem sollte sich also erst im Zuge der Uruguay-Runde und mit der Gründung der WTO am 1. Jänner 1995 etablieren. Österreichs Einbettung in die Weltwirtschaft erfolgte insofern von Anfang an mittelbar über die EU-Mitgliedschaft und lässt sich daher auch nicht isoliert davon beurteilen.

## 2.2 Initiativen und Handlungserfolge im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde

Dieses System stieß schon früh an seine Grenzen. Zwar brachte die Euphorie nach dem Ende des Kalten Krieges die Idee einer regelbasierten, liberalen Weltordnung, von der alle Länder profitieren können.<sup>29</sup> Auch

<sup>18</sup> Mario Larch, José Antonio Monteiro, Roberta Piermartini und Yoto V. Yotov, 'On the Effects of GATT/WTO Membership on Trade: They are Positive and Large After All', WTO Staff Working Paper ERSD-2019-09, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201909\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201909_e.pdf).

<sup>19</sup> Arvind Subramanian und Shang-Jin Wei, 'The WTO promotes trade, strongly but unevenly' 72 *Journal of International Economics* (2007) 151, 165. Dabei geben sie zu bedenken, dass die von ihnen angenommene durchschnittliche Zunahme der Importe um 175% mit Vorsicht zu genießen ist, weil es einerseits einen Substitutionseffekt gibt, andererseits aber auch einen möglichen downward bias.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 173f.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 174.

<sup>22</sup> Dazu näher unter Punkt 4.

<sup>23</sup> Man-Keung Tang und Shang-Jin Wei, 'The value of making commitments externally, evidence from WTO accessions' (2009) 78/2 *Journal of International Economics* 216.

<sup>24</sup> Andrew K. Rose, 'Do we really Know That the WTO Increases Trade?' (2004) 94/1 *The American Economic Review* 98. Cf. Michael

Tomz, Judith L. Goldstein und Douglas Rivers, 'Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Comment' (2007) 97/5 *The American Economic Review* 2005 und Andrew K. Rose, 'Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Reply' (2007) 97/5 *The American Economic Review* 2019.

<sup>25</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/austria\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/austria_e.htm).

<sup>26</sup> So wird der GATT-Beitritt in der Standard-Literatur zur österreichischen Wirtschaftspolitik seit 1945 oft nicht einmal erwähnt, siehe etwa Anton Pelinka und Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends* (WUV 2003), 238ff. oder Volkmar Lauber und Dieter Pesendorfer, 'Wirtschafts- und Finanzpolitik' in: Herbert Dachs et al., *Politik in Österreich. Das Handbuch* (Manz 2006) 607.

<sup>27</sup> Siehe dazu Francine McKenzie, *GATT and Global Order in the Post-war Era* (Cambridge University Press 2020), Kapitel 2.

<sup>28</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/gattmem\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm).

<sup>29</sup> Siehe exemplarisch Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization* (MaxMillan USA 1999/2012).

die weltweiten Zölle wurden in dieser Phase weiterhin reduziert.

**Tabelle 1:** Reduktion von Importzöllen seit Ende des kalten Kriegs (Angaben in %)

Land	1989	1996	2000	2010	2015	2018
EU	3,8	4,4	2,4	2,1	2,0	1,8
China	k.A.	19,8	14,7	4,7	4,5	3,4
USA	3,9	2,9	2,1	1,7	1,7	1,6
Subsahara-Afrika*	24,7	12,6	9,7	7,9	7,0	k.A.
MENA-Region**	k.A.	35,6	18,9	10,7	6,0	k.A.
Niedriglohnländer gesamt	k.A.	25,2	11,4	9,2	9,1	k.A.
Lateinamerika und Karibik*	31,9	12,9	12,9	5,9	5,3	k.A.

Quelle: <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MANF.SM.AR.ZS?view=chart>

\* ohne high income countries

\*\* Nahost und Nordafrika

Andererseits kritisierten Stimmen aus unterschiedlichen politischen Strömungen die westlich geprägte Globalisierung, allen voran die WTO und die beiden großen Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs), also die Weltbankgruppe und den IWF. Diese „Antiglobalisierungsbewegung“ verschaffte sich nicht nur in unterschiedlichen Publikationen Aufmerksamkeit,<sup>30</sup> sondern auch buchstäblich auf der Straße, allen voran den Ausschreitungen rund um die WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999. Die Entwicklungsländer selbst haben bereits in der Anfangsphase des WTO-Bestehens scharf kritisiert, dass die Verhandlungen intransparent und im kleineren Rahmen beziehungsweise ohne sie geführt wurden, um ihre Souveränität zugunsten von Konzernen auszuhöhlen – womit die WTO die unrühmliche Tradition des „rich men's club“ fortgeführt habe.<sup>31</sup> Allerdings schließen Welthandel und Armutsbekämpfung einander nicht aus, vielmehr bedingen sie

einander. So beschlossen die Vereinten Nationen im Jahr 2000 angesichts der allgemein gestiegenen Hoffnungen auf genuine internationale Zusammenarbeit die acht UN Millennium Development Goals. Nummer 8 spricht davon, bis 2015 „eine globale Partnerschaft für Entwicklung“ zu erarbeiten.<sup>32</sup> In Übereinstimmung damit verabschiedete die WTO-Ministerkonferenz 2001 mit der Doha Development Agenda das Ziel, in Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern Wohlstand durch Handel zu schaffen.<sup>33</sup> So wurde postuliert, dass die Einkommenszuwächse in Entwicklungsländern (inklusive den am wenigsten entwickelten unter ihnen, den LDCs) durch die Doha-Runde etwa doppelt so hoch ausfallen würden als in den Industrienationen (bei LDCs sogar um das Dreifache).<sup>34</sup>

Vereinfacht gesprochen, so der dahinterstehende Gedanke, leiden Entwicklungsländer schließlich nicht an zu viel, sondern an zu wenig Globalisierung. Dementsprechend fordern zahlreiche führende Stimmen aus unterschiedlichen „Lagern“ einen einseitigen Abbau von Handelsbarrieren gegenüber den ärmsten Ländern.<sup>35</sup> Durch verbesserten Marktzugang mittels niedriger Zölle und sonstiger Einfuhrbeschränkungen, aber auch niedrigere (Agrar-)Subventionen in reichen Ländern – die den komparativen Kostenvorteil von Niedriglohnländern in diesem Sektor zunichtemachen können<sup>36</sup> – sollten ihre Exporte angekurbelt werden.

Neben der Sonderstellung von landwirtschaftlichen Produkten brauchen Entwicklungsländer auch verbesserten Marktzugang für Industrie-Erzeugnisse, die gut 90% des globalen Warenhandels ausmachen.<sup>37</sup> Obwohl von reicheren Ländern eingehobene Zölle bereits seit Ende der Tokyo Round<sup>38</sup> und damit zu Beginn der Doha Runde nicht mehr das zentrale Handelshindernis waren, blieben hohe Zölle auf bestimmte Industrie-Erzeugnisse weiter bestehen und sollten nun endgültig beseitigt werden (vgl. Tabelle 1).

Als dritten Eckpfeiler verfolgte die Doha Runde das Ziel, den Handel mit Dienstleistungen allgemein und

<sup>30</sup> Darunter etwa Naomi Kleins „No Logo“ oder die zahlreichen Publikationen von Jean Ziegler.

<sup>31</sup> <http://www.g77.org/nc/journal/janfeb97/19.htm>.

<sup>32</sup> <https://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>;

[https://www5.worldbank.org/mdgs/global\\_partnership.html](https://www5.worldbank.org/mdgs/global_partnership.html).

<sup>33</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/wher\\_e/mdg\\_e/dda\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/wher_e/mdg_e/dda_e.htm).

<sup>34</sup> Susanna Kinnman und Magnus Lodefalk, 'What is at Stake in the Doha Round?' (2007) 30 *The World Economy* (2007) 1305.

<sup>35</sup> Thomas Larsson, *The Race to the Top. The Real Story of Globalization* (CATO Institute 2001), 33ff.; Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents* (Penguin Books 2002), 244; William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to aid the Rest have done so much ill and so little good*. (Penguin Books 2007); Jagdish Bhagwati, *In Defense of Globalization* (Oxford University Press 2007), 52ff.; Paul Collier, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can be Done About it* (Oxford University Press 2008), 171ff.; Dambisa Moyo, *Dead Aid. Why Aid is not working and how there is another Way for Africa* (Penguin Books 2010); zu den Arbeiten von James Shikwati und dem Inter Regional Economic Network siehe Jason DeParle, 'Preaching Free-Market Gospel to Skeptical Africa', *The New York Times*, 18. November 2006, <https://www.nytimes.com/2006/11/18/us/politics/18thinktank.html>; Siehe auch Shishir Priyadarshi, 'Achieving the Millennium Development Goals. What Can

Trade Contribute', [https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/mdg\\_gap\\_archive/hle\\_wforemarks08.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap_archive/hle_wforemarks08.pdf).

<sup>36</sup> Siehe dazu das OECD Positionspapier zu Landwirtschaft, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/25507214.pdf> oder auch die frühe Ausarbeitung des IWF, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/110801.htm>. Siehe außerdem die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste beim Deutschen Bundestag zu Auswirkungen von Agrarexporten nach Afrika vom 19. Oktober 2017, <https://www.bundestag.de/resource/blob/532154/2109aeb63eaa7217c4274f7e4ee3cbf9/WD-5-075-17-pdf-data.pdf>.

<sup>37</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/wher\\_e/mdg\\_e/dda\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/wher_e/mdg_e/dda_e.htm).

<sup>38</sup> Am Ende der Tokyo Round hatten die neun größten Volkswirtschaften für industrielle Erzeugnisse ihre Importzölle um durchschnittlich ein Drittel gesenkt, der Durchschnittszoll lag damit bei 4,7%; bei den Verhandlungen galt das Prinzip, hohe Zölle ungleich stärker zu senken als niedrige, siehe [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm). Siehe dazu auch Alan V. Deardorff und Robert M. Stern, 'Economic Effects of the Tokyo Round' (1983) 49 *Southern Economic Journal* 605, die zu dem Schluss gelangten, dass sowohl die großen Industrienationen als auch eine Reihe von Entwicklungsländern von den Zollsensen profitieren würden, während die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt vernachlässigbar seien.

innerhalb ärmerer Länder („South-South“) zu liberalisieren. Ganz allgemein erlaubt das WTO-Recht bei Dienstleistungen schließlich wesentlich mehr Zugangsbeschränkungen als bei Erzeugnissen und selbst die Inländerbehandlung kommt nur insoweit zum Tragen, wie ein WTO-Mitglied seinen Markt geöffnet hat. Entwicklungsländer haben auch hier einen komparativen Kostenvorteil – allen voran im Tourismus-, Bau- und Transportbereich – der sie überdurchschnittlich profitieren ließe.<sup>39</sup>

Trotz der anhaltenden Kritik und den festgefahrenen Verhandlungen (dazu näher unten 4.1.) gab es auch positive Entwicklungen: Der wohl größte Erfolg war das im Zuge der neunten WTO-Ministerkonferenz in Bali 2013 fertig verhandelte Übereinkommen über Handelsvereinfachungen (Trade Facilitation Agreement), das Exporte und Importe mitsamt dem Transit durch vereinfachte Zollformalitäten und verbesserte Zusammenarbeit erleichtert. Außerdem beinhaltet es Bestimmungen zur technischen Hilfestellung für Niedriglohnländer in diesem Bereich. Es ist im Februar 2017 mit der Ratifikation durch 2/3 aller WTO-Mitglieder in Kraft getreten. Schätzungen zufolge kann es die handelsbezogenen Kosten von low-income countries um 14,3% verringern und den Welthandel auf bis zu eine Billion US-\$ pro Jahr erhöhen, bei industriellen Erzeugnissen wird eine Reduktion von 18% veranschlagt, bei landwirtschaftlichen von 10,4%.<sup>40</sup> Entwicklungsländer und LDCs, insbesondere afrikanische Länder, werden die stärksten Rückgänge der Kosten verbuchen.<sup>41</sup> Das Trade Facilitation Agreement ist außerdem das erste WTO-Übereinkommen, dessen Umsetzung von den diesbezüglichen Möglichkeiten des jeweiligen Landes abhängt, Entwicklungsländer und LDCs bekommen also wesentlich mehr Zeit.<sup>42</sup> Es verpflichtet allerdings nur jene WTO-Mitglieder, die es ratifiziert haben, die restlichen Länder profitieren von seinen Bestimmungen, ohne selbst gebunden zu sein. Die EU ist 2015 beigetreten, im selben Jahr wie die USA und China.<sup>43</sup>

Ebenso kann man die Verhandlungsergebnisse des „Juli 2008 Pakets“ als Erfolg werten,<sup>44</sup> darunter die Zurücknahme sämtlicher Exportsubventionen bis 2013, von Beginn der Doha-Runde an eine wesentliche Forderung der Entwicklungsländer.

Die EU hat die Reduktion von Exportsubventionen für landwirtschaftliche Exporte allgemein zu einer ihrer zentralen Forderungen gemacht.<sup>45</sup> Sie wäre auch bei sonstigen landwirtschaftlichen Subventionen weiter gegangen als die USA oder Japan.<sup>46</sup> Zusätzlich dazu hatten die reicheren Länder einer starken Reduktion für hohe Zölle zugestimmt. Konkret begann die Spannweite mit 50% bei Zöllen unter 20%, um mit 70% bei Zöllen über 75% zu enden, was eine durchschnittliche Reduktion von mindestens 54% bedeutet hätte. Entwicklungsländer hätten ihre Zölle um 1/3 bis zu 44-48% reduziert, LDCs wären ausgenommen. Bei einzelnen „sensiblen“ Erzeugnissen waren Ausnahmen vorgesehen. Im Bereich der nicht-landwirtschaftlichen Erzeugnisse (NAMA) wurde eine Senkung des durchschnittlichen Zolltarifs auf unter 2,5% vorgesehen, mitsamt einer Reduktion der (hohen) Zölle auf arbeitsintensive „sensible“ Erzeugnisse, was für exportierende Entwicklungsländer besonders wichtig wäre. Die globalen Einkommenszuwächse dieses verbesserten Marktzugangs werden auf bis zu 160 Milliarden US-\$ geschätzt.<sup>47</sup> Zusätzlich hatten sich die Verhandler darauf geeinigt, Entwicklungsländern mehr Zeit bei der Reduktion von Zöllen zu geben, während LDCs in Einklang mit ihren Bedürfnissen und ihrer wirtschaftlichen Lage lediglich zusätzliche Zoll-Obergrenzen festlegen sollen.<sup>48</sup>

Bei der zehnten Ministerkonferenz in Nairobi 2015 wurden weitere Fortschritte im Agrarbereich erzielt:<sup>49</sup> Einerseits Ausnahmen für die den Entwicklungsländern wichtigen Subventionen, mit der die Versorgung mit Nahrungsmitteln sichergestellt wird („public stockholding“). So nachvollziehbar diese auch sein mögen, gelten sie als wettbewerbsverzerrend, weil einige dieser Programme mit Unterstützungen für Landwirte einhergehen.<sup>50</sup> Eine dauerhafte Lösung in dieser Frage wurde noch nicht gefunden.

Andererseits einigte man sich auf das endgültige Ende von Exportsubventionen (die außerhalb des Agrarbereichs allgemein verboten sind) mit gestaffelten Fristen: entwickelte Länder sollten sie umgehend einstellen, Entwicklungsländer bis 2018 und LDCs bis 2039. Außerdem wurde eine Verkürzung der Rückzahlung von Exportkrediten beschlossen.

Abgesehen davon wurden auch positive Maßnahmen gesetzt, um LDCs durch Bevorzugung bei Zöllen und

<sup>39</sup> Greg McGuire, 'Trade in Services – Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economics' (Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 19, United Nations 2002).

<sup>40</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/TN24\\_NextSteps.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/TN24_NextSteps.pdf).

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm).

<sup>43</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_agreeacc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_agreeacc_e.htm).

<sup>44</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/112/the-doha-round-and-agriculture>.

<sup>45</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1405>.

<sup>46</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/112/the-doha-round-and-agriculture>; siehe auch Bernard Hoekman, Will Martin und Aaditya Mattoo, 'Conclude Doha: It Matters!', World Bank Policy Research paper 5135, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5839>.

<sup>47</sup> David Laborde, Will Martin und Dominique van der Mensbrugghe, 'Implications of the Doha Market Access Proposals for Developing Countries.' World Bank Policy Research Working Paper 5697, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5679>.

<sup>48</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm). Zoll-Obergrenzen werden in „Schedules of Concessions“ von jedem WTO-Mitglied einzeln festgelegt und sind gemäß Artikel II GATT verbindlich. Die OECD-Länder haben den Großteil ihrer Zölle gebunden, Entwicklungsländer und LDCs sind hier wesentlich zurückhaltender.

<sup>49</sup> Siehe dazu Evita Schmieg und Bettina Rudloff, Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, SWP-Aktuell 9, Februar 2016, <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-wto-nach-der-ministerkonferenz-in-nairobi>.

<sup>50</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/food\\_security\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/food_security_e.htm).

einer damit einhergehenden Vereinheitlichung der Ursprungsbestimmungen stärker in den Welthandel zu integrieren. Daneben wurde die Möglichkeit zur Bevorzugung von Dienstleistungen aus LDCs bis Ende 2030 verlängert.

Ganz allgemein gilt erleichterter Marktzugang jedoch nicht als Allheilmittel. Statt „trade not aid“ gilt daher die Losung „trade plus aid“, Armutsbekämpfung braucht auch zielgerichtete öffentliche Investitionen.<sup>51</sup> In Nairobi wurde dementsprechend eine Erklärung zur 2005 begonnenen „Aid for Trade“-Initiative verabschiedet. Sie vereint unterschiedliche Geldgeber und sonstige Internationale Organisationen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit,<sup>52</sup> die Entwicklungsländer bei schnelleren Zollverfahren oder der Errichtung von handelsbezogener Infrastruktur unterstützen, um von den Öffnungen auch tatsächlich profitieren zu können.<sup>53</sup>

## 2.3 Konfliktlinien

Im Rahmen der Doha-Verhandlungen waren unterschiedliche Interessensgegensätze erkennbar (die strukturellen Probleme werden in Unterpunkt 4.1 behandelt).<sup>54</sup>

Zentral waren dabei die gegensätzlichen Auffassungen zum Marktzugang: Reichere Länder wollten zusätzliche Reduktionen der traditionell höheren Zölle in Niedriglohnländern (vgl. Tabelle 1), zumal viele von ihnen seit Beginn der Verhandlungsrunde ein starkes Wirtschaftswachstum verbuchen konnten. Das betrifft vor allem Industriegüter, wo Entwicklungsländer die Freiwilligkeit der Öffnung für einzelne Industriebereiche betonen. Die aufstrebenden Entwicklungsländer haben ihrerseits in für westliche Länder sensiblen Bereichen wie der Landwirtschaft zu hohe Gegenforderungen gestellt (was sie mit dem allgemeinen Entwicklungsziel der Doha-Runde rechtfertigten).

Durch diese Öffnungen wurden die oben skizzierten Verhandlungserfolge im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse torpediert, weil einzelne Länder, allen voran Brasilien, im Gegenzug für ihre neuen Zugeständnisse nachverhandeln wollten. So brach die Verhandlungsrunde im Juli 2008 aufgrund unterschiedlicher Ansichten zu einem eigenen Übereinkommen zu Schutzmaßnahmen für landwirtschaftliche Produkte zusammen. Damit ist eine Ausweitung der im GATT

vorgesehenen Möglichkeit gemeint, Handelsrecht in Bezug auf ein Erzeugnis zu verletzen, wenn es „in derart gesteigerten Mengen und unter solchen Umständen eingeführt wird, dass die hierdurch geschaffene Lage für die im Gebiet dieses Vertragspartners ansässigen Produzenten gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Erzeugnisse ernstlichen Schaden verursacht oder zu verursachen droht“ (Artikel XIX). Dadurch haben WTO-Mitglieder die Möglichkeit, ihre heimische Industrie vor unvorhergesehenen weltwirtschaftlichen Schocks oder Veränderungen zu schützen. Die dabei notwendigen Auflagen wie Transparenz oder Fristen reduzieren ihre Anwendung in der Praxis jedoch. In Bezug auf die Einführung einer Möglichkeit zur Ergriffung von Schutzmaßnahmen für landwirtschaftliche Produkte bestand vor allem die Gefahr, die Ernährungssicherheit zu untergraben. Allerdings wären sie wohl ohnehin nicht genutzt worden, wenn der Anstieg von Importen auf Ernteauffälle oder dem Preisabfall von einem hohen auf ein normales Niveau zurückginge.<sup>55</sup>

In den schon lange bestehenden Streitfragen Dumping sowie Subventionen für Industrie-Erzeugnisse und Fischerei konnte schon lange kein wesentlicher Fortschritt erzielt werden. Dasselbe gilt für den Dienstleistungsbereich, bei dem eine Öffnung der Entwicklungsländer mit ausländischen Direktinvestitionen und spätere Fortschritte in Richtung Export verbunden gewesen wäre, was für sie einen Einkommenszuwachs von 130 Milliarden US-\$ bedeutet hätte.<sup>56</sup> Allerdings wurde dieser Bereich von den zentralen Verhandlungsteilnehmern an Zugeständnisse im Bereich des Warenhandels gekoppelt. Trotz der erwarteten Wohlstandsgewinne sollte dieses Thema daher für die nächste Verhandlungsrunde aufgespart werden.

## 3. Status quo

### 3.1 Stocken der Doha-Runde

Beim vorerst letzten Treffen im Rahmen der „Doha Round“ in Buenos Aires 2017 konnten keine nennenswerten Beschlüsse verabschiedet werden.<sup>57</sup> Diese laut Europäischer Kommission „verpasste Gelegenheit“<sup>58</sup> hatte eine lange Vorgeschichte: Seit der Ministerkonferenz in Hong Kong 2005 gab es kaum Fortschritte, die Verhandlungen waren immer wieder abgebrochen worden.<sup>59</sup> 2012 erklärte der damalige WTO

<sup>51</sup> Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty. How we can make it happen in our Lifetime* (Penguin Books 2005), 281.

<sup>52</sup> Namentlich die African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, der IWF, die Inter-American Development Bank, Islamic Development Bank, International Trade Centre (ITC), die OECD, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), die United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), die Weltbank, die World Customs Organization, das Enhanced Integrated Framework sowie die Standards and Trade Development Facility.

<sup>53</sup> [https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg\\_gap/mdg\\_gap\\_archive/hle\\_wtoremarks08.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg_gap_archive/hle_wtoremarks08.pdf).

<sup>54</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/The-WTO-Doha-Trade-Round-Unlocking-the-Negotiations-and-Beyond-PP4625>.

<sup>55</sup> Hoekman, Martin, Mattoo (Fn. 46), 20f.

<sup>56</sup> McGuire (Fn. 39).

<sup>57</sup> Erin Hannah, James Scott und Rorden Wilkinson, 'The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system' (2018) 41/10 *The World Economy* 2578.

<sup>58</sup> <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1772>.

<sup>59</sup> Siehe etwa Carter Dougherty, 'Global trade talks collapse over agricultural subsidies', *The New York Times*, 21. Juni 2007, <https://www.nytimes.com/2007/06/21/business/worldbusiness/21iht->

Generaldirektor Pascal Lamy, dass die Verhandlungen zwar nicht tot, aber zum Stillstand gekommen seien.<sup>60</sup> Dafür gibt es eine Reihe struktureller und inhaltlicher Gründe: Zunächst wurde mit der Themensetzung als „Entwicklungsrunde“ bei den ärmeren Ländern Hoffnungen geweckt, die nicht erfüllt werden konnten, mitunter gar nicht erfüllbar waren. Insofern litt Doha-Runde an einem „Geburtsfehler“: Zwar konnten sich die WTO-Mitglieder auf die Agenda einigen, nicht aber auf einheitliche Ziele und darauf, wie sie zu erreichen wären.<sup>61</sup> Ein zweiter wesentlicher Aspekt ist die Zusammensetzung der Doha Runde. Multilaterale Zusammentreffen mit einer Vielzahl an Teilnehmern gestalten sich allgemein als komplex, unabhängig vom Verhandlungsgegenstand.

Schließlich sind in den letzten Jahrzehnten zahlreiche neue Staaten entstanden<sup>62</sup> und damit auch im Bereich des Welthandels zusätzliche Verhandlungsteilnehmer hinzugegetreten: Die WTO zählt derzeit beinahe 164 Mitglieder, bei der „Tokyo Round“ 1973 nahmen noch 99 Staaten teil,<sup>63</sup> die „Uruguay Round“ von 1986 bis 1994 hatte an ihrem Ende 123 Teilnehmer.<sup>64</sup> Im Rahmen der WTO wiegen drei Faktoren besonders schwer: die Bedeutung informeller Entscheidungsgremien, die Sorge vor einem Verhandlungsausstieg der USA und der Grundsatz, dass es allgemein zu keinen Abstimmungen kommt, selbst wenn es möglich wäre.<sup>65</sup>

Dabei gilt obendrein die Maxime „nothing is considered agreed until everything is agreed.“ Ursprünglich sollten dadurch Anreize geschaffen werden, in einem Bereich klein beizugeben, um in anderen zu profitieren. Im Rahmen der Doha-Verhandlungen haben einzelne Länder dieses faktische Veto-Recht jedoch genutzt, um nicht mehr als einen kleinsten gemeinsamen Nenner zuzulassen oder als „Trittbrettfahrer“ von den Zugeständnissen anderer zu profitieren ohne selbst welche zu machen.<sup>66</sup> Dementsprechend hätte die Doha-Runde davon profitiert, ihren Abschluss nicht von

endgültigen spezifischen sektoralen Vereinbarungen abhängig zu machen, sondern die bestehenden Zugeständnisse mit der verpflichtenden Erklärung einer ausreichenden Zahl von WTO-Mitgliedern, später weiter zu verhandeln, „zu ernten“ bzw. zu versiegeln.<sup>67</sup>

Parallel dazu hat sich die ökonomische und politische Machtverteilung verschoben beziehungsweise dezentralisiert.<sup>68</sup> Die unbestrittene Vormachtstellung der „westlichen“ Länder gehört der Vergangenheit an: Während das GATT 1947 und seine 23 ursprünglichen Vertragsparteien als „Verein reicher Männer“ galten<sup>69</sup> und der ehemalige Ostblock, wie gesagt, großteils außen vor blieb, stehen sie heute der überwiegenden Mehrheit der WTO-Mitglieder gegenüber, die unter die (selbst gewählte) Kategorie der Entwicklungsländer fallen.

Gleichzeitig wäre es freilich verfehlt, hier einheitliche Fronten zu postulieren. Der Gegensatz zwischen entwickelten und Entwicklungsländern hat zu einem Konformitätsdruck geführt, der bisweilen den eigenen Interessen zuwiderläuft. Weder die reicheren Länder des Westens noch die ärmeren des „globalen Südens“ haben stets gemeinsame Positionen, zumal der Status als Entwicklungsland äußerst breit ist: er umfasst militärisch mächtige Länder mit einer großen Landfläche und hohen Rohstoffvorkommen wie Russland, bevölkerungsreiche Länder wie Indien oder China, die sich aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße der handelsrechtlichen arm-reich-Dichotomie entziehen,<sup>70</sup> aber auch „small and vulnerable economies“,<sup>71</sup> also beispielsweise kleine Inselstaaten wie Antigua und Barbuda.<sup>72</sup> Zusätzlich dazu gibt es den Status der LDCs, der im Gegensatz zu den bloßen „developing countries“ nicht von den Staaten selbst gewählt, sondern von den Vereinten Nationen übernommen wird. Mit Stand 11. Februar 2021 umfasst diese Kategorie 46 Länder,<sup>73</sup> von denen 35 WTO-Mitglieder sind.<sup>74</sup> Insofern können insbesondere die BRICS-Staaten nicht für sich beanspruchen, bei ihrer

[wto.4.6264066.html](#); siehe auch Stephen Castle and Mark Landler, 'After 7 Years, Talks Collapse on World Trade', *The New York Times*, 30. Juli 2008, <https://www.nytimes.com/2008/07/30/business/worldbusiness/30trade.html>; siehe auch die ehemalige US-Handelsdelegierte (2006-2009) Susan C. Schwab, 'After Doha. Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It' (2011) 90/3 *Foreign Affairs* 104 oder Pieter Jan Kuijper, ehemaliger Direktor der Legal Affairs Division im WTO Sekretariat (von 1999-2002), 'From Seattle to Doha. From the Surreal to the unreal – a personal account' in: Gabrielle Marceau (Hrsg.), *A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO* (Cambridge University Press 2015) 374. Siehe auch Simon J. Evenett, 'The Doha Round impasse: A graphical account' (2014) 9 *Review of International Organizations* 143.

<sup>60</sup> Pascal Lamy, 'Is Doha dead?', *The Economist*, 5. September 2012, <https://www.economist.com/free-exchange/2012/09/05/is-doha-dead>.

<sup>61</sup> Schwab (Fn. 59), 106; Manfred Elsig und Cédric Dupont, 'Persistent Deadlock in Multilateral Trade Negotiations: the Case of Doha', in: Amrita Narlikar, Martin Daunt und Robert M. Stern (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press 2012) 587, 593.

<sup>62</sup> Zu den 51 Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen im Jahr 1945 sind bis heute 142 weitere hinzugegetreten; zu den Staaten, die damals bereits bestanden, aber nicht von Anfang an aufgenommen wurden, sind im Zuge der Dekolonisierung sowie aufgrund des Zerfalls von Staaten, allen voran des ehemaligen Jugoslawiens und der Sowjetunion, zahlreiche neu entstandene Staaten hinzugegetreten.

<sup>63</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/mission\\_e/min96\\_e/chrono.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/mission_e/min96_e/chrono.htm).

<sup>64</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact5\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm).

<sup>65</sup> Ibid., 593. Siehe auch Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn und Marie Wilke, 'The Challenges Facing the Multilateral Trading System in Addressing Global Public Policy Objectives' (2012) 3 *International Development Policy*, verfügbar unter <https://journals.openedition.org/poldev/1012>.

<sup>66</sup> Schwab (Fn. 59), 111.

<sup>67</sup> Hoejman, Martin, Mattoo (Fn. 46), 24.

<sup>68</sup> Siehe dazu <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/111611.pdf>.

<sup>69</sup> Mckenzie (Fn. 27), Kapitel 5.

<sup>70</sup> Clara Weinhardt, 'Emerging Powers in the World Trading System: Contestation of the Developing Country Status and the Reproduction of Inequalities' (2020) 34 *Global Society* 388.

<sup>71</sup> [https://unctad.org/system/files/official-document/tdb54crp4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdb54crp4_en.pdf).

<sup>72</sup> Derartig kleine Volkswirtschaften sind dementsprechend von einigen wenigen Wirtschaftssektoren abhängig, siehe dazu [https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/antigua-and-barbuda\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/antigua-and-barbuda_en) und <https://data.worldbank.org/country/antigua-and-barbuda>.

<sup>73</sup> [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lcd\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lcd_list.pdf).

<sup>74</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm).

Opposition gegen die Öffnung ihrer eigenen Märkte (auch) die Interessen kleinerer Entwicklungsländer zu vertreten. Ganz allgemein hat der „Gruppenzwang“ innerhalb der Entwicklungsländer zu einer Machtverschiebung in Richtung der WTO-Mitglieder geführt, die ihre Märkte nicht öffnen wollten – zu Lasten jener, die ein weitergehendes Ergebnis bevorzugt hätten. So haben die BRICS-Staaten Marktöffnungen durch die Industrieländer ins Zentrum gerückt, um Diskussionen über eigene Handelsliberalisierungen, von denen auch (andere) Entwicklungsländer profitieren würden, hintanzustellen.<sup>75</sup>

Ein damit zusammenhängendes Hindernis war und ist die Sonderstellung Chinas, das im Bereich des WTO-Rechts zum dritten dominanten Player neben der EU und den USA geworden ist.<sup>76</sup> Sein Anspruch auf eine globale Führungsrolle macht sich auch innerhalb der WTO bemerkbar. So widerspricht Chinas Kritik an weiteren Marktöffnungen für Industrieprodukte eigentlich den eigenen Interessen als weltweit größte Exportnation. Sie ist insofern nicht ökonomisch, sondern politisch zu erklären, konkret mit der oben angedeuteten Solidarität mit den übrigen BRICS- und Entwicklungsländern beziehungsweise um nicht als Teil einer Interessensallianz der Industrienationen wahrgenommen zu werden. Damit hatte es Anteil am Abbruch der Verhandlungen, forderte später, im Gegensatz zu den USA, jedoch offen eine Fortführung der Doha-Verhandlungsrunde.<sup>77</sup> Daneben hat China Vorschläge anderer Mitglieder unterstützt und eigene unterbreitet oder unterschiedliche Koalitionen zu Fragen wie Investitionen oder Landwirtschaft gebildet.<sup>78</sup> Neben den westlichen Industrienationen sind auch zahlreiche Entwicklungsländer unschlüssig, wie sie mit dem Aufstieg Chinas, das in absehbarer Zeit die größte Volkswirtschaft der Welt werden dürfte,<sup>79</sup> umgehen sollen. Dazu gehört auch die strittige Frage, wie lange China noch als Entwicklungsland angesehen werden kann. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen wurde zwar ein Kompromiss gefunden, weswegen es noch kein dahingehendes Verfahren gab<sup>80</sup> – diese liegen aber mittlerweile über zwanzig Jahre zurück.

All diese Faktoren und Gegensätze haben die Verhandlungen stark in die Länge gezogen. Ursprünglich hätte die Doha-Runde Anfang 2005 enden sollen, die Bush-Administration (!) hätte damit genug Zeit gehabt, den Rest ihrer zweiten Regierungsperiode für die Umsetzung zu nützen. Mit Fortschreiten der Zeit haben sich die innenpolitische Lage in den maßgeblichen Verhandlungsländern/der EU und die damit

einhergehenden Zielsetzungen so weit verändert, dass die notwendige Kontinuität der Regierungen und damit der Verhandler nicht mehr gewährleistet war. Die Obama-Administration hatte sich später dazu entschieden, mit der 11 Staaten umfassenden „Transpacific Partnership“ und der „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ mit der EU außerhalb des WTO-Rahmens zu verhandeln. Unter seinem Nachfolger Donald Trump kamen diese Verhandlungen bekanntlich zum Erliegen. Wie in Unterpunkt 5 gezeigt wird, ist die Haltung der Biden-Administration zu WTO-Verhandlungsrunden derzeit noch unklar.

## 3.2 Blockade des Appellate Body

Die Haltung der Biden-Administration spielt auch bei einem weiteren zentralen Problemfeld der WTO eine maßgebliche Rolle, der Krise ihres Streitbeilegungssystems. Dieses stellte einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem älteren GATT-System dar und galt dementsprechend als das „Kronjuwel“ der WTO:<sup>81</sup> Zum einen war die Zustimmung aller WTO-Mitglieder (inklusive der unterliegenden Partei) nicht mehr notwendig, um Berichte von Untersuchungsausschüssen zu Handelsstreitigkeiten („Panels“) anzunehmen und damit verbindlich zu machen. Durch die Einführung des „umgekehrten Konsens“ („reverse consensus“) hat vielmehr jedes WTO-Mitglied (inklusive der obsiegenden Streitpartei) ein Veto-Recht für deren Annahme. Darüber hinaus hatte die WTO ein zweistufiges Verfahren eingeführt, bei dem die Überprüfung der Panel-Berichte einem ständigen Quasi-Gericht obliegt, dem Appellate Body. Zwar sind seine Entscheidungen ebenfalls formell nicht automatisch verbindlich, weswegen er kein Gericht im eigentlichen Sinne darstellt, sie müssen vielmehr, wie auch die Panel-Berichte, von den WTO-Mitgliedern (konkret im Dispute Settlement Body, kurz DSU) angenommen werden. Allerdings greift auch hier der umgekehrte Konsens, weswegen man von einer faktisch-automatischen Verbindlichkeit ausgehen kann.

Dieser gerichtsähnliche Charakter zeigt sich auch anhand seiner Zusammensetzung aus sieben Mitgliedern, die für die Dauer von vier Jahren gewählt werden (eine einmalige Wiederwahl ist möglich). Allerdings haben die USA bereits unter Präsident Obama begonnen, die (Wieder-)Bestellung einzelner Mitglieder (darunter auch die damalige US-amerikanische Richterin Jennifer Hillman) zu obstruieren, nachdem diese gegen US-Interessen entschieden hatten.<sup>82</sup> Donald Trump trieb diesen Boykott auf die Spitze und verhinderte jegliche

<sup>75</sup> Schwab (Fn.59).

<sup>76</sup> Gregory Shaffer und Henry Gao, 'China's Rise: How it Took On the U.S. at the WTO' (2018) 1 *University of Illinois Law Review* 115.

<sup>77</sup> Marcia Don Harpaz, 'China and the WTO: On a Path to Leadership?' in: Ka Zeng (Hrsg.), *Handbook on the Political Economy of China* (Edward Elgar 2019) 260.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> <https://cebr.com/service/macroeconomic-forecasting/>.

<sup>80</sup> Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum Petros C. Mavroidis und Michael Hahn, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy* (3<sup>rd</sup> Edition, Oxford University Press 2015), 704.

<sup>81</sup> Cosette D. Creamer, 'From the WTO's Crown Jewel to its Crown of Thorns' (2019) 113 *AJIL Unbound* 51.

<sup>82</sup> Amrita Bahrí, 'Appellate Body Held Hostage': Is Judicial Activism at Fair Trial?' (2019) 53 *Journal of World Trade* 293; zusätzlich blockierten die USA die Bestellung des kenianischen Rechtsprofessors an der Loyola University School of Law James Thuo Gathii; er ist ein prononciertem Kritiker an der westlichen Dominanz im Völkerrecht, seine Wahl könnte daran ebenso gescheitert sein wie an seiner fehlenden Verankerung in Genfer Diplomatiekreisen, vgl. Gregory Shaffer, Manfred Elsig und Sergio Puig, 'The Extensive (but fragile) Authority of the WTO Appellate Body' (2016) 79 *Law and Contemporary Problems* 237, 271.

(Nach-)Besetzung. Der Appellate Body war dadurch zunächst unterbesetzt, was sich auch auf die ohnehin schon überlange durchschnittliche Verfahrensdauer auswirkte, ehe er im Dezember 2019 die Mindestzahl von drei Mitgliedern unterschritt und damit vollkommen handlungsunfähig wurde. Seitdem funktioniert das WTO-Streitbeilegungssystem nicht mehr – sobald eine (unterlegene) Streitpartei den Appellate Body anruft, bleibt das Verfahren ohne letztinstanzlicher Entscheidung stecken. Damit ist auch die Überwachung von Quasi-Urteilen und die Autorisierung von Gegenmaßnahmen nicht möglich.

Die USA, konkret ihr Handelsbeauftragter Robert Lightizer, haben in einem umfassenden Bericht vom Februar 2020 unterschiedliche Kritikpunkte am Appellate Body geäußert:<sup>83</sup>

- Das wiederholte Überschreiten der Fristen für Entscheidungen zu Berufungen (was allerdings durch die USA selbst verursacht worden war<sup>84</sup>)
- Die Möglichkeit von Appellate Body Mitgliedern, nach Auslaufen ihrer Amtszeit laufende Verfahren abzuschließen; laut den USA obliegt diese Entscheidung nur den WTO-Mitgliedern (per Konsens), nicht dem Appellate Body selbst
- Dass der Appellate Body Tatsachenfeststellungen trifft, obwohl diese den Panels vorbehalten sind
- Die Äußerung von (unnötigen) Rechtsmeinungen, die mit dem gegenständlichen Fall nichts zu tun haben (*obiter dicta*)
- Die vertraglich nicht als solche vorgesehene Behandlung früherer Entscheidungen als verbindliche Präzedenzfälle
- Die Missachtung verbindlicher WTO-Regeln
- Das Überschreiten seiner Kompetenz („*Judicial Overreach*“)

Diese Vorwürfe beziehen sich allerdings auf lange etablierte Interpretationen und Routinen, die auf den allgemeinen Vertragsregeln des Völkerrechts und der quasi-gerichtlichen Kompetenz des Appellate Body beruhen und auch von den WTO-Mitgliedern akzeptiert worden waren.<sup>85</sup> Die Kritik an der Kompetenzüberschreitung kann insofern als opportunistisch bezeichnet werden. Die USA beziehen sich schließlich (nur) auf

jene Streitigkeiten, in denen sie verloren hatten – allen voran zu ihrer Berechnung von Dumping (dem „zeroing“)<sup>86</sup> – während sie in anderen Fällen die „kreativen Interpretationen“ unbestimmter materieller und WTO-Verfahrensregeln lobten.<sup>87</sup> Darüber hinaus hat der Appellate Body seine früheren Entscheidungen niemals als verbindlich bezeichnet. Dass seine Rechtsprechung konsistent bleiben sollte, ergibt sich aus simplen rechtsstaatlichen Erwägungen: Die Rechtssicherheit gebietet es, dass (Quasi-)Gerichte ihrer eigenen Rechtsprechung möglichst treu bleiben.

Die Europäische Kommission hat die Wiederherstellung des Appellate Body zur *conditio sine qua non* ihrer WTO-Reformbestrebungen erklärt: „Ohne ein funktionierendes Streitbeilegungssystem ist schwer zu erkennen, warum Länder dazu motiviert sein sollten, die Regelungen zu modernisieren und Rechtslücken zu schließen“.<sup>88</sup>

Sie hat in diesem Zusammenhang zwar klargestellt, dass die USA „stichhaltige Bedenken“ geäußert hat, gibt aber zu bedenken, dass die Mitglieder der Panels und des Appellate Body „frühere Entscheidungen in dem Maße berücksichtigen, in dem sie sie für die jeweilige Streitigkeit, mit der sie befasst sind, für relevant halten“.<sup>89</sup> Gleichzeitig stimmt sie der USA grundsätzlich darin zu, dass eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der Mitglieder von Panels und des Appellate Body sich mit ihrer Unabhängigkeit vereinbaren lässt. Ebenso betont sie die von den USA vorgebrachte Notwendigkeit der Einhaltung der verbindlichen Fristen: „aufgeschobene Gerechtigkeit ist aufgehobene Gerechtigkeit“.<sup>90</sup> In Summe stimmt die Europäische Union „daher zu, dass eine sinnvolle Reform erforderlich ist, wobei die Regel des negativen Konsenses, die Unabhängigkeit des Rechtsmittelgremiums und die zentrale Rolle der Streitbeilegung im Hinblick auf die Sicherheit und die Berechenbarkeit des multilateralen Handelssystems gewahrt bleiben sollten“.<sup>91</sup>

Als Ausweg aus dieser Krise des WTO-Streitbeilegungssystems hat eine Reihe von WTO-Mitgliedern im Dezember 2018 den USA zahlreiche Vorschläge unterbreitet, die ihre Kritikpunkte aufgreifen und sich später im Bericht des neuseeländischen Repräsentanten David Walker wiederfanden, dem der Allgemeine Rat (in dem sämtliche Mitglieder vertreten sind) der WTO die Aufgabe übertragen hatte, Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise des Appellate Body auszuarbeiten. Seine „Walker Grundsätze“ legen eine verpflichtende 90-Tage-Frist ebenso fest wie das verpflichtende prompte Ausscheiden von Appellate Body-Mitgliedern nach Auslaufen Ihrer Amtszeit, ein Verbot von *obiter dicta*, Zurückhaltung bei den für die USA bedeutsamen Entscheidungen zu Antidumping-

<sup>83</sup> [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf).

<sup>84</sup> Ernst-Ulrich Petersmann, 'How Should WTO Members React to Their WTO Crises?' (2019) 18/3 *World Trade Review* 503, 509.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Manfred Elsig und Mark A. Pollack, 'Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade

Organization' (2014) 20/2 *European Journal of International Relations* 391.

<sup>87</sup> Petersmann (Fn. 84), 510f.

<sup>88</sup> [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/trade\\_doc\\_159546.1329\\_DE\\_02.pdf\\_9](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/trade_doc_159546.1329_DE_02.pdf_9).

<sup>89</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

Maßnahmen und die bedingungslose Übernahme von Tatsachenentscheidungen.<sup>92</sup> Zusätzlich haben die EU, China und Indien weitere Änderungsvorschläge für das WTO-Streitbeilegungsübereinkommen („DSU“) vorgelegt, mit denen eine (nur) einmalige, dafür aber längere Amtszeit ebenso vorgesehen wurde wie eine Erhöhung auf neun Mitglieder und einen automatischen Beginn der Bestellung, sobald ein Posten unbesetzt ist. Die USA haben unter Präsident Trump jedoch sämtliche Initiativen zurückgewiesen. Dabei gilt es dennoch nicht zu vergessen, dass sie sich mit ihrer Blockadepolitik isoliert haben, wobei viele WTO-Mitglieder auf einseitige Handelsmaßnahmen wie die erhöhten Zölle auf Stahl und Aluminium ihrerseits mit Rechtsverletzungen reagierten, die aufgrund der US-Blockade des Streitbeilegungssystems notwendig geworden waren.<sup>93</sup>

Als Ausweg haben die EU und 15 weitere WTO-Mitglieder eine interimistische (also für die Dauer der Blockade des Appellate Body laufenden) Vereinbarung zur Streitbeilegung getroffen, das Multiparty interim appeal arbitration arrangement („MPIA“).<sup>94</sup> Es basiert auf Artikel 25 DSU, das die Möglichkeit zur Streitbeilegung via verpflichtenden Schiedsverfahren vorsieht. Das MPIA ist mit der Bestellung von zehn ständigen Schiedsrichter\*innen im Juli 2020 in Kraft getreten. Es übernimmt die Rolle des Appellate Body als Quasi-Gericht zweiter Instanz, um das Feststecken von Verfahren zu verhindern. Der spätere Beitritt zusätzlicher WTO-Mitglieder ist möglich und auch bereits mehrfach vorgekommen. Die praktische Anwendung auf eine konkrete Handelsstreitigkeit unterblieb bislang jedoch.

### 3.3 Zwischen „Handelskrieg“ und „Managed Trade“

Die US-Blockade des Appellate Body ist außerdem im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen „Handelskrieg“ gegen China zu sehen. Donald Trump hatte mit Peter Navarro einen dezidierten „Trade Warrior“ zum Leiter seines Nationalen Handelsrats gemacht, der für polemische Bücher und Dokumentationen zu China bekannt ist.<sup>95</sup> Zentrales Anliegen waren die Beseitigung des Außenhandelsdefizits mit China,

allgemeine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des auf Staatsunternehmen basierenden chinesischen Wirtschaftsmodells mit dem WTO-Recht, der Schutz geistigen Eigentums mitsamt Firmengeheimnissen von US-Konzernen oder der Vorwurf chinesischer Währungsmanipulation (die laut IWF allerdings nicht vorlag<sup>96</sup>). Neben den bereits angesprochenen Zollerhöhungen auf Stahl und Aluminium – die über die US-Obergrenzen hinausgehen, eine Verletzung von Artikel II GATT, die sich nur schwer mit „nationaler Sicherheit“ rechtfertigen lässt<sup>97</sup> – hat die Trump-Administration möglicherweise das langfristige Ziel verfolgt, die chinesische Wirtschaft in eine Marktwirtschaft zu transformieren (China selbst strebt diesen Status an, weil andere WTO-Mitglieder dann beispielsweise weniger Spielraum bei Antidumpingmaßnahmen gegen chinesische Importe haben<sup>98</sup>) oder gar von der US-Wirtschaft zu entkoppeln.<sup>99</sup> Ungeachtet der berechtigten wirtschaftlichen und auch politischen Kritikpunkte an China war das einseitige Vorgehen der Trump-Administration wenig zielführend. Der (wohl rechtswidrige) Phase I Deal mit der Führung in Peking ging zwar mit einer Bedrohung für EU-Exporte nach China einher.<sup>100</sup> Aus heutiger Sicht kann er wirtschaftlich jedoch als „Flop“ bezeichnet werden, weil Peking seine Verpflichtung, 200 Milliarden zusätzliche US-Erzeugnisse und Dienstleistungen zu konsumieren, zu keinem Zeitpunkt erfüllt hatte.<sup>101</sup>

Allgemein haben die USA mit ihren zahlreiche weitere Länder treffenden Zollerhöhungen strategische Partner vor den Kopf gestoßen. Die Biden-Administration wäre insofern gut beraten, mit anderen WTO-Mitgliedern gegen einzelne chinesische Rechtsverletzungen bei der WTO vorzugehen und/oder mit so vielen anderen Ländern wie möglich (Straf-)Zölle zu verhängen.<sup>102</sup> Darüber hinaus würde ein Beitritt zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) die US-Handelsposition auf Kosten Chinas stärken. Trumps Rückzug aus den diesbezüglichen Verhandlungen lässt sich durchaus als strategischer Fehler sehen, wirtschaftlichen Druck auszuüben<sup>103</sup> China hat die dadurch entstehende Lücke mit dem erfolgreichen Abschluss der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) gut genützt; ein chinesischer Beitritt zur TPP steht weiterhin nicht im Raum.<sup>104</sup>

<sup>92</sup> [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file\\_name=q/;Jobs/GC/222.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file_name=q/;Jobs/GC/222.pdf).

<sup>93</sup> Ralph Janik, ‚Im “Handelskrieg“ schweigen die Gesetze‘, Völkerrechtsblog, 15. Oktober 2018, <https://voelkerrechtsblog.org/de/im-handelskrieg-schweigen-die-gesetze/>.

<sup>94</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690521/EPRS\\_BRI\(2021\)690521\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690521/EPRS_BRI(2021)690521_EN.pdf).

<sup>95</sup> Siehe [https://en.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Navarro#Criticism\\_of\\_China](https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Navarro#Criticism_of_China).

<sup>96</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/08/Peoples-Republic-of-China-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-48576>.

<sup>97</sup> Joseph Weiler, ‚Black Lies, White Lies and Some Uncomfortable Truths in and of the International Trading System‘, *EJIL:Talk!*, 25 July 2018, <https://www.ejiltalk.org/black-lies-white-lies-and-some-uncomfortable-truths-in-and-of-the-international-trading-system/>.

<sup>98</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cbc9d72b-b9c0-11e5-8d3c-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>99</sup> Chad P. Brown und Douglas A. Irwin, ‚Trump’s Assault on the Global Trading System And Why Decoupling From China Will Change Everything‘ (2019) 98/5 *Foreign Affairs* 125.

<sup>100</sup> Sondali Chowdhry und Gabriel Felbermayr, ‚Das Handelsabkommen zwischen den USA und China: Wie die EU und die WTO durch gelenkten Handel verlieren‘, Kiel Policy Briefs 132, Jänner 2020, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2020/das-handelsabkommen-zwischen-den-usa-und-china-wie-die-eu-und-die-wto-durch-gelenkten-handel-verlieren-13679/>.

<sup>101</sup> Chad P. Brown, ‚Anatomy of a flop: Why Trump’s US-China phase one trade deal fell short‘, *Peterson Institute for International Economics Trade and Investment Policy Watch*, 8. Februar 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell>.

<sup>102</sup> Brown und Irwin (Fn. 99), 134.

<sup>103</sup> <https://www.cnn.com/2020/12/08/tpp-was-missed-opportunity-for-us-to-pressure-china-bob-corker.html>.

<sup>104</sup> Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott und Zhiyao (Lucy) Lu, ‚China and the Trans-Pacific Partnership: In or out?‘, *Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch*, 23.

## 4. Ausblick

### 4.1 Initiativen (insbesondere der EU) und Fortschritte der bi- und plurilateralen Treffen für eine WTO-Reform

Die WTO erlebt im Hinblick auf den verhandlungs-Stillstand und die Haltung der USA eine verfrühte midlife crisis. Ungeachtet des unorthodoxen Zugangs von Donald Trump gibt es jedoch durchaus Reformbedarf. Die Europäische Kommission hat im September 2018 neben dem Ende der Blockade des WTO-Streitbeilegungssystems zwei weitere Kernbereiche identifiziert, die modernisiert werden sollten: Die „Aktualisierung des Regelwerks für den internationalen Handel, um der globalen Wirtschaft von heute Rechnung zu tragen“ sowie „eine Stärkung der Überwachungsfunktion der WTO“.<sup>105</sup>

Dabei geht sie gegenwärtig trotz der festgefahrenen Doha-Runde davon aus, dass „[d]ie überwiegende Mehrheit der Mitglieder ... sich jedoch nach wie vor dem Gedanken eines Multilateralismus verpflichtet [fühlt], der voll und ganz die Vorteile eines regelbasierten Systems für den Welthandel und die Entwicklung würdigt“.<sup>106</sup> Im Mittelpunkt steht nachhaltige Entwicklung, die auf Gesundheit – eine entsprechende Initiative wurde gemeinsam mit Australien, Brasilien, Chile, Japan, Kanada, Kenia, Südkorea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, der Schweiz und Singapur (die „Ottawa Gruppe“) präsentiert – ebenso Rücksicht nimmt wie auf die Umwelt und den Kampf gegen den Klimawandel.

Eine Reform der WTO und die Wiederherstellung ihrer Funktion als Forum für Verhandlungen<sup>107</sup> muss außerdem die durch technologischen Fortschritt bedingten wirtschaftlichen Veränderungen berücksichtigen. Insofern braucht es neue Regeln für digitales Wirtschaften und Investieren. Das betrifft insbesondere den Handel mit Dienstleistungen.

Daneben bleibt die Notwendigkeit neuer Regeln zu (intransparenten) staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft, staatlichen Unternehmen und Industriesubventionen. Legitime Eingriffe des Staates sind von wettbewerbsverzerrenden oder den Marktzugang einschränkenden Maßnahmen abzugrenzen. Dabei schlägt die Kommission vor, neue Kategorien für mutmaßlich schädigende oder zu Überproduktionen (die nicht nur im Agrar-, sondern auch im Industriebereich auftreten können) führende und verbotene Subventionen einzuführen. Umgekehrt sollte auch klargestellt werden, welche Förderungen als legitim und nur geringfügig

wettbewerbsverzerrend anzusehen sind (allen voran im Umweltschutz sowie zu Forschungs- und Entwicklungszwecken).

In Hinblick auf China bleibt die Notwendigkeit von Regeln für staatseigene Unternehmen („state owned enterprises“), mit denen Regierungen aus politischen und/oder wirtschaftlichen Gründen WTO-Regeln umgehen oder aushebeln können.<sup>108</sup>

Darüber hinaus betont die Kommission, dass die seit Gründung der WTO nicht mehr aktualisierten Regeln zum Marktzugang den seitdem erheblich veränderten weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnissen nicht mehr gerecht werden. Eine bloße Senkung von Zöllen wird nicht reichen, um das globale Ungleichgewicht und rechtswidrige oder jedenfalls hochproblematische chinesische Handelspraktiken zu beseitigen.

Eine genuin-multilaterale Verhandlungsrunde erscheint bei allen diesen Forderungen angesichts der im Zuge der Doha-Runde offen zu Tage getretenen Gegensätze wenig realistisch. Daher setzt die Europäische Kommission statt dem traditionellen „single undertaking“-Ansatz („alles muss von allen angenommen werden“) neben dem Abschluss neuer Freihandelsabkommen auf plurilaterale Abkommen, also solche, die nicht von allen WTO-Mitgliedern und Beitrittskandidaten ratifiziert werden müssen (etwa das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen oder das in Nairobi von 53 WTO-Mitgliedern beschlossene Abkommen zur Abschaffung von Zöllen auf Informationstechnologie-Produkte).

Zur Erreichung dieser Ziele betont die Europäische Kommission die erleichterte Aufnahme von Entwicklungsländern sowie das Bilden von Bündnissen wie der zuvor angesprochenen „Ottawa Gruppe“, die Zusammenarbeit mit der von Costa Rica ins Leben gerufenen „Gruppe der Freunde des nachhaltigen Handels“ (Friends Advancing Sustainable Trade, abgekürzt als FAST) und weiterhin mit Japan und den USA.

Mit letzteren wurde beim Gipfeltreffen vom 15. Juni 2021 der Weg für eine „renewed Transatlantic partnership“<sup>109</sup> geebnet, um die COVID-19-Pandemie zu beenden, Umweltschutz zu gewährleisten sowie „green growth“ anzukurbeln, Handel, Investitionen und die Zusammenarbeit im Technologiesektor zu stärken (durch Gründung eines Technologierats) und – mit Blick auf Russland, China, Westbalkan, die Instabilität in vielen afrikanischen Ländern, den Iran-Deal sowie Lateinamerika und Venezuela – Demokratie und Frieden zu fördern. Die gemeinsame Erklärung spricht außerdem ausdrücklich von einer „meaningful“ Reform der WTO mitsamt gemeinsamen Bestrebungen, das Funktionieren ihrer Verhandlungsfunktion und ihres Streitbeilegungsmechanismus voranzutreiben. Dabei besteht auch Einigkeit darüber, bei neuen handelsbezogenen

Juni 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/china-and-trans-pacific-partnership-or-out>.

<sup>105</sup> [https://ec.europa.eu/germany/news/20180918wthue\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180918wthue_de).

<sup>106</sup> Fn. 88, 6.

<sup>107</sup> Artikel III Abs. 2 WTO-Übereinkommen.

<sup>108</sup> Siehe dazu Petros C. Marvroidis und Merit E. Janow, 'Free Markets, State Involvement, and the WTO: Chinese State Owned Enterprises (SOEs) in the Ring', EUI Working Paper RSCAS 2017/13, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/45585>.

<sup>109</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/50443/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>.

Fragen verstärkt auf plurilaterale Abkommen zu setzen, wenn WTO-übergreifende Lösungen nicht möglich sind. Außerdem bekräftigt das Statement die oben genannte Notwendigkeit, Industriesubventionen, handelsverzerrende Praktiken von Staatsunternehmen und andere marktverzerrende Praktiken effektiver zu regeln.

Bei alledem ist der Kommission bewusst, dass ihre Forderungen und Reformbestrebungen den Interessen Chinas und Indiens zuwiderlaufen können. Chinas seit dem WTO-Beitritt 2001 anhaltendes Wachstum und seine Eigenschaft als größtes Exportland verlangen eine über die bestehenden Verpflichtungen hinausgehende Marktöffnung. Das gilt mit Abstrichen auch für Indien, das wirtschaftlich zwar nicht mit China zu vergleichen ist, aber dennoch die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt darstellt und auf Platz 15 aller Exporteure liegt,<sup>110</sup> zumal es in einigen Sektoren eine gewichtige Rolle am Weltmarkt spielt (etwa im Dienstleistungs- oder im oben angesprochenen Pharmabereich<sup>111</sup>).

Umso wichtiger erscheint es, mit beiden Ländern weiterhin in Gesprächen zu bleiben, um etwaige Missverständnisse ehestmöglich auszuräumen und die unterschiedlichen Positionen besser verstehen zu können.

## 4.2 Führt die Coronakrise zu einem Umdenken in der WTO?

Die EU setzt große Hoffnungen in die zwölfte Ministerkonferenz Ende November 2021. Die WTO bleibt also von zentraler Bedeutung, spricht die Europäische Kommission doch davon, dass

„[d]ie Instabilität der letzten Jahre, die Klima- und Umweltkrise, der verstärkte Rückgriff auf einseitige Maßnahmen und jetzt die COVID-19-Pandemie ... zu der eindeutigen Erkenntnis geführt [haben], dass die WTO ein wesentliches Element einer intakten globalen wirtschaftspolitischen Steuerung ist, dass allerdings Reformbedarf besteht“.<sup>112</sup>

Damit steht sie nicht alleine da. So galt das G20-Treffen vom November 2020 den Teilnehmerstaaten zufolge als „eine zusätzliche Gelegenheit zur Erörterung und Bekräftigung der Zielsetzungen und Grundprinzipien des multilateralen Handelssystems sowie zur Verdeutlichung unserer anhaltenden politischen Unterstützung für die notwendige Reform der WTO, auch im Vorfeld der 12. WTO-Ministerkonferenz, bietet“.<sup>113</sup>

Dabei kann die COVID-19-Pandemie eine Bedrohung oder auch eine Chance darstellen.

So neigen Länder in Krisenzeiten allgemein zu Protektionismus<sup>114</sup> die Frühphase ihres Ausbruchs Anlass zur Sorge vor dem Ende des „managed trade“<sup>115</sup> oder zumindest einem zusätzlichen Einbruch der weltwirtschaftlichen Verflechtung und zunehmende Autarkie-Bestrebungen in sensiblen Bereichen wie Gesundheits- und Medizinprodukten. Allen voran die USA,<sup>116</sup> aber auch Deutschland und Frankreich<sup>117</sup> hatten dahingehende Exportstopps verhängt. In jüngerer Vergangenheit standen die USA, das Vereinigte Königreich und die EU außerdem am Rande eines regelrechten „Impfstoff-Kriegs“, hatten erstere beide doch den Export in die EU und auch andere Länder unterbunden, um auf ihrem Gebiet hergestellte Impfstoffe zu „horten“.<sup>118</sup> Global besteht eine enorme Ungleichheit in der Versorgung mit Impfstoffen.<sup>119</sup>

### 4.2.1 Der COVID-19 Patent Waiver

Das widerspricht dem von den UN bekräftigten Grundsatz „No one is safe, until everyone is“.<sup>120</sup> Die Bewältigung der Pandemie und die weltweite Versorgung mit Impfstoffen fordert internationale Zusammenarbeit. Der UN-Chefökonom Elliott Harris warnte im Mai 2021 davor, dass Impfungleichheit ein „significant risk to an already uneven and fragile global recovery“, darstellt: „Timely and universal access to COVID-19 vaccinations will mean the difference between ending the pandemic promptly and placing the world economy on the trajectory of a resilient recovery, or losing many more years of growth, development and opportunities.“<sup>121</sup>

In diesem Zusammenhang hat das geistige Eigentum viel Aufmerksamkeit bekommen. So laufen seit Herbst 2020 Verhandlungen rund um einen ursprünglich von Südafrika und Indien eingebrachten Vorschlag für einen dreijährigen Verzicht auf den Patentschutz in Bezug auf „health products and technologies including diagnostics, therapeutics, vaccines, medical devices, personal protective equipment, their materials or components, and their methods and means of manufacture for the prevention, treatment or containment of COVID-19“.<sup>122</sup>

Diese Forderung wird gemeinhin mit der schlechten und langsamen Versorgung ärmerer Länder mit HIV-Medikamenten begründet. Damals hatte Südafrika

<sup>110</sup> <https://oec.world/en/profile/country/ind>.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Fn. 106.

<sup>113</sup> <https://www.bundesregierung.de/ressource/blob/975254/1818698/90edfb26178f2e523ae6d5b5659f6484/020-11-22-g20-erklarung-data.pdf?download=1>.

<sup>114</sup> Vgl. Jagdish Bhagwati, *Protectionism* (MIT Press 1988), 21ff.

<sup>115</sup> <https://finance.yahoo.com/news/pandemic-could-kiss-death-managed-123033447.html>.

<sup>116</sup> <https://www.nytimes.com/2020/04/03/us/politics/coronavirus-trump-3m-masks.html>.

<sup>117</sup> <https://www.welt.de/wirtschaft/article206324563/Coronavirus-Bundesregierung-verbietet-Export-von-Atemmasken.html>.

<sup>118</sup> Siehe dazu <https://www.tradetalkspodcast.com/podcast/152-the-murky-world-of-covid-19-vaccine-export-restrictions/>.

<sup>119</sup> Peter Beaumont, 'Vaccine inequality exposed by dire situation in world's poorest nations' *The Guardian*, 30. Mai 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/may/30/vaccine-inequality-exposed-by-dire-situation-in-worlds-poorest-nations>.

<sup>120</sup> <https://www.un.org/en/desa/%E2%80%99Cno-one-safe-until-every-one-%E2%80%99D>.

<sup>121</sup> <https://news.un.org/en/story/2021/05/1091732>.

<sup>122</sup> <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file-name=a/IP/C/W669R1.pdf&Open=True>.

den Schutz von geistigem Eigentum ausgesetzt, um (leistbare) Generika zu importieren, was auch Klagen von Pharma-Unternehmen nach sich zog.<sup>123</sup> Zwangslizenzen, also „die sonstige Benutzung des Gegenstands eines Patents ohne die Zustimmung des Rechtsinhabers“<sup>124</sup> waren und sind zwar erlaubt. Allerdings stellt Artikel 31(f) des TRIPS-Übereinkommens klar, dass „eine solche Benutzung ... vorwiegend für die Versorgung des Binnenmarktes des Mitglieds, das sie zuläßt, gestattet“ wird. Der Export von auf dieser Grundlage hergestellten Medikamenten in Länder ohne eigene Produktionskapazitäten war folglich nicht erlaubt.

Das änderte sich erst, als der Allgemeine Rat der WTO im August 2003 drei entsprechende Waiver für den Export von Generika gegen HIV/Aids oder auch Tuberkulose und Malaria annahm.<sup>125</sup> Obwohl diese Ausnahmen theoretisch für sämtliche WTO-Mitglieder gelten (viele reichere Länder haben keine oder nur geringe eigene Produktionskapazitäten), haben die EU<sup>126</sup> und die meisten OECD-Länder (inklusive den USA) angekündigt, davon nicht Gebrauch zu machen. Eine Reihe weiterer Länder (darunter Mexiko, Südkorea und China) hat erklärt, sie nur in schwerwiegenden Ausnahmefällen anzuwenden.<sup>127</sup>

Zwei Jahre später folgte außerdem die Verabschiedung eines Zusatzartikels (31bis) im TRIPS-Abkommen, mit dem eine dauerhafte Möglichkeit zum Export von Generika geschaffen wird. Anfang 2017 wurde die für sein Inkrafttreten notwendige Ratifikation durch 2/3 der WTO-Mitglieder erreicht. Jene WTO-Mitglieder, die ihn noch nicht angenommen haben, können dies bis Ende 2021 tun, in der Zwischenzeit kommt der Waiver vom August 2003 weiter zur Anwendung.<sup>128</sup>

Trotz dieser Möglichkeiten wird ein eigener COVID-19 Patentverzicht gefordert, weil der Mechanismus für Zwangslizenzen allgemein als zu komplex, ineffizient und langsam angesehen gilt, weswegen er bislang auch erst einmal in der Praxis angewendet wurde.<sup>129</sup> Aufgrund des hohen Bedarfs für COVID-19- Impfstoffe und Medikamente würde es zu einer Vielzahl von parallel geführten Lizenzierungsverfahren kommen, was

den Export zusätzlich verlangsamen würde.<sup>130</sup> Mit einem Waiver sollen Firmen daher die Möglichkeit der Herstellung von Impfstoffen bekommen, ohne eine einzelfallbezogene und langwierige Notzulassung beantragen zu müssen. Ein weiterer maßgeblicher Grund besteht darin, dass Entwicklungsländer bei Einschränkungen von Patentrechten trotz der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten mit Wirtschaftssanktionen durch reichere Heimatländer von Pharma-Konzernen, allen voran den USA, rechnen müssen.<sup>131</sup> Dieses Restriktio würde bei einem eigens ausverhandelten Waiver erheblich reduziert.

Alleine deswegen nahm die eigentlich totgeglaubte Debatte mit der Unterstützungszusage von Seiten der Biden-Administration im Mai 2021 wieder an Fahrt auf. Zwar wird der indisch-südafrikanische (und auch von einigen weiteren Ländern unterstützte) Vorschlag als zu breit wahrgenommen.<sup>132</sup> Ein eigener Vorschlag von Seiten der USA unterblieb bislang allerdings.

Innerhalb der Europäischen Union werden unterschiedliche Positionen vertreten. Während sich Deutschland, Portugal, Estland und Belgien in Zurückhaltung üben oder ihn ablehnen, reagierten Griechenland, Frankreich und Italien eher positiv.<sup>133</sup>

Die Europäische Union hat die Initiative für einen COVID Waiver im Rahmen eines WTO-Treffens vom 8. bis 9. Juni 2021 nicht unterstützt. Stattdessen fordert sie eine Beschränkung von Exportverboten auf das absolute Minimum, rasche Exporte in Länder mit erhöhtem Bedarf, verbindliche Zusagen von Herstellern und Entwicklern, die Versorgung von gefährdeten Entwicklungsländern zu Herstellungskosten zu erhöhen, und auf die bestehende Möglichkeit von Notzulassungen zu setzen.<sup>134</sup> Dabei betont sie auch, dass ein derartiges Vorgehen schneller umsetzbar wäre als potenziell monatelange Verhandlungen über den genauen Text eines Waivers.<sup>135</sup>

<sup>123</sup> Financial Times, 'South Africa's WTO ambassador on the logic behind a Covid IP waiver', 15. Juni 2021, <https://amp.ft.com/content/3060c33b-07de-45f3-92e8-b262f4950f95>.

<sup>124</sup> Artikel 31 Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, BGBl. Nr. 1/1995 (NR: GP XVIII RV 1646 AB 1792 S. 171. BR: AB 4875 S. 589).

<sup>125</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres03\\_e/pr350\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres03_e/pr350_e.htm).

<sup>126</sup> Die Europäische Kommission hat diesen opt-out auch im Zuge der Coronakrise mit dem Verweis auf die bestehenden eigenen Produktionskapazitäten begründet, siehe [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000463-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000463-ASW_EN.html).

<sup>127</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/factsheet\\_pharm02\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/factsheet_pharm02_e.htm).

<sup>128</sup> [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/trips\\_art31\\_bis\\_oht.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/trips_art31_bis_oht.pdf), 5.

<sup>129</sup> Konkret von Ruanda und Kanada, siehe Holger P. Hestermeyer, 'Canadian-made Drugs for Rwanda: The First Application of the WTO Waiver on Patents and Medicines', ASIL insights 11/28, 10. Dezember 2007, <https://www.asil.org/insights/volume/11/issue/28/canadian-made-drugs-rwanda-first-application-wto-waiver-patents-and>. Siehe auch Matthieu Dhenne, 'Compulsory licensing: you said "taboo"?' , Kluwer Patent Blog, 25. November 2020, <http://patentblog.kluweriplaw.com/2020/11/25/compulsory-licensing-you-said-taboo/>.

<sup>130</sup> Prabhash Ranjan, 'The Case for Waiving Intellectual Property Protection or COVID-19 Vaccines', Observer Research Foundation Issue Brief 456, April 2021, [https://www.orfonline.org/research/the-case-for-waiving-intellectual-property-protection-for-covid-19-vaccines/#\\_ednref48](https://www.orfonline.org/research/the-case-for-waiving-intellectual-property-protection-for-covid-19-vaccines/#_ednref48).

<sup>131</sup> So führen die USA mit ihrem Special 301 Report eine „watch list“ mit Ländern, die im Rahmen von Special Section 301 des US Trade Act aufgrund der Vergabe von Zwangslizenzen mit Sanktionen belegt werden könn(t)en, siehe [https://ustr.gov/sites/default/files/2020\\_Special\\_301\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf).

<sup>132</sup> Financial Times (Fn. 123).

<sup>133</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690649/EPRS\\_ATA\(2021\)690649\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690649/EPRS_ATA(2021)690649_EN.pdf). Die österreichische Regierung wartet noch ab, hat aber keine grundsätzlichen Einwände gegen einen Waiver (eigene Nachfrage).

<sup>134</sup> Urgent Trade Policy Responses to the COVID-19 Crisis, Communication from the European Union to the WTO General Council, 4. Juni 2021, WT/GC/231, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:WT/GC/231.pdf>.

<sup>135</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/eu-present-wto-plan-boost-vaccine-production-2021-05-19/>.

Am Tag darauf hat das Europäische Parlament wiederum für eine vorübergehende Aufhebung des Patentschutzes für COVID-19 Impfstoffe gestimmt.<sup>136</sup>

Auf WTO-Ebene hat die im März 2021 neu gewählte Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala in diesem Zusammenhang bereits im Mai 2021 drei zentrale Forderungen formuliert, die sich über weite Strecken mit jenen der Europäischen Union decken und folglich auch von ihr unterstützt werden:<sup>137</sup> Allen voran jene WTO-Mitglieder, die mehr Impfstoffe bestellt haben als sie wirklich benötigen, sollten ihre Impfstoffe über die COVAX-Initiative oder andere Mechanismen teilen. Jene, die über die zur Herstellung notwendigen Rohstoffe verfügen, sollen sie wiederum ungehindert freigeben. Zweitens müssen Exportbeschränkungen sowie bürokratische und tarifäre Verfahren reduziert werden, mit denen Lieferketten unnötig behindert werden. Drittens müssen Hersteller dazu befähigt werden, bestehende Kapazitäten zur Herstellung von Impfstoffen voll auszunutzen und neue zu errichten. Darüber hinaus hat sie sich positiv über die Möglichkeit eines Patent Waivers geäußert und die Formulierung des überarbeiteten Texts begrüßt:

*„I think that it is incumbent on us to move quickly to put the revised text on the table but also to begin and undertake text-based negotiations. I am firmly convinced that once we can sit down with an actual text in front of us, we shall find a pragmatic way forward, acceptable to all sides that allow the kinds of answers that our developing country members are looking at with respect to vaccines, whilst at the same time looking at research and innovation and how to protect them. We just need the will to sit down.“<sup>138</sup>*

Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass Okonjo-Iweala seit 1. Jänner 2016 der GAVI-Impfallianz vorstand, die WTO ist unter ihrer Führung auch der durch GAVI, CEPI (die seit 2017 bestehende Coalition for Epidemic Preparedness Innovations<sup>139</sup>) und die WHO gegründeten Vaccine Manufacturers Task Force beigetreten.<sup>140</sup> Ob und wie die WTO-Mitglieder eine effektive und gerechte gemeinsame Vorgehensweise im Umgang mit der COVID-19-Pandemie im Allgemeinen und der Versorgung mit Impfstoffen im Besonderen beschließen werden, lässt sich derzeit dennoch nicht abschätzen.

Fest steht, dass ein Wegfall des Patentschutzes kein Allheilmittel darstellt. Die Herstellung von (insbesondere komplexen mRNA-)Impfstoffen ist ungleich schwieriger als jene von Medikamenten für HIV/AIDS. Die Errichtung der dazu notwendigen Infrastruktur (mitsamt ausgebildeten Fachkräften) braucht ein ganzes „Ökosystem“ und kann daher Jahre, wenn nicht sogar Jahrzehnte dauern, ein Risiko, das nicht viele Länder eingehen

dürften.<sup>141</sup> Jene ärmeren und middle income-Länder, die über Produktionskapazitäten verfügen, brauchen wiederum technisches know-how, Qualitätskontrollen und Bestandteile, die im Moment nicht ausreichend verfügbar sind. Insofern kann die Aufhebung des Patentschutzes zwar langfristig sinnvoll sein – gegenwärtig sind die von der EU betonten Maßnahmen allerdings wesentlich bedeutsamer.

## 5. Zusammenfassung/Fazit

Die COVID-19-Pandemie ist zu einem Zeitpunkt ausgebrochen, zu dem das Welthandelssystem eigentlich bereits genug Herausforderungen zu bestehen hatte. Dabei sollte man sich die Errungenschaften und Fortschritte der letzten Jahrzehnte in Erinnerung rufen. Das GATT und später die WTO haben zu einem maßgeblichen Abbau von Zöllen und sonstigen Handelsbarrieren geführt. Ihre Mitglieder haben die Lektion aus dem Scheitern des Hyperprotektionismus der Zwischenkriegszeit gelernt. Die kurz- und langfristigen wirtschaftlichen Vorteile einer Mitgliedschaft in der WTO sind eindeutig belegt. Große Volkswirtschaften brauchen multilaterale Handelsverträge, um den für alle Seiten schadhafte „beggar my neighbor“-Handelspraktiken zu entkommen. Das hilft auch kleinen Ländern wie Österreich, die von einer Einbindung ins Welthandelssystem überproportional stark profitieren.

Alleine deswegen liegt es auch im österreichischen Interesse, die zahlreichen gegenwärtigen Herausforderungen für die WTO zu identifizieren und zu bewältigen. Darunter fällt zunächst der Stillstand der Doha-Verhandlungsrunde. Die wirtschaftliche Lage in den Entwicklungsländern und den LDCs hat schließlich auch Auswirkungen auf den reichen Norden (man denke nur an Migrationsbewegungen), der wiederum profitiert, wenn er sich auf jene Erzeugnisse konzentriert, die mehr Profit versprechen, während Entwicklungsländer ihre Stärken im Agrarbereich ausspielen können.

Hier wurden von Seiten der EU und den USA bereits breite Zugeständnisse gemacht, etwa das Ende von Exportsubventionen oder Ausnahmen zur Gewährleistung der Nahrungssicherheit. Über die Landwirtschaft hinaus ist das Übereinkommen über Handelserleichterungen zu nennen, das vor allem Niedriglohnländern und LDCs zugutekommt. Grund genug, die Verhandlungen, so aussichtslos sie auch erscheinen mögen, fortzuführen.

Die zweite zentrale Konfliktlinie bleiben die wechselseitigen Forderungen nach Handelsliberalisierung. Hier gilt es zu bedenken, dass sich hinter der handelsrechtlichen Kategorie der Entwicklungsländer eine heterogene Gruppe von WTO-Mitgliedern befindet, die

<sup>136</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05514/parliament-calls-for-temporary-covid-19-vaccine-patent-waiver>.

<sup>137</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/spno\\_e/spno9\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno9_e.htm).

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> <https://cepi.net/>.

<sup>140</sup> Siehe Fn. 137

<sup>141</sup> Peter J. Hotez, Maria Elena Bottazzi und Prashant Yadav, 'Producing a Vaccine Requires More Than a Patent. Intellectual Property is Just One Piece of an Elaborate Process', *Foreign Affairs*, 10. Mai 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2021-05-10/producing-vaccine-requires-more-patent>.

bisweilen gegensätzliche Schwerpunkte setzen. Insbesondere China handelt bei seinen Bestrebungen, als Sprachrohr des globalen Südens aufzutreten, beispielsweise beim Thema Marktöffnungen wider die eigenen Interessen.

Um aus diesem Stillstand auszubrechen, setzt die EU verstärkt auf länderübergreifende Initiativen und Vereinbarungen, die nicht von sämtlichen WTO-Mitgliedern verabschiedet werden müssen. Damit wird die Einheitlichkeit des WTO-Rechts zwar zusätzlich (zu den zahlreichen Freihandelsabkommen) ausgehöhlt – die Alternative wäre jedoch ein endgültiges Verharren im Status quo: aufgrund der Beibehaltung des Prinzips, statt Wahlen stets per Konsens zu entscheiden, sind bis auf Weiteres keine tiefgreifenden WTO-weite Reformen oder neue Regeln in wichtigen Bereichen wie den bereits genannten Agrarerzeugnissen und dem Handel mit digitalen Dienstleistungen zu erwarten. Ein Abkommen mit weniger als allen 164 WTO-Mitgliedern ist insofern immer noch besser als gar keines.

Erschwerend tritt die Frage des richtigen Umgangs mit der neuen Weltmacht China und seinem hybriden, von staatlichen Eingriffen dominierten Wirtschaftssystem hinzu. Die EU betont hier zu Recht die Notwendigkeit von Reformen, um marktverzerrende Maßnahmen durch Staatsunternehmen zu reglementieren. Die USA haben unter Trump und seinen Handelsbeauftragten Robert Lighthizer gar einen „trade war“ mit China ausgerufen. Ihre drastische (und handelsrechtswidrige) Erhöhung der Zölle auf Stahl und Aluminium hat jedoch auch die EU und zahlreiche weitere WTO-Mitglieder getroffen. Zugleich haben sie selbst dann ihre allgemein positive Haltung zum Freihandel nicht aufgegeben, auch ein WTO-Austritt stand zu keinem Zeitpunkt ernsthaft im Raum.

Allerdings hat ihre Blockadepolitik das Streitbeilegungssystem, das Herzstück der WTO, zum Erliegen gebracht. Die EU hat diesen Punkt ganz oben auf ihre Reformagenda gesetzt, zuletzt signalisierte der neue US-Präsident Joe Biden seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit in diesem Bereich. Dennoch sollte man seine Erwartungen dämpfen – die Wurzeln des US-Konfrontationskurses zur WTO gehen auf die Zeit vor Donald Trump zurück, schon Präsident Bush hatte versucht, mit Schutzmaßnahmen die US-Stahlindustrie zu schützen und auch Barack Obama die Besetzung von Mitgliedern des Appellate Body aufgrund der Unzufriedenheit mit seinen Entscheidungen blockiert.

Bleiben die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Hier wird eine starke, aber ungleiche Erholung der Weltwirtschaft und des weltweiten Handelsvolumens erwartet.<sup>142</sup> Zusätzlich haben zahlreiche Länder rechtlich zwar mitunter legitime (siehe Artikel XI/2 des GATT), politisch aber höchst problematische Exportstopps für zentrale medizinische Güter und später für Impfstoffe verhängt. Gerade letztere haben zu einem regelrechten „Vakzin-Nationalismus“ geführt, bei dem die

offenkundigen globalen Ungleichheiten das Verhandlungsklima vergiften können.

Als Ausweg aus diesem Missstand und zur schnelleren weltweiten Versorgung mit Impfstoffen haben Südafrika und Indien schon früh einen Vorschlag für eine Aussetzung des Patentschutzes auf COVID-19-Impfstoffe, Medikamente und Behandlungsmethoden eingebracht. Diese Idee wurde zuletzt – zur Überraschung vieler – auch von den USA unterstützt. Eine Einigung über den endgültigen Text eines solchen Waivers liegt allerdings noch in weiter Ferne.

Europa ist in dieser Frage gespalten. Davon unabhängig gilt es aber zu bedenken, dass Patente bei der Herstellung und weltweiten Versorgung mit Impfstoffen lediglich langfristig eine Rolle spielen können. Der Aufbau von Produktionsstätten ist ein langwieriger Prozess und braucht entsprechende Expertise vor Ort. Der Europäische Kommission ist darin zuzustimmen, dass für die unmittelbare gerechte Verteilung ein Ende von Exportverboten durch Länder mit überschüssigen Impfstoffen und eine Steigerung der Effizienz bestehender Betriebsstätten entscheidend sind.

Debatten wie diese zeugen von der anhaltenden Bedeutung des WTO-Rechts und der WTO als Forum für Verhandlungen. Die neue Generaldirektorin hat im Zuge ihrer Kandidatur betont, dass man die WTO erfinden müsse, wenn es sie nicht schön gäbe.<sup>143</sup> Man kann ihr bei dieser simplen wie elementaren Feststellung nur zustimmen.

<sup>142</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm).

<sup>143</sup> <https://www.theafricareport.com/33688/ngozi-okonjo-iweala-if-we-didnt-have-the-wto-we-would-have-to-invent-it/>.

## 6. Literaturverzeichnis

### 6.1 Bücher, Buchkapitel und Artikel in Journals

- Bahri, Amrita, 'Appellate Body Held Hostage': Is Judicial Activism at Fair Trial?' (2019) 53 *Journal of World Trade* 293
- Baldwin, Robert E., 'The Case for a Multilateral Trade Organization' in: Amrita Narlikar, Martin Daunton und Robert M. Stern (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press 2012) 29
- Bellmann, Christophe, Hepburn, Jonathan und Wilke, Marie, 'The Challenges Facing the Multilateral Trading System in Addressing Global Public Policy Objectives' (2012) 3 *International Development Policy*, verfügbar unter <https://journals.openedition.org/poldev/1012>
- Bhagwati, Jagdish, 'U.S. trade policy: The infatuation with free trade areas' in: Jagdish Bhagwati und A. O. Krueger (Hrsg.), *The dangerous drift to preferential trade agreements* (The AEI Press 1995) 1
- Bhagwati, Jagdish, *In Defense of Globalization* (Oxford University Press 2007)
- Bhagwati, Jagdish, *Protectionism* (MIT Press 1988)
- Bhagwati, Jagdish, *The World Trading System at Risk* (Princeton University Press 1991)
- Brown, Chad P. und Irwin, Douglas A., 'The GATT's Starting Point. Tariff Levels Circa 1947' in: Manfred Elsig, Bernhard Hoekman und Joost Pauwelyn (Hrsg.), *Assessing the World Trade Organization. Fit for Purpose?* (Cambridge University Press 2017) 45
- Brown, Chad P. und Irwin, Douglas A., 'Trump's Assault on the Global Trading System And Why Decoupling From China Will Change Everything' (2019) 98/5 *Foreign Affairs* 125
- Collier, Paul, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can be Done About it* (Oxford University Press 2008)
- Creamer, Cosette D., 'From the WTO's Crown Jewel to its Crown of Thorns' (2019) 113 *AJIL Unbound* 51
- Deardorff, Alan V. und Stern, Robert M., 'Economic Effects of the Tokyo Round' (1983) 49 *Southern Economic Journal* 605
- Don Harpaz, Marcia, 'China and the WTO: On a Path to Leadership?' in: Ka Zeng (Hrsg.), *Handbook on the Political Economy of China* (Edward Elgar 2019) 260
- Easterly, William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to aid the Rest have done so much ill and so little good.* (Penguin Books 2007)
- Elsig, Manfred und Dupont, Cédric, 'Persistent Deadlock in Multilateral Trade Negotiations: the Case of Doha', in: Amrita Narlikar, Martin Daunton und Robert M. Stern (Hrsg.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (Oxford University Press 2012) 587
- Elsig, Manfred und Pollack, Mark A., 'Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization' (2014) 20/2 *European Journal of International Relations* 391
- Friedman, Thomas L., *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization* (MaxMillan USA 1999/2012)
- Hannah, Erin, Scott, James und Wilkinson, Rorden, 'The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system' (2018) 41/10 *The World Economy* 2578
- Irwin, Douglas A., 'The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment' (1998) 80/2 *The Review of Economics and Statistics* 326.
- Kinnman, Susanna und Lodefalk, Magnus, 'What is at Stake in the Doha Round?' (2007) 30 *The World Economy* (2007) 1305
- Kuijper, Pieter Jan, 'From Seattle to Doha. From the Surreal to the unreal – a personal account' in: Gabrielle Marceau (Hrsg.), *A History of Law and Lawyers in the GATT/WTO* (Cambridge University Press 2015) 374
- Lauber, Volkmar und Pesendorfer, Dieter, 'Wirtschafts- und Finanzpolitik' in: Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Politik in Österreich. Das Handbuch* (Manz 2006) 607
- Matsushita, Mitsuo, Schoenbaum, Thomas J., Mavroidis, Petros C. und Hahn, Michael, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy* (3rd Edition, Oxford University Press 2015)
- McKenzie, Francine, *GATT and Global Order in the Post-war Era* (Cambridge University Press 2020)
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid. Why Aid is not working and how there is another Way for Africa* (Penguin Books 2010)
- O'Rourke, Kevin H., 'Tariffs and Growth in the Late 19th Century' (2000) 110/463 *The Economic Journal* 456
- Pelinka, Anton und Rosenberger, Sieglinde, *Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends* (WUV 2003)
- Petersmann, Ernst-Ulrich, 'How Should WTO Members React to Their WTO Crises?' (2019) 18/3 *World Trade Review* 503
- Rose, Andrew K., 'Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Reply' (2007) 97/5 *The American Economic Review* 2019
- Rose, Andrew K., 'Do we really Know That the WTO Increases Trade?' (2004) 94/1 *The American Economic Review* 98
- Sachs, Jeffrey D., *The End of Poverty. How we can make it happen in our Lifetime* (Penguin Books 2005)
- Saggi, Kamal und Yildiz, Halis Murat, 'Bilateralism, multilateralism, and the quest for global free trade' (2010) 81/1 *Journal of International Economics* 26
- Schwab, Susan C., 'After Doha. Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It' (2011) 90/3 *Foreign Affairs* 104
- Shaffer, Gregory und Gao, Henry, 'China's Rise: How it Took On the U.S. at the WTO' (2018) 1 *University of Illinois Law Review* 115
- Shaffer, Gregory, Elsig, Manfred und Puig, Sergio, 'The Extensive (but fragile) Authority of the WTO Appellate Body' (2016) 79 *Law and Contemporary Problems* 237
- Stieglitz, Joseph, *Globalization and its Discontents* (Penguin Books 2002)
- Subramanian, Arvind und Wei, Shang-Jin, 'The WTO promotes trade, strongly but unevenly' 72 *Journal of International Economics* (2007) 151
- Tang, Man-Keung und Wei, Shang-Jin, 'The value of making commitments externally, evidence from WTO accessions' (2009) 78/2 *Journal of International Economics* 216

- Tomz, Michael, Goldstein, Judith L. und Rivers, Douglas, 'Do We Really Know That the WTO Increases Trade? Comment' (2007) 97/5 *The American Economic Review* 2005
- Van den Bossche, Peter und Zdouc, Werner, *The Law and Policy of the World Trade Organization* (Cambridge University Press 2017)
- Toye, Richard, 'Developing Multilateralism: The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948' (2003) 25/2 *The International History Review* 282
- 6.2 Working Papers, Policy Briefs und Blog-Einträge**
- Brown, Chad P., 'Anatomy of a flop: Why Trump's US-China phase one trade deal fell short', *Peterson Institute for International Economics Trade and Investment Policy Watch*, 8. Februar 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell>
- Chowdhry, Sonali, und Felbermayr, Gabriel, 'Das Handelsabkommen zwischen den USA und China: Wie die EU und die WTO durch gelenkten Handel verlieren', *Kiel Policy Briefs* 132, Jänner 2020, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2020/das-handelsabkommen-zwischen-den-usa-und-china-wie-die-eu-und-die-wto-durch-gelenkten-handel-verlieren-13679/>
- Dhenne, Matthieu, 'Compulsory licensing: you said "taboo"?' , *Kluwer Patent Blog*, 25. November 2020, <http://patentblog.kluweriplaw.com/2020/11/25/compulsory-licensing-you-said-taboo/>
- European Parliamentary Research Service Briefing, International trade dispute settlement. WTO Appellate Body crisis and the multiparty interim appeal arrangement, April 2021, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2021/690521/EPRS\\_BRI\(2021\)690521\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2021/690521/EPRS_BRI(2021)690521_EN.pdf)
- European Parliamentary Research Service, World Trade Organization TRIPS waiver to tackle coronavirus, Juni 2021, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/ATAG/2021/690649/EPRS\\_ATAG\(2021\)690649\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/ATAG/2021/690649/EPRS_ATAG(2021)690649_EN.pdf)
- Hestermeyer, Holger P., 'Canadian-made Drugs for Rwanda: The First Application of the WTO Waiver on Patents and Medicines', *ASIL insights* 11/28, 10. Dezember 2007, <https://www.asil.org/insights/volume/11/issue/28/canadian-made-drugs-rwanda-first-application-wto-waiver-patents-and>
- Hoekman, Bernard, Martin, Will und Mattoo, Aaditya, 'Conclude Doha: It Matters!', *World Bank Policy Research paper* 5135, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5839>
- Hotez, Peter J., Bottazzi, Maria Elena und Yadav, Prashant, 'Producing a Vaccine Requires More Than a Patent. Intellectual Property is Just One Piece of an Elaborate Process', *Foreign Affairs*, 10. Mai 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-05-10/producing-vaccine-requires-more-patent>
- Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. und Lu, Zhiyao (Lucy), 'China and the Trans-Pacific Partnership: In or out?', *Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch*, 23. Juni 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/china-and-trans-pacific-partnership-or-out>
- IMF Policy Papers, The WTO Doha Trade Round—Unlocking the Negotiations and Beyond, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/The-WTO-Doha-Trade-Round-Unlocking-the-Negotiations-and-Beyond-PP4625>
- IMF Staff Country Reports, People's Republic of China : 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Staff Statement and Statement by the Executive Director for China, 9. August 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/08/Peoples-Republic-of-China-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-48576>
- IMF Staff, Global Trade Liberalization and the Developing Countries, November 2001, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/110801.htm>
- Janik, Ralph, 'Im "Handelskrieg" schweigen die Gesetze', *Völkerrechtsblog*, 15. Oktober 2018, <https://voelkerrechtsblog.org/de/im-handelskrieg-schweigen-die-gesetze/>
- Kathuria, Sanjay und Shahid, Sohaib, 'Why do smaller countries benefit from greater trade with their neighbors?', *World Bank Blogs*, 19. Februar 2015, <https://blogs.worldbank.org/endpovertynsouthasia/why-do-smaller-countries-benefit-greater-trade-their-neighbors?sfw=pass1621905057>
- Krugman, Paul, 'Is Bilateralism Bad?', *NBER Working Paper* No. w2972, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1660275](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1660275)
- Laborde, David, Martin, Will und van der Mensbrugge, Dominique, 'Implications of the Doha Market Access Proposals for Developing Countries.' *World Bank Policy Research Working Paper* 5697, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5679>
- Larch, Mario, Monteiro, José Antonio, Piermartini, Roberta, und Yotov, Yoto V., 'On the Effects of GATT/WTO Membership on Trade: They are Positive and Large After All', *WTO Staff Working Paper* ERSD-2019-09, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201909\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201909_e.pdf)
- Marvroidis, Petros C. und Janow, Merit E., 'Free Markets, State Involvement, and the WTO: Chinese State Owned Enterprises (SOEs) in the Ring', *EUI Working Paper* RSCAS 2017/13, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/45585>
- McGuire, Greg, Trade in Services – Market Access Opportunities and the Benefits of Liberalization for Developing Economies, *United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/ITCD/TAB/20*, [https://unctad.org/system/files/official-document/itcdtab20\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/itcdtab20_en.pdf)
- OECD, Key Issues for Policy Coherence for Development, Agriculture, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/25507214.pdf>
- Priyadarshi, Shishir, 'Achieving the Millennium Development Goals. What Can Trade Contribute', [https://www.un.org/en/development/desa/policy/mda\\_gap/mda\\_gap\\_archive/hle\\_wtoremarks08.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/mda_gap/mda_gap_archive/hle_wtoremarks08.pdf)

- Ranjan, Prabhash, 'The Case for Waiving Intellectual Property Protection or COVID-19 Vaccines', Observer Research Foundation Issue Brief 456, April 2021, [https://www.orfonline.org/research/the-case-for-waiving-intellectual-property-protection-for-covid-19-vaccines/#\\_ednref48](https://www.orfonline.org/research/the-case-for-waiving-intellectual-property-protection-for-covid-19-vaccines/#_ednref48)
- Riezman, Raymond, 'Can Bilateral Trade Agreements Help Induce Free Trade?' CSGR Working Paper 44/99, [http://wrap.warwick.ac.uk/2081/1/WRAP\\_Riezman\\_wp4499.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2081/1/WRAP_Riezman_wp4499.pdf)
- Schmieg, Evita und Rudloff, Bettina, Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, SWP-Aktuell 9, Februar 2016, <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-wto-nach-der-ministerkonferenz-in-nairobi>
- Subramanian, Arvind und Wei, Shang-Jin, 'The WTO Promotes Trade, Strongly But Unevenly', IMF Working Paper WP/03/185, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03185.pdf>
- UNCTAD, Next steps upon the entry into force of the WTO Trade Facilitation Agreement, [https://unctad.org/system/files/official-document/TN24\\_NextSteps.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/TN24_NextSteps.pdf)
- United States International Trade Commission, Report on Investigation No. 332-324 under Section 332 of the Tariff Act of 1930 (1993), <https://www.usitc.gov/publications/332/pub2608.pdf>
- United States Trade Representative, Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, [https://ustr.gov/sites/default/files/Report\\_on\\_the\\_Appellate\\_Body\\_of\\_the\\_World\\_Trade\\_Organization.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf)
- Weiler, Joseph, 'Black Lies, White Lies and Some Uncomfortable Truths in and of the International Trading System', *EJIL:Talk!*, 25 July 2018, <https://www.ejiltalk.org/black-lies-white-lies-and-some-uncomfortable-truths-in-and-of-the-international-trading-system/>
- Wissenschaftliche Dienste beim Deutschen Bundestag zu Auswirkungen von Agrexporten nach Afrika vom 19. Oktober 2017, <https://www.bundestag.de/resource/blob/532154/2109aeb63eaa7217c4274f7e4ee3cbf9/WD-5-075-17-pdf-data.pdf>
- CEPI, Kew vaccines for a safer world, <https://cepi.net/>
- CNBC, U.S. missed an opportunity to 'put a lot of pressure' on China, says former senator, 8. Dezember 2020, <https://www.cnb.com/2020/12/08/tpp-was-missed-opportunity-for-us-to-pressure-china-bob-corker.html>
- DeParle, Jason, 'Preaching Free-Market Gospel to Skeptical Africa', *The New York Times*, 18. November 2006, <https://www.nytimes.com/2006/11/18/us/politics/18thinktank.html>
- Dougherty, Carter, 'Global trade talks collapse over agricultural subsidies', *The New York Times*, 21. Juni 2007, <https://www.nytimes.com/2007/06/21/business/world-business/21iht-wto.4.6264066.html>
- EU-US Summit Statement, Towards a renewed Transatlantic partnership, <https://www.consilium.europa.eu/media/50443/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf>
- Europäische Kommission, Kommission macht Vorschläge zur Reform der WTO, 18. September 2018, [https://ec.europa.eu/germany/news/20180918witheu\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180918witheu_de)
- Europäische Kommission, Reform der WTO. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen und wirkungsvollen multilateralen Handelssystem, [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc\\_159546.1329\\_DE\\_02.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159546.1329_DE_02.pdf)
- Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20, G20 Riad-Gipfel – 21./22. November 2020, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975254/1818698/90edfb26178f2e523ae6d5b5659f6484/2020-11-22-g20-erklarung-data.pdf?download=1>
- European Commission, Answer given by Executive Vice-President Dombrovskis on behalf of the European Commission, 13. April 2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000463-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000463-ASW_EN.html)
- European Commission, Antigua and Barbuda, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/antigua-and-barbuda\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/antigua-and-barbuda_en)
- European Commission, EU leads efforts to tackle agricultural export competition at 10th WTO Ministerial Conference, 27. November 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1405>
- European Parliament Press Releases, Parliament calls for temporary COVID-19 vaccine patent waiver, 10. Juni 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05514/parliament-calls-for-temporary-covid-19-vaccine-patent-waiver>
- European Parliament, The Doha round and agriculture, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/112/the-doha-round-and-agriculture>
- Financial Times, 'South Africa's WTO ambassador on the logic behind a Covid IP waiver', 15. Juni 2021, <https://amp.ft.com/content/3060c33b-07de-45f3-92e8-b262f4950f95>
- General Council Remarks by DG Okonjo-Iweala on the IP Waiver, 5. Mai 2021, [https://www.wto.org/english/news\\_e/spno\\_e/spno9\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno9_e.htm)
- Lamy, Pascal, 'Is Doha dead?', *The Economist*, 5. September 2012, <https://www.economist.com/free-exchange/2012/09/05/is-doha-dead>
- Office of the United States Trade Representative, 2020 Special 301 Report, April 2020, [https://ustr.gov/sites/default/files/2020\\_Special\\_301\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Special_301_Report.pdf)

### 6.3 Online-Ressourcen

- 'WTO conference a big let-down', say NGOs, *Journal of the Group of 77* (January/February 1997), <http://www.g77.org/nc/journal/janfeb97/19.htm>
- Austria and the WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/austria\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/austria_e.htm)
- Beaumont, Peter, 'Vaccine inequality exposed by dire situation in world's poorest nations' *The Guardian*, 30. Mai 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/may/30/vaccine-inequality-exposed-by-dire-situation-in-worlds-poorest-nations>
- Bown, Chad P. und Irwin, Douglas A., 'The urban legend: Pre-GATT tariffs of 40%', 19 December 2015, <https://voxeu.org/article/myth-40-pre-gatt-tariffs>
- Castle, Stephen and Landler, Mark, 'After 7 Years, Talks Collapse on World Trade', *The New York Times*, 30. Juli 2008, <https://www.nytimes.com/2008/07/30/business/worldbusiness/30trade.html>
- CEBR, World Economic League Table, <https://cebr.com/service/macroeconomic-forecasting/>

- Reuters, Under pressure EU presents WTO plan to boost vaccine output, 19. Mai 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-present-wto-plan-boost-vaccine-production-2021-05-19/>
- The Africa Report, 'Ngozi Okonjo-Iweala: "If we didn't have the WTO we would have to invent it."', 21. Juli 2020, <https://www.theafricareport.com/33688/ngozi-okonjo-iweala-if-we-didnt-have-the-wto-we-would-have-to-invent-it/>
- The New York Times, Trump Seeks to Block 3M Mask Exports and Grab Masks From Its Overseas Customers, 3. April 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/03/us/politics/coronavirus-trump-3m-masks.html>
- The Observatory of Economic Complexity, India, <https://oec.world/en/profile/country/ind>
- Trade talks, The murky world of export restrictions for COVID-19 vaccines, 21. März 2021, <https://www.tradepodcast.com/podcast/152-the-murky-world-of-covid-19-vaccine-export-restrictions/>
- UN Millennium Development Goals and Beyond 2015, <https://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml>
- World Bank, Millennium Development Goals, Goal 8, [https://www5.worldbank.org/mdgs/global\\_partnership.html](https://www5.worldbank.org/mdgs/global_partnership.html)
- UN News, Vaccine inequity posing 'significant risk' to global economic recovery: UN report, 11. Mai 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/05/1091732>
- United Nations Committee for Development Policy, List of Least Developed Countries (as of 11 February 2021), [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lDC\\_list.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lDC_list.pdf)
- Welt.de, Das deutsche Exportverbot ist die Antwort auf Frankreichs Masken-Embargo, 4. März 2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/article206324563/Coronavirus-Bundesregierung-verbietet-Export-von-Atemmasken.html>
- Wikipedia-Eintrag zu Peter Navarro, [https://en.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Navarro#Criticism\\_of\\_China](https://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Navarro#Criticism_of_China)
- World Bank, Antigua and Barbuda, <https://data.worldbank.org/country/antigua-and-barbuda>
- World Bank, Tariff rate, applied, weighted mean, all products (%), <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS>
- WTO Analytical Index, Article 31bis (Practice), [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/trips\\_art31\\_bis\\_oth.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/trips_art31_bis_oth.pdf)
- WTO Press Brief, *Fiftieth Anniversary of the Multilateral Trading System*, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/chrono.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/chrono.htm)
- WTO Press Releases, Decision removes final patent obstacle to cheap drug imports, 30. August 2003, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres03\\_e/pr350\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres03_e/pr350_e.htm)
- WTO Press Releases, World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock, 31. März 2021, [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr876\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm)
- WTO, Doha Development Agenda, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/cover\\_e/mdg\\_e/dda\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/cover_e/mdg_e/dda_e.htm)
- WTO, Food Security, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/food\\_security\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/food_security_e.htm)
- WTO, Least-developed countries, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm)
- WTO, Regional Trade Agreements Database, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
- WTO, Text of the 'July package' — the General Council's post-Cancún decision, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)
- WTO, The 128 countries that had signed GATT by 1994, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/gattmem\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/gattmem_e.htm)
- WTO, The GATT years: from Havana to Marrakesh, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact4\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm)
- WTO, Trade facilitation, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm)
- Yahoo!finance, Pandemic could be 'kiss of death' for managed trade: WTO candidate, 4. September 2020, <https://finance.yahoo.com/news/pandemic-could-kiss-death-managed-123033447.html?guccounter=1>

### 6.4 Andere

- Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, BGBl. Nr. 1/1995 (NR: GP XVIII RV 1646 AB 1792 S. 171. BR: AB 4875 S. 589.)
- Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization, 1. Jänner 1995, 1867-1869 UNTS 31874
- Turkey – *Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*, WT/DS34/AB/R, 22 October 1999
- Urgent Trade Policy Responses to the COVID-19 Crisis, Communication from the European Union to the WTO General Council, 4. Juni 2021, WT/GC/231, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:WT/GC/231.pdf>
- Waiver from certain provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19, 25. Mai 2021, IP/C/W/669/Rev.1 <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=a:IP/C/W669R1.pdf&Open=True>
- WTO General Council, Agenda Item 4, Informal Process on Matters related to the Functioning of the Appellate Body – H.E. Dr. David Walker (New Zealand), 15. Oktober 2019, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=a:Jobs/GC/222.pdf>

**Autor:**

Mag.phil. Dr.iur.Ralph Janik, LL.M.  
SFU/Universität Wien  
Email: [ralph.janik@gmail.com](mailto:ralph.janik@gmail.com)

**Impressum:**

FIW-Policy Briefs erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu aktuellen außenwirtschaftlichen Themen. Herausgeber ist das Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft" (FIW). Für die Inhalte der Policy Briefs sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Das FIW bietet eine Forschungsplattform, Informationen zu außenwirtschaftsrelevanten Themen sowie den Zugang zu volkswirtschaftlichen Datenbanken. Es ist ein Kooperationsprojekt der Wirtschaftsuniversität Wien, der Universität Wien, der Johannes Kepler Universität Linz, der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche sowie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Rechenzentrums und wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort finanziert.

Kontakt:  
FIW-Projektbüro  
c/o WIFO  
Arsenal, Objekt 20  
1030 Wien  
Telefon: +43 1 728 26 01 / 335  
Email: [fiw-pb@fiw.at](mailto:fiw-pb@fiw.at)  
Webseite: <https://blog.fiw.ac.at>