



# Slow Trade – Sound Farming

Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft



HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

**MISEREOR**  
IHR HILFSWERK

 **Wuppertal Institut**  
für Klima, Umwelt, Energie  
GmbH



Dieses Dokument wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union erstellt. Der Inhalt des Dokumentes unterliegt der Eigenverantwortung von Misereor und der Heinrich-Böll-Stiftung und spiegelt unter keinen Umständen die Stellung der Europäischen Union wider.

### **Slow Trade – Sound Farming**

Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft

- Autoren Wolfgang Sachs und Tilman Santarius
- In Zusammenarbeit mit Souleymane Bassoum, Daniel De La Torre Ugarte, Gonzalo Fanjul Suárez, Anna Luiza Ferreira Pijnappel, Arze Glipo, Aileen Kwa, Hannes Lorenzen, Sophia Murphy, Oduor Ong'wen, Rita Schwentesius Rindermann
- Übersetzung Barbara Kochhan
- Herausgeber Heinrich Böll Stiftung und MISEREOR
- Erste Auflage April 2007
- © Heinrich Böll Stiftung  
Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V
- Layout Michael Pickardt
- Herstellung MVG-Medien-Produktion Aachen
- Projektmanagement Jörg Haas, Silke Helfrich (Heinrich-Böll-Stiftung), Alicia Kolmans, Mute Schimpf (MISEREOR), Tilman Santarius (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie)
- Der vorliegende Bericht muss nicht die Meinung der Herausgeber wiedergeben.
- Der Bericht ist verfügbar unter [www.ecofair-trade.de](http://www.ecofair-trade.de)
- Bestellung Einzelexemplare dieser Publikation sind gegen Porto erhältlich bei:  
MVG Medienproduktion und Vertriebsgesellschaft mbH,  
Boxgraben 73, 52064 Aachen, Tel. 0241 47986-0, Fax 0241-47986-745  
E-Mail: [info@eine-welt-mvg.de](mailto:info@eine-welt-mvg.de)
- Online-Bestellung [www.weltfairsand.de](http://www.weltfairsand.de)
- ISBN 978-3-88916-272-4
- FOTOS Misereor (2/3, Titel), Erika Barahona Ede (9), dpa (14, 19), Maurice Oudet (76, Titel), KNA-Bild (26, 49)

MISEREOR  
Mozartstr. 9  
52064 Aachen  
Tel. 0241-442-168  
Fax 0241-442-505

[www.misereor.de](http://www.misereor.de)

Heinrich Böll Stiftung  
Rosenthalerstr. 40/41  
10178 Berlin  
Tel. 030 28534-0  
Fax 030 28534-109  
[info@boell.de](mailto:info@boell.de)  
[www.boell.de](http://www.boell.de)

# Slow Trade – Sound Farming

Handelsregeln für eine global zukunftsfähige  
Landwirtschaft

Von  
Wolfgang Sachs und Tilman Santarius

In Zusammenarbeit mit  
Souleymane Bassoum  
Daniel De La Torre Ugarte  
Gonzalo Fanjul Suárez  
Anna Luiza Ferreira Pijnappel  
Arze Glipo  
Aileen Kwa  
Hannes Lorenzen  
Sophia Murphy  
Oduor Ong'wen  
Rita Schwentesius Rindermann

Nordamerikanische  
Regionalkonsultation

Washington D.C., USA  
September 2006



Europäische  
Regionalkonsultation

Brüssel, Belgien  
November 2006



Mexiko und  
zentralamerikanische  
Regionalkonsultation

Teotihuacán, Mexiko  
Oktober 2006



Westafrikanische  
Regionalkonsultation

Mbour, Senegal  
Februar 2006

Südamerikanische  
Regionalkonsultation

Curitiba, Brasilien  
August 2006





Deutsche  
Regionalkonsultation  
Berlin, Deutschland  
Oktober 2006



EcoFair Trade Dialogue  
Podiumsdiskussion  
Hongkong  
Dezember 2005



Asiatische  
Regionalkonsultation  
Chiang Mai, Thailand  
Mai 2006

DER  
**ECOFAIR TRADE DIALOGUE**

New Directions for Agricultural Trade Rules

# Danksagung

Der vorliegende Bericht fußt auf einem breiten internationalen Dialog, in dem Ideen, Erfahrungen und Anregungen einer Vielzahl von Personen eingeflossen sind.

Die Breite des internationalen Dialoges hat eine tiefgehende Analyse erlaubt, aber auch produktive Reibungen erzeugt. Wie meistens bei einem Gemeinschaftswerk, so konnten auch in diesem Fall nicht alle Differenzen zwischen den Beteiligten ausgeräumt werden. Die Mitglieder des Expert Panel behalten sich daher das Recht auf abweichende Meinungen in einzelnen Punkten vor.

Verfasst wurde das Dokument von Wolfgang Sachs und Tilman Santarius, den Moderatoren des EcoFair Trade Dialogue, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Expert Panel: Souleymane Bassoum, Gonzalo Fanjul Suárez, Arze Glipo, Aileen Kwa, Hannes Lorenzen, Sophia Murphy, Oduor Ong'wen, Anna Luiza Ferreira Pijnappel, Rita Schwentesius Rindermann und Daniel De La Torre Ugarte.

Besondere Erwähnung verdient Kamal Malhotra, der in seinem eigenen Namen als Fachexperte an den meisten Treffen des Expert Panel teilnahm und dem Dialog mit Rat und hilfreichen Kommentaren zur Seite stand.

Eine Vielzahl von Anmerkungen wurde von den Mitgliedern des International Consultative Board des EcoFair Trade Dialogue geliefert, insbesondere von Mario Aguja, Brother David Andrews, Jesús Antón, Laura Carlsen, José María Alvarez Coque, Biswajit Dhar, Bernward Geier, Christiane Grefe, Mark Halle,

Benny Härlin, Ulrike Höfken, Panos Konandreas, Ibrahim Assane Mayaki, Robert Taylor und Bill Vorley. Zudem brachte Helen Rupp ihr Wissen über Gender-Fragen in das Projekt ein.

Darüber hinaus haben die zahlreichen Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Regionalkonsultationen, die ihre Zeit, ihr Wissen und ihre Erfahrung dem Dialog zur Verfügung stellten, diesen Bericht maßgeblich mitgeprägt. Ihre Namen werden im Anhang des Dokuments aufgeführt.

Kolleginnen und Kollegen der Heinrich-Böll-Stiftung und von MISEREOR haben die Vorbereitung der Regionalkonsultationen unterstützt und hilfreiche Kommentare und Empfehlungen zum Berichtsentwurf geliefert. Zu ihnen zählten Wilhelm Thees und René Millogo, Heike Löschmann und Hilke Koegl, Thomas Fatheuer und Clarisse Castro, Liane Schalatek, Charly Poppe, Anne Kaiser, Jorge Villareal und Joanna Goetter sowie Anja Mertineit und Heinz Oelers.

Zum Team der Heinrich-Böll-Stiftung und MISEREOR, das für das Management des Dialogprozesses sowie für die Redaktion und Veröffentlichung des Berichtes verantwortlich war, zählten Jörg Haas, Silke Helfrich, Alicia Kolmans und Mute Schimpf. Dabei unterstützten sie Rita Hoppe, Silvia Cottin, Johanna van Biesbrock und Annette Maennel.

Die Übersetzung des englischen Manuskripts ins Deutsche lag in den Händen von Barbara Kochhan. Für Design und Layout der Publikation war Michael Pickardt zuständig.

Den genannten Personen gebührt großer Dank.

# Inhalt

	Vorwort	7
	<b>Für den eiligen Leser...</b>	<b>9</b>
<b>Einleitung</b>	<b>Der EcoFair Trade Dialogue</b>	<b>14</b>
<b>Teil 1</b>	<b>Prinzipien</b>	<b>19</b>
	Multifunktionalität	20
	Menschenrechte	21
	Bewahrung der Umwelt	21
	Demokratische Souveränität	22
	Extraterritoriale Verantwortung	23
	Ökonomische Subsidiarität	24
	Fairness	24
<b>Teil 2</b>	<b>Probleme</b>	<b>26</b>
	2.1 Vorrang des ökonomischen Blicks	26
	2.2 Existenzrechte im Abseits	31
	2.3 Natur im Abseits	35
	2.4 Ermächtigung von Konzernen	40
	2.5 Anhaltende Asymmetrien	44
<b>Teil 3</b>	<b>Lösungen</b>	<b>49</b>
	3.1 Den Spielraum nationaler Politik erweitern	49
	3.2 In Multifunktionalität investieren	53
	3.3 Preise stabilisieren	58
	3.4 Nachhaltigkeitsstandards einführen	61
	3.5 Produktketten demokratisieren	66
	3.6 Asymmetrien ausgleichen	71
<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>Umriss einer Architektur des Agrarhandels in Zeiten nach der WTO</b>	<b>76</b>
	Endnoten	79
	Bibliografie	80
	Teilnehmer der Regionalkonferenzen	85
	Das Expert Panel	90



# Vorwort

In einer Zeit, in der die Probleme der bestehenden Weltmarktordnung insbesondere im Bereich der Landwirtschaft immer deutlicher werden, veröffentlichen wir diesen Vorschlag für eine grundlegende Reform des multilateralen Agrarhandelssystems.

Die so genannte „Doha-Verhandlungsrunde“ der Welthandelsorganisation (WTO) zur weiteren Liberalisierung des internationalen Warenverkehrs droht zu scheitern, vor allem weil die EU und die USA größere Zugeständnisse an die Entwicklungsländer im Agrarbereich verweigern. Umgekehrt fordern sie aber von diesen eine weitgehende Öffnung ihrer Märkte. Gleichzeitig mehren sich Prognosen, wonach die Gewinner der Doha-Runde vor allem die Industrieländer und einige wenige Exporteure unter den Entwicklungsländern wären. Die Mehrheit der armen Länder würde jedoch zu den Verlierern zählen. Eine Betrachtung über die Staatenebene hinaus lässt zudem feststellen, dass die Marktliberalisierung vor allem starken wirtschaftlichen Akteuren in die Hände spielt und deren Marktmacht zum Nachteil der ökonomisch Schwachen verschiebt – im Süden wie im Norden.

Konkrete Erfahrungen mit der bisherigen Marktliberalisierung im Rahmen der WTO oder im Kontext von regionalen Handelsabkommen und Strukturanpassungsprogrammen zeigen schon seit längerem, dass insbesondere im Bereich der Landwirtschaft die wirtschaftliche Globalisierung mit schwerwiegenden Problemen behaftet ist. Dazu zählen eine zunehmende Verarmung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsländern und der Verlust ihres Zugangs zu Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut sowie zu Märkten. Sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern geben viele Bauernfamilien auf, weil sie einem starken Preis- und Konzentrationsdruck ausgesetzt sind. Auch die damit einhergehende Degradierung der Umwelt und der Verlust von biologischer und kultureller Vielfalt sind besorgniserregend. Des Weiteren bleiben die Herausforderungen für die globale Landwirtschaft im 21. Jahrhundert, wie z.B. das Ende der Ära des billigen Öls oder der Klimawandel, von den gegenwärtigen Agrarhandelsregeln weitgehend unberücksichtigt.

Doch wie müsste die Welthandelsordnung in Bezug auf die Landwirtschaft aussehen, um zu mehr sozialer Gerechtigkeit und einer nachhaltigen Entwicklung weltweit beizutragen? Wie sollte sie gestaltet werden, um auch neuen Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden?

In einem weltweiten Dialog – dem „EcoFair Trade Dialogue“ – der in regionalen Konsultationen in Afrika, Asien, Latein- und Nordamerika sowie Europa durchgeführt wurde und an dem Vertreter und Vertreterinnen von Bauernorganisationen und NGOs aber auch von Ministerien, Parlamenten, der Wissenschaft und internationalen Organisationen beteiligt waren, sind die Heinrich-Böll-Stiftung und MISEREOR in Zusammenarbeit mit dem Wuppertal Institut und einer Gruppe von Fachleuten aus allen Kontinenten – zusammen bilden sie die Autorengruppe des vorliegenden Berichts – dieser Frage nachgegangen. Es war uns dabei wichtig, auf die mannigfachen Verhältnisse in den verschiedenen Regionen der Welt sowie auf die unterschiedlichen Positionen in der Zivilgesellschaft Rücksicht zu nehmen. Mit dieser Publikation machen wir die Ergebnisse des Dialoges politischen Entscheidungsträgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der interessierten Öffentlichkeit zugänglich.

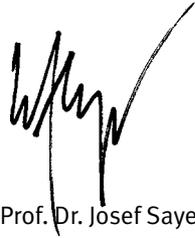
Der Bericht bietet Hilfestellung und Diskussionsstoff für die Zukunftsaufgabe einer sozial und ökologisch gerechteren Welthandelsordnung und einer nachhaltigen globalen Landwirtschaft und Welternährung. Damit knüpfen wir an frühere ähnliche Diskussionsanstöße unserer jeweiligen Organisationen an, wie der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ auf der Seite von MISEREOR und dem „Jo’burg Memo“ auf der Seite der Heinrich-Böll-Stiftung. Auf Grundlage dieser Erfahrungen initiierten wir den EcoFair Trade Dialogue.

Inzwischen ist es weitgehend anerkannt, dass eine nachhaltige Entwicklung nur erreicht werden kann, wenn auch die Handelspolitik nicht völlig losgelöst von gesellschaftspolitischen Fragen, die die Existenzgrundlagen und Rechte der Menschen sowie den Schutz der Umwelt betreffen, behandelt wird. Darauf basieren die Prinzipien, z.B. Ökonomische Subsidiarität, Multifunktionalität der Landwirtschaft, Fairness, Bewahrung der Umwelt, die in diesem Bericht für die Regelung des Agrarhandels formuliert werden. Ausgehend von diesen Prinzipien und einer eingehenden Analyse der Probleme des gegenwärtigen Agrarhandelssystems werden konkrete Reformvorschlage formuliert, die auch institutionelle Herausforderungen berücksichtigen.

Zweifellos bleiben offene Fragen und manches wird mit Sicherheit Widerspruch auslösen. Es ist jedoch unübersehbar, dass die Notwendigkeit für

einen Paradigmenwechsel immer drängender wird. Deshalb ist die Zeit jetzt reif für eine breite und intensive Diskussion, um neue und innovative Lösungsansätze zu entwickeln und eine gerechtere und nachhaltige globale Gesellschaft für alle zu schaffen. Der vorliegende Bericht „Slow Trade – Sound Farming“ ist einer unserer zentralen Beiträge zu dieser Debatte. In

den kommenden Jahren – besonders zwischen 2007 und 2009 – wird der EcoFair Trade Dialogue Konferenzen und Seminare abhalten, um die Reformvorschläge in der Auseinandersetzung mit politischen Entscheidungsträgern sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit bekannt zu machen und zum Handeln anzuregen.

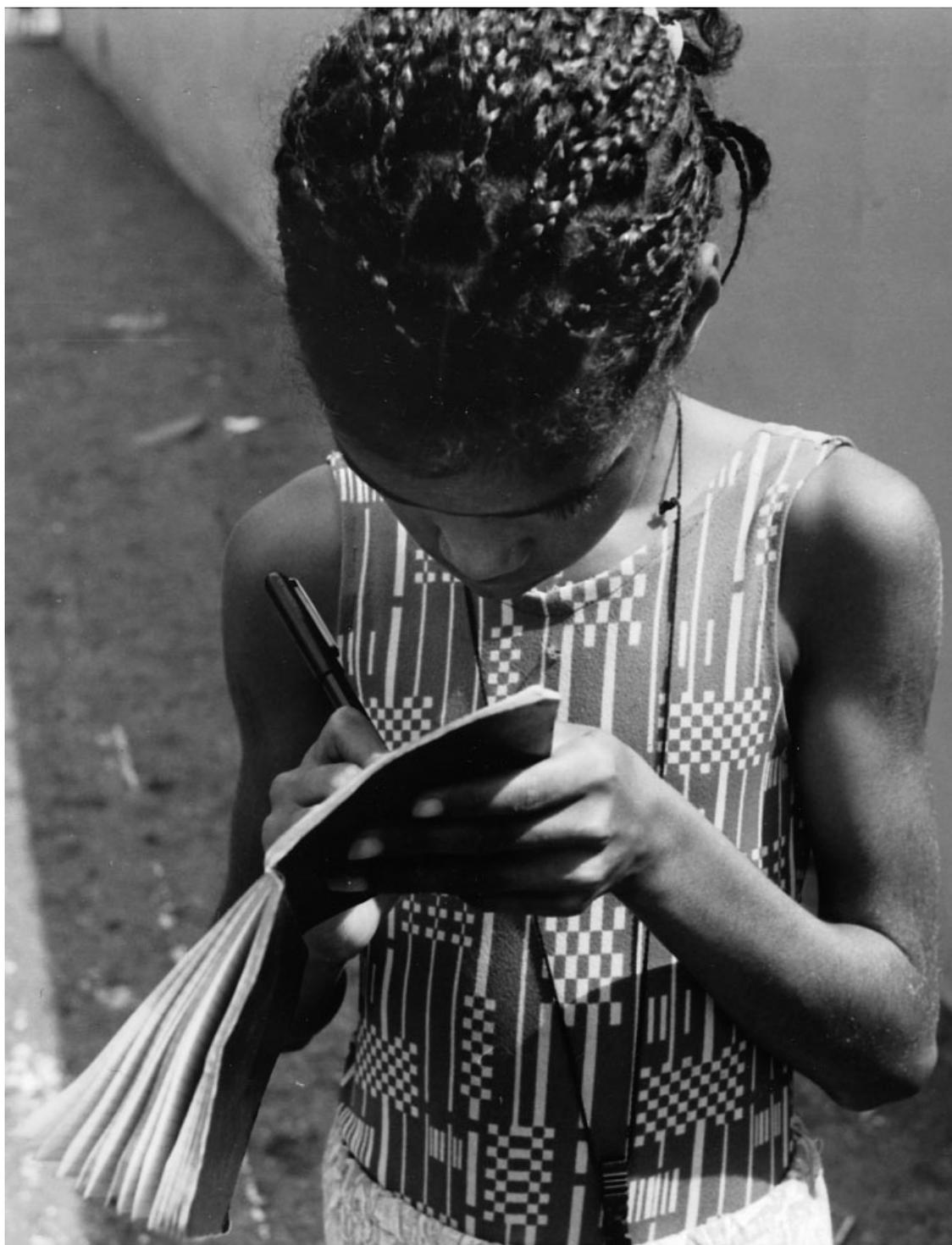


Prof. Dr. Josef Sayer  
Hauptgeschäftsführer  
Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR



Barbara Unmüßig  
Vorstand  
Heinrich-Böll-Stiftung

# Für den eiligen Leser..



Im Mittelpunkt der Verhandlungen der Welt Handelsorganisation (WTO) über ein multilaterales Rahmenabkommen für die Weltwirtschaft steht die Reform des Agrarhandels. Doch die angestrebten Neuerungen verheißen nichts Gutes für die Zukunft der bäuerlichen Landwirtschaft auf dieser Welt. Vielmehr werden

sie die verzweifelte Lage kleiner bäuerlicher Betriebe verschlimmern und die globalen Ökosysteme noch stärker belasten. Außerdem werden sie im heraufziehenden „postfossilen“ Zeitalter Produktivitätssprünge in der Landwirtschaft erschweren. Mit ihrer Fixierung auf den Abbau von Zöllen und Subventionen lassen die Akteure

aus dem Norden und einigen großen Ländern im Süden die Herausforderungen weitgehend außer Acht, denen sich die bäuerliche Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete angesichts von Armut, Umweltschäden und schwindenden Ölreserven ausgesetzt sehen. Während von Bauern überall auf der Welt Ideenreichtum gefragt ist, um diese Schwierigkeiten zu meistern, führt der durch Handelspolitik und Strukturanpassungsprogramme forcierte Wandel in die falsche Richtung. Daher möchte dieses Dokument politische Perspektiven und Instrumente für ein Handelssystem aufzeigen, das den Armen eine wirkliche Chance gibt, sich in den Dienst des Umweltschutzes stellt und der Landwirtschaft hilft, den Übergang auf eine solare Ressourcenbasis ins Werk zu setzen.

Nach der WTO-Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 haben die Heinrich-Böll-Stiftung und Misereor (beide mit Sitz in Deutschland, aber mit Büros und Partnerorganisationen in der ganzen Welt) unter Moderation des Wuppertal Instituts beschlossen, den EcoFair Trade Dialogue ins Leben zu rufen. Dieser Bericht ist das Ergebnis von Konsultationen und Workshops auf allen Kontinenten, die unter Beteiligung einer Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Organisationen stattgefunden haben. Die 12 Autoren selber stammen aus Amerika, Australien, Afrika, Asien und Europa, aus kleinen Ländern und großen Handelsnationen, aus Süd und Nord; sie arbeiten als Handelsexperten in Nichtregierungsorganisationen, als Multiplikatoren für nachhaltige Landwirtschaft auf der Graswurzelebene, als Forscher an Universitäten oder als politische Berater für Parlamente oder Regierungen.

In Anlehnung an die internationale „Slow Food“-Bewegung, die sich für gute, saubere und faire Lebensmittel einsetzt, heißt dieser Bericht „Slow Trade – Sound Farming“. So vermittelt der Titel bereits die Botschaft, dass ein Handelsregime, das dem Gedeihen von Menschen und der Biosphäre dienen soll, die Dynamik des macht- und profitorientierten Wettbewerbs wird verlangsamen und zurückbauen müssen.

In **Teil 1** werden sieben **Prinzipien** für den Entwurf einer neuen Agrarhandelsordnung vorgestellt. Diese Prinzipien basieren auf der Überzeugung, dass öffentliches Interesse höher zu bewerten ist als Privatinteresse und dass Märkte von der Politik zu gestalten sind. Das Prinzip der *Multifunktionalität* betont die Tatsache, dass bäuerliche Landwirtschaft in soziale und natürliche Kontexte eingebettet ist; das Prinzip der *Menschenrechte* unterstreicht, dass sich die Handelsreform auch zugunsten der am meisten benachteiligten Menschen auf dieser Welt auswirken muss; das Prinzip der *Bewahrung der Umwelt*

erinnert an die Aufgabe der Landwirtschaft, – neben der Herstellung von Lebensmitteln, Kraftstoffen und Fasern – Böden, Wasser und Biodiversität zu regenerieren; das Prinzip der *Demokratischen Souveränität* weist mahndend auf das Recht der Bürger hin, ihre kollektiven Präferenzen zum Ausdruck zu bringen und als Betroffene ihre Handels- und Investitionspolitik aktiv zu gestalten; das Prinzip der *Extraterritorialen Verantwortung* bezieht sich auf die globale Verantwortung – allen voran der mächtigen Länder –, Bürgern jenseits ihrer Grenzen keinen Schaden zuzufügen; das Prinzip der *Ökonomischen Subsidiarität* impliziert, dass wirtschaftlicher Austausch im Nahrungsmittelsektor vorzugsweise auf lokaler und nationaler Ebene stattfinden sollte, während Handel auf kontinentaler oder globaler Ebene lediglich ergänzende Funktionen haben sollte; und schließlich erfordert es das Prinzip der *Fairness*, dass zur Umkehrung bestehender Ungleichgewichte Chancenungleichheit zugunsten der Schwachen verwirklicht wird, weil die Chancengleichheit nur die Starken begünstigt.

In **Teil 2** werden die folgenreichsten **Probleme** dargestellt, die mit der Deregulierung des Agrarhandels zusammenhängen. Das Kapitel *Vorrang des ökonomischen Blicks* hebt hervor, dass die Verhandlungen um eine Agrarordnung von einer verkürzten Wahrnehmung geprägt sind. Sie sehen in der Landwirtschaft weitgehend eine Geldmaschine, die Wachstum ankurbelt und Devisen einbringt. Die Rolle der Landwirtschaft geht aber weit über das hinaus, was in nackten Zahlen auf dem Papier steht; sie ist nichts weniger als das Rückgrat des Lebens auf dem Land, so wie sie auch untrennbarer Bestandteil der Biosphäre ist. Werden diese Zusammenhänge systematisch außer Acht gelassen, führt die Handelspolitik zu Fehlentscheidungen.

In dem Kapitel *Existenzrechte im Abseits* werden die fatalen Folgen eingehender angesprochen, die diese beengte Sichtweise für Kleinbauern und ländliche Gemeinwesen in vielen Ländern mit sich bringt. Nicht selten wird die ländliche Bevölkerung von ihrem Grund und Boden vertrieben und von den großen städtischen Ballungsräumen angezogen; Globalisierung und Handelsliberalisierung sind mitverantwortlich für die gegenwärtige Misere der bäuerlichen Landwirtschaft. Im Übrigen verwahren sich die Autoren dieses Dokumentes gegen das stille Einvernehmen der Freihandelsbefürworter, dass Kleinbauern eine Sache der Vergangenheit seien – und ihr Dahinsterben der Preis für den Fortschritt. Vielmehr halten Kleinbauern und kleinbäuerliche Familienbetriebe den Schlüssel zu mehr Produktivität, Umweltverträglichkeit und Beschäftigung in der Hand.

Das Kapitel *Natur im Abseits* zeigt auf, dass der ökonomische Tunnelblick potenziell gefährliche Kon-

sequenzen für Natur und Landwirtschaft hat. Denn eine Steigerung des grenzüberschreitenden Agrarhandels resultiert voraussichtlich in einer weiteren Ausbreitung großflächiger industrieller Landwirtschaft mit ihrem Hunger nach Wasser und Land. Darüber hinaus ist die Zukunft der Landwirtschaft an sich bedroht, wenn die ökologischen Grundlagen immer mehr angegriffen werden und eine der Hauptvoraussetzungen für industrielle Landwirtschaft – billiges Öl – wegfällt.

Im Kapitel *Ermächtigung der Konzerne* wird dargestellt, dass die Philosophie des Freihandels, welche den Agrarverhandlungen zugrunde liegt, auf der Annahme beruht, der freie Handel werde allein durch staatliche Eingriffe beschränkt. Doch er wird mindestens ebenso durch Konzernbildung und unkontrollierte Marktmacht von Unternehmen behindert. Wo Konzerne ihre Vorherrschaft ausspielen, werden Erzeuger nicht durch Zollschränken oder staatliche Subventionen am Verkauf ihrer Produkte gehindert, sondern durch Unternehmen, die Preise und Produktstandards diktieren. Daher liegt die Deregulierung nationaler Märkte im Interesse der Konzerne, weil sie einer transnationalen Re-Regulierung durch die Konzerne Vorschub leistet. Durch den Abbau von Schutzmaßnahmen an den nationalen Grenzen hat die Liberalisierung transnationalen Kartellen den Weg bereitet.

Und schließlich beschäftigt sich das Kapitel *Andauernde Asymmetrien* mit den krassen Ungleichheiten im gegenwärtigen Handelssystem. Das Prinzip der „Gleichmacherei“ bei der Abschaffung der Handelsbarrieren benachteiligt weniger wettbewerbsfähige Länder, weil es schwache und starke Spieler zwingt, in derselben Liga anzutreten. Was im Handelswettbewerb euphemistisch „Level-Playing-Field“ oder gleiche Startbedingungen für alle genannt wird, ist in Wirklichkeit das Regelwerk für ein reichlich unfaires Spiel, das mächtige Kartelle und Länder begünstigt. Unter diesen Umständen hat es für viele Länder nicht die erhofften Vorteile gebracht, ihre Agrarproduktion im Hinblick auf den Export und den globalen Markt umzustellen. Dennoch reicht es nicht, die Regeln ein bisschen zu korrigieren, weil der Freihandel generell den Starken in die Hände spielt. Fair sind Handelsregeln deshalb erst dann, wenn die Schwachen den Starken gegenüber bevorzugt behandelt werden.

In **Teil 3** werden **Lösungen** vorgestellt. Diese umfassen Möglichkeiten zur Neuausrichtung des Agrarhandels sowie Instrumente zur Steuerung des transnationalen Handels mit Agrarprodukten. Die Vorschläge gründen auf der Vorstellung, dass die Sorge um die Menschenwürde und die Unversehrtheit der Biosphäre in die Architektur der Handelsregeln mit eingehen muss. Es ist Ausdruck struktureller Verant-

wortungslosigkeit, wenn die WTO ihre Zuständigkeit allein auf Handelsfragen begrenzt und nationale Regierungen auffordert, sich um soziale und ökologische Themen zu kümmern, während sie gleichzeitig durch ihre Deregulierungspolitik deren Autorität immer mehr einschränkt.

Die erste Regel heißt: *Den Spielraum nationaler Politik erweitern*. Nachdem die nationale Politik jahrzehntelang Kompetenzen abzugeben hatte, müssen nationale Regierungen und Gemeinwesen wieder das Recht bekommen, Handelsströme gemäß ihren kollektiven Präferenzen zu beeinflussen. Vor allem muss es ihnen wieder gestattet sein, die Einfuhr von Waren, Dienstleistungen und Investitionen zu steuern.

Da die Landwirtschaft für die meisten Menschen in den Entwicklungsländern die Haupteinkommensquelle ist, muss Importliberalisierung zurückgestellt werden, wenn Existenzgrundlagen und die Nahrungsmittelsicherheit im Inland auf dem Spiel stehen. Deshalb brauchen Länder im Rahmen internationaler Handelsregeln Spielraum, um ihren Binnenmarkt durch eine gezielte Importpolitik aus Zöllen, Quoten sowie preis- und mengenabhängigen Schutzmaßnahmen vor einer Importflut zu schützen. Kompetenzen brauchen die Länder auch, um zum Beispiel auf den Zufluss von Auslandsinvestitionen einzuwirken, auf die Aktivitäten transnationaler Unternehmen Einfluss zu nehmen, die inländische Produktion an strenge Lebensmittelsicherheitsvorschriften oder Umweltauflagen zu binden oder Unterstützungsprogramme für eine gesunde ländliche Wirtschaft aufzulegen. Wenn sich Politik und Gesellschaft nur von Handelsinteressen treiben lassen, dient das weder der Bewahrung von Gemeingütern noch lässt es sich mit dem Prinzip der demokratischen Souveränität vereinbaren. „Handelshemmnisse“ sind willkommen, solange sie das Gemeinwohl im Blick haben.

Zweitens kann Landwirtschaft – in der Bereitstellung privaten Wohlstands und öffentlichen Wohls – nur erfolgreich sein, wenn die zweite Regel gilt: *In Multifunktionalität investieren*. Um die ökologische und soziale Multifunktionalität sicherzustellen, ist die Landwirtschaft nämlich auf Unterstützung angewiesen. Deshalb ist es irreführend, die Abschaffung sämtlicher inländischer Stützungsmaßnahmen zu fordern. Thematisiert werden muss vielmehr die angemessene Höhe und Zusammensetzung der Investitions- und Regulierungsmaßnahmen in der Agrarwirtschaft und nicht die völlige Abschaffung staatlicher Interventionen.

Unterstützung kann institutioneller oder finanzieller Art sein. Institutionelle Hilfen umfassen Steuerpolitik, Bereitstellung von Know-how, Infrastrukturmaßnahmen und Forschungsförderung – allesamt Maßnahmen, die bei der Umstellung auf nachhaltige Landwirtschaft eine Schlüsselrolle spielen. Finanz-

hilfen dagegen schließen gegebenenfalls auch Zahlungen an Bauern mit ein, jedoch unter strengen Voraussetzungen. Gemäß dem Prinzip extraterritorialer Verantwortung dürfen Stützungsmaßnahmen die Chancen Anderer auf fremden Märkten nicht unangemessen beeinträchtigen. Exportsubventionen sind keinesfalls statthaft. Ringt man sich nicht dazu durch, das Dumping von Agrarprodukten strengstens zu verbieten, könnte wenigstens eine multilaterale Institution ein „Dumping-Warnsystem“ einrichten, mit dem Regierungen alarmiert werden, wenn Dumping bäuerliche Existenzgrundlagen in den Importländern bedroht.

Drittens leiden Bauern überall, seien sie arm oder reich und im Süden oder Norden zu Hause, unter den niedrigen und stark schwankenden Preisen für ihre Erzeugnisse. Die *Preise stabilisieren*, und zwar auf angemessenem Niveau, ist wohl die bedeutendste Einzelmaßnahme, um Kleinbauern ein Auskommen zu sichern und somit ihren Niedergang aufzuhalten. Wegen der besonderen Merkmale der Landwirtschaft als Wirtschaftszweig reagiert das Angebot im Agrarsektor normalerweise nur langsam und ungenügend auf Preisänderungen. Angebotsmanagement stellt hier ein leistungsstarkes Instrument dar, um sowohl für Erzeuger als auch für Verbraucher ein angemessenes Preisniveau zu sichern.

In vielen Ländern wird Angebotsmanagement schon praktiziert; Ziel ist, die Produktion mit der Nachfrage am Markt in Einklang zu bringen. Schlüssel zum Erfolg ist ein flexibler Anpassungsmechanismus, um bei der Bemessung der Quoten und Festsetzung des Produktpreises die Produktionskapazitäten und den Bedarf am Markt zu berücksichtigen. Wenn solche Programme in einen gesetzlichen Rahmen eingebettet sind und garantiert ist, dass alle Beteiligten ein angemessenes Mitspracherecht haben, sowie es Überwachungs- und Sanktionsmechanismen gibt, um die Einhaltung zu sichern, kann das Angebotsmanagement dem Preisverfall in der Landwirtschaft entgegenwirken. International wird eine „Multilaterale Kooperationsvereinbarung zur Regulierung des weltweiten Angebotes“ vorgeschlagen – als Plattform für eine Zusammenarbeit der großen Agrarexportnationen im Bereich des Angebotsmanagements.

Weiterhin wird eine vierte Regel nicht zu umgehen sein: *Nachhaltigkeitsstandards einführen*. Denn nachhaltige Prozess- und Produktionsstandards sind wichtige Instrumente einer Politik, die bemüht ist, privates Gewinnstreben mit dem Schutz der Biosphäre und grundlegenden sozialen Rechten in Einklang zu bringen. Schließlich sind es bislang vor allem die Rücksichtslosen, die vom Abbau protektionistischer Maßnahmen profitieren. Solange die Produktionskosten die Kosten für den Schutz der Gemeingüter nicht berücksichtigen müssen, be-

schleunigt der Freihandel weiterhin die Marginalisierung der Armen und den Niedergang der Biosphäre. Die Teilnahme am internationalen Handel sollte indessen als ein Privileg verstanden werden, das im Gegenzug die Internalisierung sozialer und ökologischer Kosten verlangt.

In einem ersten Schritt sind daher die Länder gehalten, die Entwicklung unabhängiger Nachhaltigkeitsstandards und Zertifizierungsprogramme für Bauern und Verarbeiter im Inland zu fördern; dazu können die Standards für organische Landwirtschaft als Beispiel dienen. In einem zweiten Schritt müssen alle einheimischen Produzenten zur Einhaltung dieser Standards verpflichtet werden. Danach können entsprechende Qualitätskriterien für einen qualifizierten Marktzugang festgelegt werden, um nachhaltig hergestellten Waren einen Vorteil gegenüber umwelt- und sozialschädlich hergestellten zu verschaffen. Für die Programme zum qualifizierten Marktzugang sollte es ‚Metastandards‘ auf multilateraler Ebene geben, in denen die Kriterien für einen partizipatorischen Normierungsprozess einvernehmlich geregelt sind. Gleichzeitig würde eine „Schlichtungsstelle für Standardstreitigkeiten“ bei Konflikten über unterschiedliche Nachhaltigkeitsstandards zwischen Ländern vermitteln. Außerdem fließen die Erlöse reicherer Länder aus Zöllen auf sozial- und umweltschädlich erzeugte Produkte in einen internationalen „Fonds für nachhaltige ländliche Entwicklung“, mit dem in den Entwicklungsländern die Umstellung auf nachhaltige Landwirtschaft und Exporte gefördert wird.

*Produktketten demokratisieren* bietet fünftens eine Reformperspektive, die dem Umstand Rechnung trägt, dass oftmals Konzerne und nicht Regierungen die Märkte zum Nachteil von lokalen Kleinproduzenten und Kleinunternehmern verzerren. Der Grundgedanke besteht darin, Erzeugern und Geschäftsleuten vor Ort mehr Macht zu geben und gleichzeitig sicherzustellen, dass Interventionen ausländischer Konzerne auf Märkten vor Ort von Wettbewerbsbehörden kontrolliert und inländischer Investitionspolitik unterstellt werden.

Dazu werden drei multilaterale Instrumente vorgeschlagen, um Einfluss auf das Verhalten der Konzerne zu nehmen: erstens eine öffentlich zugängliche Datenbank mit Informationen über Größe und Reichweite wichtiger Agrarkonzerne sowie Daten über Fusionen, Käufe und Joint Ventures im Nahrungsmittelsektor, zweitens eine „Anti-Kartell-Aufsicht“, die ein Auge auf Fusionen und Käufe hat und bei Missbrauch von Marktmacht einschreitet, und drittens eine Reihe von „Fairhandels-Kammern“, um Verträge zwischen verschiedenen Akteuren entlang transnationaler Warenketten zu überwachen und auf eine faire Verteilung der Gewinne hinzuwirken. Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Re-Regionalisierung

der Warenströme empfohlen, einschließlich Strategien zur größtmöglichen Wertschöpfung vor Ort, durch die Konzerne verpflichtet werden, von Anbietern vor Ort zu kaufen, lokale Verarbeiter zu berücksichtigen oder an vor Ort ansässige Einzelhändler zu verkaufen.

Und schließlich geht es im Kapitel *Asymmetrien ausgleichen* um Vorschläge zur Export- und Marktzugangspolitik, die darauf abzielen, die Position von Kleinbauern angesichts internationaler Handelsströme zu stärken. Es ist allerdings zweifelhaft, ob der Freihandel – vorausgesetzt die nördlichen Länder beenden ihren Protektionismus – wirklich faire Bedingungen und gleiche Ausgangsvoraussetzungen für alle schaffen könnte, weil die Unterschiede zwischen den Ländern und einzelnen Regionen einfach viel zu groß sind.

Bei aller Aufmerksamkeit, die man der Ankerbelung der Exporte widmet, wird leicht die Tatsache übersehen, dass Exporte oft die Masse der Produzenten und insbesondere Kleinbauern überhaupt nicht begünstigen und in aller Regel hohe Umweltkosten verursachen. Deshalb formuliert dieser Bericht Anhaltspunkte für eine nachhaltige Exportpolitik. Eine solche Politik gibt der nationalen Ernährungssicherheit Vorrang vor Exporten und der Subsistenzwirtschaft bzw. inländischen Märkten Vorrang vor der Produktion für ausländische Märkte. Im Sinne von mehr Gleichberechtigung unter den Ländern müssten außerdem schwächere Spieler eine Bevorzugung erfahren und nicht einfach gleichberechtigt sein. Nach dem Prinzip der Fairness liegt es nahe, dass die Sonder- und Vorzugsbehandlung sich von einem – wie gegenwärtig – vorübergehenden Zugeständnis zu einem systemischen Merkmal des Handelsregimes wandelt. Vorgeschlagen werden Marktzugangsregeln, die eine Kombination aus Zöllen und Quoten darstellen. Dementsprechend bestimmen Qualitätskriterien die Höhe des Zollsatzes für ein Produkt, während für jede Zollstufe Quoten für Importe aus wirtschaftlich schwächeren Ländern vorgesehen werden, sofern ein Land importieren möchte. Und letztendlich ist es auch kein ehernes

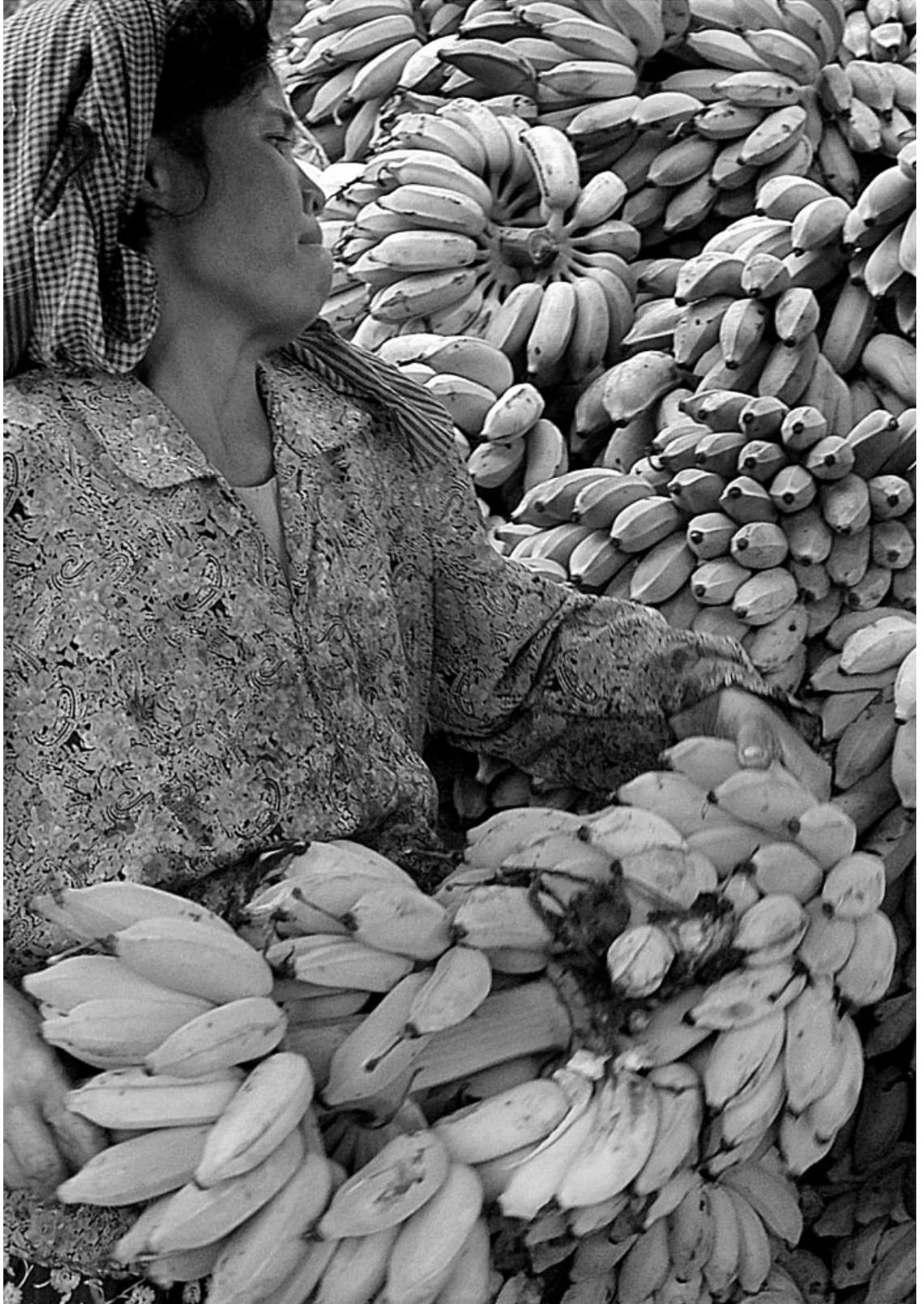
Gesetz, dass grenzüberschreitender Handel notwendigerweise allein vom Gewinnstreben beseelt ist; er kann auch auf Gegenseitigkeit und dem Solidaritätsgedanken beruhen. Was wäre, wenn Länder des Südens aus dem Handelswettkampf ausstiegen und künftig regionale Handelsvereinbarungen trafen, um einen Austausch auf der Grundlage von Solidarität zu pflegen?

Zum Abschluss beschreibt **Teil 4** in groben Zügen die **Architektur des Agrarhandels in Zeiten nach der WTO**. Die Autoren dieses Dokumentes sind davon überzeugt, dass ein multilateraler Rahmen für den Handel unverzichtbar ist. Die WTO erfüllt aber in ihrer gegenwärtigen institutionellen Verfassung nicht die Anforderungen an ein solches Rahmenwerk. Folglich muss sich die WTO entweder selbst neu erfinden oder die Institutionalisierung von Agrarhandelsregeln anderen Einrichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen überlassen.

Unter Berücksichtigung der Analysen und Empfehlungen in diesem Bericht müsste diese neu gestaltete Institution mindestens fünf Ressorts haben: die Abteilungen für Koordinierung, Qualitätssicherung, Preismanagement, Wettbewerbsaufsicht und Streitschlichtung. Sie würden damit die fünf Funktionen einer Handelsorganisation abdecken, die wirklich im öffentlichen Interesse arbeitet: Plattform für zwischenstaatliche Verhandlungen, Mindestqualitätsstandards für Handelsströme basierend auf multilateralen Prozessnormen, Kontrolle der internationalen Marktpreise durch einen auf Kooperation beruhenden Mechanismus zum Angebotsmanagement, Überwachung des Wettbewerbs durch Antitrust-Maßnahmen und Mechanismus zur Streitschlichtung. Ist gegenwärtig der Abbau von Handelsschranken oberste Priorität im Welthandel, um einen vereinigten globalen Markt zu schaffen, wird eine künftige Institution die Koordinierung der unterschiedlichen nationalen Interessen in den Mittelpunkt stellen. Ihr Hauptziel besteht somit darin, Handelsinteressen auszugleichen, und nicht darin, Handel zu deregulieren.

# Einleitung

## Der EcoFair Trade Dialogue



*„Soll ich Ihnen, meine Herren, den Nutzen der Landwirtschaft hier im einzelnen darlegen?*

*Wer sorgt für unser tägliches Brot?*

*Wer schafft uns die Unterhaltungsmittel?*

*Tut es nicht der Landmann?*

*Wie sollten wir uns anziehen, wie uns nähren ohne die Landwirtschaft?“*

**M**it diesen Fragen konfrontierte Regierungsrat Lieuvan die unbändige Menschenmenge, die ihm auf dem Marktplatz von Yonville andächtig lauschte. Unter ihnen waren natürlich auch Madame Emma Bovary und ihr Liebhaber Rudolf, die ihren eigenen Gedanken nachhingen, die vermutlich wenig mit Landwirtschaft zu tun hatten.

Die Frage, die Gustave Flaubert dem Regierungsrat Lieuvain vor über 150 Jahren in den Mund gelegt hat (in *Madame Bovary*, Teil 2, Kap. 8), hat bis heute nichts an Aktualität verloren. Würde ein zeitgenössischer Romancier eine vergleichbare Handlung ins WTO-Hauptquartier am Ufer des Genfer Sees verlegen, könnte er oder sie den Helden der Geschichte dieselben Fragen an eine ähnlich aufmerksame, doch aufgebrachte Zuhörerschaft von Diplomaten stellen lassen. Es hat nämlich ganz den Anschein, dass die Handels- und Finanzwelt den vielfältigen Nutzen der Landwirtschaft aus den Augen verloren hat, ungeachtet dessen, dass das Thema ganz oben auf der Tagesordnung der Doha-Runde steht.

## Der Tunnelblick der Handelsdiplomatie

Wie WTO-Generaldirektor Pascal Lamy betonte, ist die Agrarwirtschaft der „Knackpunkt“ in den schleppenden Verhandlungen der Doha-Runde. Ohne eine Einigung im Ringen um die Reform der Agrarhandelsregeln ist nicht mit einem Abschluss der Runde zu rechnen. Am Thema Landwirtschaft zeigt sich besonders deutlich die Pattsituation zwischen den Ländern des Südens (so unterschiedlich sie auch sind), die Zugang zu den Exportmärkten verlangen, und den Ländern des Nordens, die ebenfalls Marktzugang fordern und gleichzeitig ihre gegenwärtige Praxis der Agrarsubventionen verteidigen. Im Kern geht es bei den Agrarverhandlungen um die große Herausforderung, wie der Welthandel gerecht gestaltet werden kann. Ohne einen Agrarkompromiss wird das ganze Verhandlungspaket wieder aufgeschnürt, womit auch wichtige Übereinkommen zu Kernsektoren wie Industriewaren oder Dienstleistungen wieder gefährdet sind. Deswegen ist die Landwirtschaft der Dreh- und Angelpunkt aller Rahmenvereinbarungen über die globale Wirtschaft.

Doch trotz der entscheidenden Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der Verhandlungen über den Welthandel zeigen die Handelsdiplomaten ins-

gesamt wenig Interesse an Zustand und Schicksal der Landwirtschaft weltweit. Sie nehmen kaum Anteil an der Not der Kleinbauern in Indien, der zurückgehenden Artenvielfalt beim Kartoffelanbau in den Anden oder den Auswirkungen der Erderwärmung auf die Reiserträge in Vietnam. Auch in anderen Bereichen der Handelsreform – seien es Strukturanpassungsprogramme oder regionale Handelsabkommen – werden Handelsregeln weitgehend losgelöst von der Welt der Landwirtschaft und Fragen des Umweltschutzes vorangetrieben. Der alltägliche Kampf ums Überleben, der Bäuerinnen und Bauern und ihren Familien weltweit schwer zu schaffen macht, wird praktisch aus den Verhandlungen ausgeblendet.

Stattdessen drehen sich die Gespräche um Themen wie Importzölle oder Ausfuhrsubventionen, Zugangsstandards und Schutzklauseln, von denen die meisten höchst komplex und undurchschaubar sind. Allerdings ist das nicht überraschend, denn die Verhandlungsführer haben vor allem eins im Blick: die Steigerung von Wert und Effizienz der grenzüberschreitenden Handelsströme, um die Wettbewerbsposition ihres Landes auf dem internationalen Markt zu stärken. Für Handelsdiplomaten ist die Agrarwelt dann in Ordnung, wenn der globale Wettbewerb so aussieht, dass sich letztendlich die Produzenten durchsetzen, die die effizienteste Kombination an Produktionsfaktoren erreichen. Mit anderen Worten: Handelspolitik, wie sie sich derzeit in den Regelungen widerspiegelt, behandelt die Landwirtschaft als einen Geschäftszweig, der Waren zum Verkauf gegen Devisen herstellt. Natürlich wird damit ein Schlaglicht auf eine Dimension der Landwirtschaft geworfen, die man sonst leicht übersehen könnte. Dabei aber bleiben Aspekte von größter Tragweite und Bedeutung im Schatten. Wie sich in den Verhandlungsrunden gezeigt hat, nutzen die Unterhändler die Agrarexporte als ein Werkzeug zur Steigerung der Wirtschaftsleistung ihrer Länder, kümmern sich aber wenig um die Folgen dieser Strategie für Bauern und ihre natürlichen Produktionsgrundlagen.

In ihrem Bestreben um die Verbesserung nationaler Wirtschaftsperspektiven spielen die Verhandlungsführer die prozentuale Bedeutung des Landwirtschaftssektors für das BIP herunter und oftmals auch seinen Anteil am Exportaufkommen. Denn meist wird der Geldwert des Umsatzes als Indikator herangezogen, um die Wichtigkeit der Landwirtschaft

im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsbereichen zu messen. Da der Beitrag der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in vielen industrialisierten Wirtschaften drastisch gesunken ist – oftmals auf magere 2 bis 5 % –, wird die Landwirtschaft als ein Wirtschaftszweig betrachtet, der sich bald in der Bedeutungslosigkeit verliert. „Warum sollte sich die europäische Wirtschaft von so etwas Nebensächlichem wie Agrarinteressen stoppen lassen?“ monieren Industrievertreter, als sie bei den jüngsten Handelsgesprächen ihre Exportchancen schwinden sahen, weil die Europäische Kommission auf der Verteidigung der Agrarinteressen beharrt. Doch eine solche Einstellung beruht auf einer Fehleinschätzung und ist so wenig überzeugend, als würde man die Bedeutung des Herzens für das Funktionieren des menschlichen Organismus herunterspielen, nur weil es lediglich einen Anteil von 2 bis 3 % des Körpergewichts ausmacht.

Abgesehen von all den Folgen, die sich aus der Geringschätzung der Landwirtschaft ergeben, bringt der Tunnelblick, mit dem der Agrarhandel lediglich als Geschäft gesehen wird, weitere gravierende Probleme mit sich. Die Regulierung des Teilaspektes Handel hat weit reichende Folgen für die Regulierung des gesamten Sektors. Die Versuche, durch die Beseitigung sogenannter „Handelsbarrieren“ einheitliche globale Märkte zu schaffen, bedrohen den Agrarsektor als Ganzes. Aus Angst vor Sanktionen der WTO oder aufgrund der Kreditbedingungen des Internationalen Währungsfonds gewinnt der Teilaspekt Handel scheinbar ontologische Priorität vor allen anderen nicht-handelsbezogenen Anliegen. Anders gesagt, der Schwanz wedelt mit dem Hund. Es ist genau diese Fehlentwicklung, die den derzeit neu entstehenden Rahmen für den Agrarhandel für das 21. Jahrhundert untauglich macht.

## Unser Anliegen

Dieser Bericht beschreibt, wie Rahmenbedingungen für den Agrarhandel aussehen müssten, die nicht nur nationales Wirtschaftswachstum, sondern auch soziale Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit fördern. Der Bericht betont die besondere Bedeutung des Rechts auf einen Lebensunterhalt und des Umweltschutzes angesichts der Forderungen nach der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Länder, die häufig bei Handelsreformen des Internationalen Währungsfonds (IWF), der WTO oder in bilateralen und regionalen Handelsabkommen im Mittelpunkt stehen. Ganz offensichtlich werden diese Verhandlungen vom Streben nach Einkünften auf den Exportmärkten getrieben, während das wichtige Recht auf Nahrung, nachhaltige Landwirtschaft als Existenzgrundlage oder gesunde Ökosysteme bestenfalls am Rande wahrgenommen werden oder

schlimmstenfalls zugunsten des unbehinderten Wirtschaftswachstums geopfert werden.

Die Autoren dieses Berichtes lehnen die vorherrschende Denkweise ab, die Wirtschaftswachstum über die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und den Umweltschutz stellt. Die Autoren sind überzeugt, dass der deregulierte Handel mit Nahrungsmitteln sowie nachwachsenden Roh- und Brennstoffen die Welt kein bisschen ungefährlicher, sicherer oder nachhaltiger macht. Im Gegenteil, er macht die Welt zu einem weniger lebenswerten Ort nicht nur für die Zukunft, sondern schon für heute lebende Generationen.

Der liberalisierte Agrarhandel wird die globale Armutskrise verschärfen. Wird das Agrarwesen erst in den globalen Markt eingegliedert, wird die Zahl der Armen, Marginalisierten und Enteigneten in der ganzen Welt ansteigen. Natürlich sind große landwirtschaftliche Betriebe und Agrarunternehmen gut aufgestellt, um beträchtliche Gewinne einzufahren. Aber die große Masse der kleinen Landbesitzer, Frauen, die ein Stück Land bestellen, und Handwerker auf dem Land werden voraussichtlich bis zur Bedeutungslosigkeit an den Rand gedrängt. Die Handelsliberalisierung droht daher, die Welt zu einem Ort mit mehr sozialem Sprengstoff zu machen. Dagegen wird mit den in diesem Bericht beschriebenen Rahmenbedingungen für einen ‚öko-fairen Handel‘ versucht, die wirtschaftliche Position nachhaltiger Landwirtschaft in kleinen und mittleren Betrieben sowie Kleinunternehmer in ländlichen Räumen zu stärken. Skepsis besteht angesichts des bedingungslosen Wachstums des internationalen Handels, der nur die Starken begünstigt. Stattdessen wird eine sozialverträgliche Handelspolitik eingefordert, die es Regierungen erlaubt, Strategien zum Einfuhrschutz und zur Ausfuhrförderung zu kombinieren. Die Autoren zeigen außerdem auf, dass eine Politik zugunsten der Armen den Regierungen abverlangt, Mittel und Wege zu finden, um die wirtschaftliche und soziale Bedeutung nachhaltiger Landwirtschaft in kleinen und mittleren Betrieben in der nationalen Volkswirtschaft zu berücksichtigen, indem sie vorrangig kleinen Landbesitzern den Zugang zu nationalen Märkten ermöglichen. Vor allem aber setzen sich die Autoren dieses Berichtes gegen die weit verbreitete Fehleinschätzung zur Wehr, dass Kleinbauern allmählich zu einem Relikt der Vergangenheit werden. Die Autoren vertreten ganz im Gegenteil die Auffassung, dass eine funktionierende Agrarwirtschaft mit einer Vielzahl kleiner familiärer Betriebe die Hauptstütze zur Sicherung des Lebensunterhaltes von immer mehr Menschen sowie zur Bewahrung der Vielfalt an gesellschaftlichem Wissen und Kultur ist. All dies werden hoch geschätzte und wesentliche Elemente in einer wahrhaft post-industriellen Welt sein.

Der liberalisierte Agrarhandel wird außerdem die globale Krise der Biosphäre verschärfen. Von Spezi-

alfällen wie Kakao und Kaffee einmal abgesehen, dient der unregulierte Handel über riesige Entfernungen mit großen Mengen an Agrarprodukten und Fleisch dem Auftrieb der industriellen Landwirtschaft in Ländern des Südens wie des Nordens. Die konventionelle industrielle Agrarproduktion hat allerdings brisante Folgen für die Umwelt. Sie verbraucht im Übermaß Land, Wasser und Brennstoff und stößt Unmengen an Chemikalien und Nitraten aus. Auch wenn eine Subventionskürzung bisweilen abschreckend auf die weitere Intensivierung der Landwirtschaft wirkt, wird eine globale Zunahme der Handelsströme vermutlich den Niedergang der Biosphäre beschleunigen. Dieser Bericht dagegen betrachtet Ackerbauern und Viehzüchter als Akteure, die Waren bereitstellen und dabei gleichzeitig das Wohlergehen von Ökosystemen, Tieren und Menschen reproduzieren. Daher wird hier ein Handelsregime vorgeschlagen, das darauf zielt, nachhaltige Praktiken im Landbau und der Viehhaltung zu stärken.

In einer Zukunft ohne Öl und Gas haben nachhaltige Anbaumethoden ein weitaus größeres Potential als die intensive, industrialisierte Landwirtschaft. Handelsregime, die keine Rücksicht auf Umweltfaktoren nehmen, müssen daher als überholt betrachtet werden. Die Autoren dieses Berichtes fordern Regeln für den Warenaustausch, die ökologische Mindeststandards für den globalen Handel mit Waren und Dienstleistungen sicherstellen. Denn sollen die Menschen und die Biosphäre über das BIP-Wachstum gestellt werden, muss das Streben nach immer höheren Exporteinnahmen, das bisher treibende Kraft hinter den Handelsreformen ist, verlangsamt werden. Auch wenn schon der bloße Vorschlag, die Bedeutung des Wachstums zu überdenken, einige Parteien am Gesprächstisch nervös macht, sind die Folgen gar nicht so düster, wie viele erwarten würden.

Zunächst einmal gehört es heute schon zum Allgemeinverstand – außer vielleicht in Kreisen einiger Handelslobbyisten –, dass Wirtschaftswachstum allein noch nicht zu einer positiven Entwicklung für Menschen und Gesellschaft führt. Für die menschliche Entwicklung ist der institutionelle Kontext des Wirtschaftswachstums ausschlaggebend. Am wichtigsten sind Rechtsstaatlichkeit und eine staatliche Politik, die sich bemüht, das Sozial- und Naturkapital zu fördern. Ein Handelsregime, das einzig die Steigerung des Wirtschaftswachstums zum Ziel hat, dient nicht der Förderung der weltweiten Entwicklung. Wachstum muss eingebettet sein in das öffentliche Interesse nach der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse und der Bewahrung einer sicheren und gesunden Umwelt. Angesichts sich verändernder Nachfragemuster – besonders im Nahrungsmittelsektor – wird sich ein Wachstum, das den Armen und der Umwelt nützt, außerdem viel eher durchsetzen als ein Wachstum, das nur auf eine Steigerung des

BIP zielt. Die Kosten auf den Inputmärkten werden mit anziehenden Rohstoffpreisen steigen, während auf den Verbrauchermärkten – besonders im oberen Preissegment – immer höhere Qualitätsanforderungen gestellt werden. Wachstum im Rahmen dieser Perspektiven zu betrachten, ist der Schlüssel zur langfristigen Entwicklung von Gesellschaften und für die Gesundheit und Bewahrung der globalen Umwelt. Und das ist es, worauf sich multilaterale Handelsinstitutionen mit allerhöchster Priorität konzentrieren sollten!

Da die Deregulierung des Welthandels eindeutig der falsche Ansatz für die Gestaltung gerechter und nachhaltiger Gesellschaften ist, haben die Autoren dieses Berichtes wenig Hoffnung, dass die WTO-Verhandlungen der Doha-Runde der doppelten Anforderung der Armutsbekämpfung und des Umweltschutzes gerecht werden können. Die Bedrohungen werden im Gegenteil weiter zunehmen und sogar noch größeres menschliches Leid hervorrufen, sollte die gegenwärtige Verhandlungsrunde ohne Korrektur fortgesetzt werden. Sollten indes die Gespräche endgültig scheitern, bekommen die Parteien die Chance, die Reform der Agrarhandelsregeln von Grund auf neu zu konzeptionieren. Anstatt sich weiter mit der ‚Totgeburt‘ von Doha zu beschäftigen, wäre es längst an der Zeit, eine neue Handelsstruktur von einem komplett anderen Ausgangspunkt aus zu entwickeln. Dann könnte es gut sein, dass künftige Historiker im Nachhinein das Scheitern der Doha-Gespräche nicht als eine Niederlage, sondern als einen Segen bewerten. Auf jeden Fall ist es Zeit zur Mobilisierung von Kräften, um einen Verhandlungsprozess hin auf ein „Allgemeines Abkommen über Nachhaltigen Handel“ zu beginnen. Dieser Bericht soll zu diesem Bemühen beitragen.

## Unsere Vorgehensweise

Der Bericht ist das Ergebnis einer langen Reihe von Gesprächen, Konsultationen und Erfahrungsaustauschen, die über verschiedene Kontinente hinweg und unter Beteiligung hunderter zivilgesellschaftlicher Organisationen stattgefunden haben. Die 12 Autoren stammen aus allen Kontinenten – von Nord-, Mittel- und Südamerika bis Australien, von Afrika bis Asien –, aus kleinen Ländern und großen Handelsnationen, aus dem Süden und aus dem Norden. Die meisten von ihnen kommen aus der Zivilgesellschaft und arbeiten beruflich als Handelsfachleute in Nichtregierungsorganisationen, als Multiplikatoren nachhaltiger Landwirtschaft vor Ort, als Wissenschaftler an Universitäten oder als politische Berater für Parlamente oder Regierungen.

Es war das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancun im September 2003, welches die Heinrich-Böll-Stiftung und Misereor, beide mit Sitz in Deutsch-

land, aber mit Büros und Partnerorganisationen in der ganzen Welt, unter Moderation des Wuppertal Instituts veranlasste, den ‚EcoFair Trade Dialogue‘ ins Leben zu rufen. Im April 2005 fand unter den Blüten-dächern der lilafarbenen Jacaranda-Bäume auf dem Campus der Universität von Chapingo nahe Mexiko-Stadt das erste Treffen der Autoren statt, worauf vier weitere Treffen in Deutschland, im Senegal und in Mexiko folgten. In einer gemeinsamen Anstrengung haben wir versucht, den Sinn der Handelsverhandlungen zu ergründen, wir haben uns mit der düsteren Zukunft der Landwirtschaft angesichts fortschreitender Industrialisierung beschäftigt, die Erfahrungen von Kleinbauern mit den Handelsreformen vor Ort auf uns wirken lassen, die schädlichen Folgen der Landwirtschaft für die Biosphäre betrachtet und neue Ansätze für Handelsregeln ausgearbeitet, die vom Paradigma des Freihandels Abschied nehmen.

Der Dialog zwischen den Autoren wurde durch Studien zu verschiedenen Kernthemen untermauert. Diese Studien sind abrufbar unter: [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org). Darüber hinaus fanden im Laufe des Jahres 2006 sieben Regionalkonsultationen in unterschiedlichen Ländern und Kontexten statt, um die vorläufigen Diskussionsergebnisse mit ausgewählten Fach-

leuten vor Ort – von Mitarbeitern aus Graswurzel-Organisationen bis hin zu Entscheidungsträgern aus Regierungskreisen – zu besprechen. Um die vielfältigen Verhältnisse und Erfahrungen in den verschiedenen Regionen der Welt berücksichtigen zu können, fanden diese Treffen für Westafrika im Senegal, für Südostasien in Thailand, für Süd-, Mittel- und Nordamerika in Brasilien, Mexiko und den USA sowie für Europa in Belgien und Deutschland statt. Durch diese Konsultationen haben wir über 250 Menschen in der ganzen Welt erreicht, deren wertvolle Rückmeldungen und Anmerkungen uns geholfen haben, die in diesem Bericht vorgestellten Reformvorschläge auszuarbeiten. Darüber hinaus gab es einen regelmäßigen Kontakt zu einem international und hochkarätig besetzten Projektbeirat, dem ‚International Consultative Board‘, bestehend aus 28 internationalen Experten und Entscheidungsträgern, die Entwürfe durchgesehen, uns zu bestimmten Fragen beraten und an den Konsultationen teilgenommen haben. Wir sind stolz, mit diesem Bericht die Ergebnisse unserer Diskussionen politischen Entscheidungsträgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.



**B**ei der WTO-Ministerkonferenz in Cancun im Jahr 2003 haben viele zivilgesellschaftliche Organisationen dazu aufgerufen, die Landwirtschaft ganz aus dem Zuständigkeitsbereich der WTO herauszunehmen. Wir würden es gerne mit jenen halten, die es etwas anders ausdrückten: Es ist an der Zeit, die WTO aus der Landwirtschaft herauszunehmen. Damit möchten wir zum

Ausdruck bringen, dass die der WTO zugrunde liegende Theorie des Freihandels die Reform im Agrarhandelsregime in eine falsche Richtung treibt. Infolge der Strukturanpassungsprogramme, die die internationalen Finanzinstitutionen in den 1980er und 1990er Jahren vielen Entwicklungsländern verordnet haben, wurde die WTO zu einer mächtigen Kraft, die das Streben der großen Exportnationen verkörpert,

die Welt in einen Marktplatz ohne Grenzen zu verwandeln – mit wirtschaftlicher Effizienz als dem Maß aller Dinge. Der Markt sollte sich selbst regulieren, und die Politik sollte sich zurücknehmen. Der Ansatz an sich ist natürlich nicht vollständig aus der Luft gegriffen. Er entstammt einer Zeit, als staatliche Bürokratien, sei es in kommunistischen Ländern, Wohlfahrtsstaaten oder Entwicklungsländern, in den Gesellschaften recht großen Einfluss hatten. Allerdings hat der allein marktbezogene Ansatz inzwischen ausgedient; die Landschaft der Herausforderungen hat sich verändert. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ist es offensichtlich, dass die Welt sich kaum noch Sorgen wegen der Übermacht von Nationalstaaten in Märkten machen muss. Stattdessen herrscht Besorgnis über fragile Staaten, zunehmende Armut und weit verbreitete Umweltschäden, ganz zu schweigen von der zunehmenden Tendenz, dass Demokratien von Konzernen unterwandert werden.

Angesichts dieser neuen Herausforderungen ist es sinnlos geworden, dass sich öffentliche Politik darauf konzentriert, private Gewinne zu maximieren. Die Politik sollte sich stattdessen wieder auf ihre ursprüngliche Aufgabe besinnen: die Förderung des Gemeinwohls. Welches sind vor dem Hintergrund sich verschiebender Prioritäten die Grundprinzipien, die die Ausrichtung eines ökologischen und gerechten Agrarhandels bestimmen sollten?

## Multifunktionalität

Zuweilen kann Etymologie sehr erhellend sein, besonders in Bezug auf den Begriff „Agrikultur“, ein Synonym für Landwirtschaft. Der Wortbestandteil „Kultur“ deutet auf eine wichtige Dimension hin, die über Ernte und Kuhställe hinausweist. Das lateinische „cultura“ verdeutlicht die enge Verbindung zwischen dem Bestellen des Landes (lat.: colere) und der Verehrung oder Anbetung (lat.: cultus). Seit Menschengedenken ist der Ackerbau nicht nur Lebensweise, sondern zugleich Ausdruck von Weltanschauungen. Diese Dualität spiegelt sich in dem Wort „Agrikultur“. Es zeugt von der Tatsache, dass die Landwirtschaft eine Tätigkeit mit höchst vielschichtiger Bedeutung ist, die sich gedanklich nicht auf Ernteerträge und finanzielle Erträge reduzieren lässt.

Die Landwirtschaft dient eben nicht nur der Erzeugung von tonnenweise Mais oder Fleisch, sondern schafft auch Existenzgrundlagen, Landschaftsqualität und Sinn. Anders gesagt, Landwirtschaft ist multifunktional. Sie produziert kommerzielle Waren, wie etwa Scheffel Weizen, Liter Olivenöl oder Säcke Kaffee, die an Weiterverarbeiter oder Großhändler verkauft werden. Darüber hinaus aber bietet sie auch einen Lebensunterhalt, erhält Ernährungsgewohnheiten, unterstützt das Handwerk, hat Einfluss auf

die Beziehungen menschlicher Gemeinschaften sowie der Geschlechterverhältnisse und bildet die Grundlage für traditionelle Rituale und Zeremonien. Unterschiedliche Agrarsysteme tragen zur Herausbildung eines spezifischen sozialen Umfeldes bei, aber die Herstellung von Wirtschaftsgütern ist meist eng verbunden mit der (Re-)Produktion sozialer Gemeingüter. Ebenso hat die Landwirtschaft einen Einfluss auf Wasserkreisläufe, Bodenbeschaffenheit, das Erbgut von Pflanzen und Tieren sowie das Landschaftsbild. Unterschiedliche Landwirtschaftssysteme tragen auch zur Herausbildung eines spezifischen natürlichen Umfeldes bei, d. h., die Herstellung von Wirtschaftsgütern ist eng verbunden mit der (Re-)Produktion des Gemeinguts Umwelt. Da Gemeingüter wesentlich für das Wohlergehen sind, schadet es dem allgemeinen Wohlbefinden, wenn sie blindlings geopfert werden. Allerdings werden Gemeingüter im Gegensatz zu klassischen öffentlichen Gütern wie Brücken oder Schulen nicht bewusst produziert, sondern es handelt sich etwa bei gesellschaftlichem Zusammenhalt oder Fischbeständen um Aktivposten, die quasi unbeabsichtigt von Menschen oder der Natur hervorgebracht werden. Zumeist sieht man sie als gegeben an, so dass die Gefahr besteht, dass sich niemand für sie verantwortlich fühlt.

Landwirtschaft ist keine losgelöste Tätigkeit, sie ist eingebettet in soziale und natürliche Zusammenhänge. In diesem Licht besehen spiegelt sich in der Multifunktionalität der Landwirtschaft die höhere Wahrheit wider, dass es mehr als nur eine Quelle gesellschaftlichen Wohlergehens gibt. Wahrer Wohlstand ist gegeben, wenn kommerzielle Güter und Gemeingüter gleichermaßen zur Verfügung stehen. Mit anderen Worten, das Sozial- und das Natur-Kapital bedingt zusammen mit dem finanziellen Kapital den Wohlstand von Nationen.

Um den Wohlstand der Allgemeinheit und nicht nur von Privatleuten zu sichern, müssen Märkte von der Politik gestaltet werden. Märkte sind unangefochten, wenn es darum geht, Waren und Dienstleistungen effizient zu produzieren und zu verteilen, aber sie hatten nie den Zweck, Gemeinschaft oder Gleichheit, Sicherheit oder Nachhaltigkeit, Heiligtümer oder Schönheit herzustellen. Es ist Aufgabe von Staatsbürgern, Regierungen und Gesetzgebern sicherzustellen, dass Gemeingüter ebenso sorgfältig geschützt werden, wie Geschäftsleute und Verbraucher ihre privaten Güter schützen. Das ist eine rein politische Aufgabe, denn Gemeingüter sind schlecht zu quantifizieren, so dass ihr Schutz sich eher auf Werturteile denn auf rechnerische Werte stützt. Aus diesem Blickwinkel heraus muss es das Hauptziel eines multilateralen Handelsabkommens sein, ein Rahmenwerk aus Regeln zu definieren, das die Beweglichkeit des finanziellen Kapitals fördert, ohne dadurch das soziale und natürliche Kapital zu schädigen.

**DAS SOZIAL- UND  
NATURKAPITAL  
BEDINGT ZUSAMMEN  
MIT DEM  
FINANZIELLEN  
KAPITAL DEN  
WOHLSTAND VON  
NATIONEN**

## Menschenrechte

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat der Schutz von Gemeingütern im Zentrum internationaler Gesetzgebung gestanden und war keineswegs nur Beiwerk zu den Handelsverhandlungen. Neben dem internationalen Handelsrecht, das im GATT und später in der WTO Niederschlag gefunden hat, sind eine ganze Reihe von Normen und Institutionen als Orientierung für die entstehende Weltgesellschaft entstanden – allen voran die Menschenrechtsgesetze.

Der Menschenrechtskanon, der die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ebenso umfasst wie die Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, beinhaltet in der Tat wichtige Normen für das Verhältnis zwischen Staat und Individuum – und mag als Weltverfassung betrachtet werden. Gesetzlich festgehalten ist darin die Vorstellung, dass das Recht einzelner Personen dem Recht des Staates übergeordnet ist mit der Folge, dass Staaten – und in Zeiten der Globalisierung wohl auch andere mächtige Akteure wie transnationale Unternehmen<sup>1</sup> – die Pflicht haben, die Voraussetzungen für die grundlegende wirtschaftliche Sicherheit und soziale Partizipation der Bürger sicherzustellen. So stellt schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 fest: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung und ärztliche Versorgung.“ (Artikel 25) Ohne diese Voraussetzungen wären die Menschen ihres angeborenen Rechts auf ein gutes, gesundes Leben beraubt. Deshalb haben sich die Regierungen verpflichtet, diese Rechte zu *respektieren*, zu *schützen* und *umzusetzen*.

Was zum Beispiel das Recht auf Nahrung angeht, bedeutet „Respektieren“, dass Regierungen den Menschen ihr Recht auf angemessene Nahrung nicht verweigern können und sicherstellen müssen, dass die einzelnen Menschen keinen Hunger leiden. „Beschützen“ bedeutet analog, dass Dritte wie etwa mächtige Wirtschaftsunternehmen daran gehindert werden müssen, einzelnen Menschen ihres Zugangs zu Nahrung zu berauben. So sollten die Menschen jederzeit tatsächlichen und wirtschaftlichen Zugang zu Nahrung haben, die in Quantität und Qualität für ein gesundes und aktives Leben ausreicht. Und letztlich kommen Staaten ihrer Pflicht zur „Umsetzung“ nach, indem sie sicherstellen, dass ärmere Bevölkerungsgruppen ihren Nahrungsbedarf selbst decken können bzw. ihnen als letzter Ausweg Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung gestellt wird.<sup>2</sup> Es ist zu beachten, dass die Menschenrechte absolute Verpflichtungen darstellen. Sie sind ein Selbstzweck und können nicht auf dem politischen Verhandlungstisch oder für einen ökonomischen ‚Deal‘ geopfert werden. Insbe-

sondere entziehen sie sich jeder Kosten-Nutzen-Überlegung, bei der Verluste in der Gegenwart in Erwartung künftiger Vorteile akzeptiert werden.

Dennoch finden sich in den Regelwerken der WTO keinerlei Verweise auf die Menschenrechte, so wie sich auch die Berufungsinstanz der WTO nicht auf sie bezieht.<sup>3</sup> Das ist erstaunlich, weil die Menschenrechtsbestimmungen das Fundament der Vereinten Nationen sind. Es zeigt aber zugleich, wie weit sich die WTO von den gemeinsamen Werten entfernt hat, die dem System der Vereinten Nationen zugrunde liegen. Konsequenterweise wurde nie systematisch untersucht, wie sich die Politik der Handelsliberalisierung auf die globale Menschenrechtssituation ausgewirkt hat. Es deutet jedoch einiges darauf hin, dass durch die Absenkung des Importschutzes oder die zunehmend marktbeherrschende Stellung großer Konzerne die Existenzgrundlage und grundlegende wirtschaftliche Sicherheit beträchtlicher Bevölkerungsteile in Ländern des Südens ausgehöhlt wird. Zweifelsohne ist die Ausrichtung der Handelspolitik an die in den internationalen Menschenrechtsgesetzen eingegangenen Verpflichtungen gebunden. Rahmenbedingungen für den Handel müssen deshalb so gestaltet werden, dass sich die Lebensbedingungen der benachteiligsten Bewohner der Erde signifikant verbessern – mindestens aber sich keinesfalls verschlechtern.

## Bewahrung der Umwelt

Die Landwirtschaft fördert nicht nur die Verfügbarkeit von Gemeingütern im Bereich der Gesellschaft, sondern auch in der Natur. Menschen treten vor allem durch die Landwirtschaft in Kontakt zur Natur. Einerseits haben es Menschen in der Hand, Arten, Wasserläufe und Landschaften entscheidend zu verändern, während sie andererseits lebenswichtige Ressourcen und lebenserhaltende Dienstleistungen beziehen. Das Gemeingut Natur wird von der Landwirtschaft geprägt. Neben dem Thema Energie ist die Art und Weise, wie sich landwirtschaftliche Praktiken in künftigen Jahren entwickeln werden, wohl die Schicksalsfrage für die Zukunft der Biosphäre.

Immer noch blenden Handelsvereinbarungen die enge Verbindung zwischen Agrarwirtschaft und Umwelt aus. Diese Haltung hat potentiell verheerende Auswirkungen auf Natur und Landwirtschaft. Auf der einen Seite wird die Zunahme des internationalen Agrarhandels zu einer weiteren Ausbreitung der industriellen Landwirtschaft führen, die stark auf externe Inputs wie Hohertragssaatgut, Düngemittel, Pestizide, fossile Treibstoffe und künstliche Bewässerung angewiesen ist. Auf der anderen Seite ist die Zukunft der Landwirtschaft selbst bedroht, weil infolge mangelnder Nachhaltigkeit der Anbaumethoden die Umweltschäden immer weiter zunehmen. Böden kann man nicht erneuern, die Artenvielfalt in der

**DER  
MENSCHENRECHTS-  
KANON KANN ALS DIE  
VERFASSUNG FÜR DIE  
WELTGESELLSCHAFT  
BETRACHTET WERDEN**

**DIE ART UND WEISE,  
WIE LANDWIRTSCHAFT  
BETRIEBEN WIRD,  
BESTIMMT DAS  
SCHICKSAL DER  
BIOSPHERE**

Landwirtschaft nimmt ab, die Wasserknappheit macht die Bewässerung immer aufwändiger – während der natürliche Rückgang der Ölproduktion („Peak Oil“) der industriellen Landwirtschaft ihrer wichtigsten Ingredienz, billigen Öls, beraubt. Die industrielle Landwirtschaft sägt den Ast ab, auf dem sie sitzt. Nicht zuletzt werden sich vor allem in der südlichen Hemisphäre die fruchtbaren Flächen und die Produktivität im Zuge der globalen Erderwärmung voraussichtlich verringern – schon alleine diese Aussicht sollte die Diplomaten bei den Handelsverhandlungen aufrütteln.

Angesichts dieses Szenarios verschiebt sich nichts weniger als Sinn und Zweck der Landwirtschaft. Während jahrzehntelang ein maximaler Ertrag pro Hektar Maß aller Dinge war, geht es nun um Umweltschutz und Pflege der Biodiversität. Was zählt, ist nicht bloß der Output, der auf den Markt kommt, sondern auch die Bewahrung der Ökosysteme nah und fern. Unzählige Beispiele aus den Bereichen Ackerbau und Viehzucht haben schon Schule gemacht, aber zweifellos müssen sich die Agrarpraktiken weltweit einer gründlichen Erneuerung unterziehen – nur wenige Jahrzehnte, nachdem man durch die Grüne Revolution massiv angeregt hat, industrielle Inputs zu verwenden. Im Sinne der Umweltverträglichkeit ist dem komplizierten Zusammenspiel der verschiedenen Ökosysteme im agrarökologischen Bereich größere Aufmerksamkeit zu schenken. Das bedeutet aber auch, das Streben nach Kontrolle und Herrschaft über die Natur aufzugeben, um sich dem Gedanken der „Haushälterschaft“ zu verschreiben, der auf dem Respekt vor der Natur gründet. Am vielversprechendsten auf dem Weg zu einer postfossilen Landwirtschaft sind Biodiversität und lokal angepasste Anbaumethoden, bei denen Mischkulturen den Einsatz von Chemikalien und Intelligenz den Einsatz von Brennstoffen werden ersetzen müssen. Auf jeden Fall ist die Regeneration von Böden, Wasser und Artenvielfalt, während man seine Investitionen in Form von Land, Tieren und Arbeit wieder herausholt, der kollaterale Nutzen, den man von zukunftsorientierten Agrarsystemen wohl wird erwarten müssen.

## Demokratische Souveränität

Das Prinzip der demokratischen Souveränität ist das universelle Grundprinzip internationaler Beziehungen – ungeachtet der Tatsache, dass der demokratische Nationalstaat die einzige Institution ist und bleibt, die tatsächlich demokratisch legitimiert ist. Auf der einen Seite bezieht sich demokratische Souveränität auf das Merkmal des Nationalstaates, keiner fremden Macht unterworfen zu sein bzw. frei von fremder Einmischung handeln zu können. Auf der anderen Seite bedeutet demokratische Souveränität,

dass Legitimität und Souveränität des Staates von der Gemeinschaft der Bürger ausgehen muss.

Seit Menschengedenken lag die Erschließung fremder Märkte für den Export von Waren und Investitionen im ureigenen Interesse wirtschaftlich mächtiger Länder. Diese Zielsetzungen werden im Zeitalter von GATT und WTO besonders aggressiv durchgeboxt. Treibende Kraft hinter den Verhandlungen waren die Ambitionen der dominierenden Dreiergruppe – bestehend aus Vereinigten Staaten, Europäischer Union und Japan – und ihr Wunsch, Märkte jenseits ihrer Grenzen zu erobern, um das eigene Wirtschaftswachstum weiter anzukurbeln. In der Zwischenzeit haben sich andere Länder auf ihre Seite geschlagen, vor allem solche Länder des Südens mit einem hohen Exportanteil an Industrie- oder Agrarprodukten wie etwa Südkorea und China oder Argentinien und Brasilien. Allen Exportinteressen liegt eine gemeinsame Utopie zugrunde, nämlich die der Schaffung einer grenzenlosen Welt, wo sich Waren und Dienstleistungen rund um den Globus bewegen können – ohne Einschränkung durch die Sonderregeln eines Ortes oder einer Gemeinschaft. In beträchtlichem Ausmaß hat die Handelsliberalisierung dazu geführt, dass der Export tatsächlich den Stellenwert eines Rechts bekommen hat, das alle anderen Rechte außer Kraft setzt.

Doch die Exporte eines Landes stellen immer die Importe eines anderen Landes dar. Was dem exportierenden Land wie eine Handelsbarriere vorkommt, kann aus Sicht des importierenden Landes eine kollektive Präferenz sein. Der Wunsch zu exportieren kollidiert oft mit dem demokratischen Recht von Staaten und Gemeinschaften, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu bestimmen. Importe, die unreguliert bleiben, haben meist Auswirkungen auf das, was das WTO-Landwirtschaftsabkommen etwas verbrämt die „nicht-handelsbezogenen Anliegen“ nennt. Hinter diesem scheinbar harmlosen Begriff versteckt sich, was die meisten Gesellschaften als Angelegenheiten von größtem öffentlichen Interesse betrachten würden: Ernährungssicherheit, Wohlstand in ländlichen Regionen, Zustand der Umwelt und das künftige Entwicklungspotential. Was im Agrarsektor passiert, hat großen Einfluss auf Ernährung, Gesundheit, Chancengleichheit zwischen Mann und Frau, Natur und lokale Wirtschaft.

Dabei handelt es sich um Gemeingüter, die für alle Bürger eines Landes von höchster Bedeutung sind. Und jedem Nationalstaat steht es aufgrund seiner Souveränität frei, selbst zu entscheiden, wie in der Gesellschaft die Bereitstellung dieser Güter erfolgen soll. Gesteht man Staaten ihr Recht auf demokratische Souveränität zu, kann man daher nicht zulassen, dass sie durch die Folgen einer deregulierten Einfuhr von Waren und Investitionen geschädigt werden.

Das Prinzip der demokratischen Souveränität impliziert die Fähigkeit, die Einfuhrströme zu steu-

ern. Deshalb muss der politische Spielraum eines Handelssystems zum Schutz der Gemeinschaften vor Ort, den nationale Regierungen einfordern können, groß genug sein, damit die Bürger ihre kollektiven Präferenzen zum Ausdruck bringen und selbst entscheiden können, wie die Handels- und Investitionspolitik aussehen soll, die maßgeblichen Einfluss auf ihr alltägliches Leben hat. Es ist schließlich ein liberalistischer Trugschluss zu glauben, dass Märkte keinem gehören und deshalb jedem offen stehen. Märkte befinden sich nicht im sozialen Niemandsland, sondern sind eng verknüpft mit spezifischen Gesellschaften, die das Recht haben, sie nach ihren Bedürfnissen zu gestalten. Märkte sind nicht autonom. Ihr Funktionieren muss von der Politik gestaltet werden. Das gilt gleichermaßen für Gesellschaften im Süden wie im Norden.

## Extraterritoriale Verantwortung

Es ist hinreichend bekannt, dass der Begriff der nationalen Souveränität – ob in einer Demokratie oder anderen Systemen – durch das Phänomen der wirtschaftlichen Globalisierung verändert worden ist. Die Länder dieser Welt sind in ihren Beziehungen zueinander immer mehr miteinander verflochten, wenn auch nicht überall und nicht in gleichem Maße. Der idealtypische Nationalstaat bezeichnete einst ein abgegrenztes Territorium, das von einer zentralen Regierung regiert wurde, einen Wirtschaftsraum, eine Nation und eine Kultur. Wie in einem Container befand sich die Gesellschaft mit all ihren Teilaspekten in einem klar umgrenzten Raum. Aber durch die Globalisierung ist der Container aufgebrochen worden. Waren, Geld, Informationen, Bilder und Menschen strömen nun über Grenzen hinweg, und ein transnationaler Raum ist entstanden, in dem Interaktionen stattfinden, als hätte es nie nationale Räume gegeben. In diesem Kontext sind Nationalstaaten heute Akteure unter vielen, die sich in breit gefächerten internationalen Netzwerken bewegen. Es besteht kein Zweifel, dass sie ihren Einfluss auf den Lauf der Dinge und ihre Bedeutung verlieren werden, wenn sie sich nicht an internationalen Bündnissen beteiligen und auf der Grundlage gemeinsam ausgeübter Souveränität tätig werden.

Wenn aber die Ströme von Geld, Menschen und Waren nicht mehr vor Grenzen Halt machen, muss nicht auch das Konzept der Verantwortung grenzüberschreitend sein? Die Frage stellen heißt bereits sie zu beantworten. Insofern als auch der Handlungsraum international ist, kann Verantwortung nicht mehr allein national sein, losgelöst von den Ereignissen außerhalb der Landesgrenzen. Das gilt insbesondere, wenn die Handlungen von Ländern bzw. die ihrer Bewohner Folgen haben, die weit über die Grenzen hinausreichen. Es gibt allerdings zwei Möglichkeiten,

wie in diesem Zusammenhang globale Verantwortung aussehen könnte. Sie könnte entweder in einem Geist der Allmacht oder in einem Geist der Mäßigung ausgeübt werden. Während im erstgenannten Fall die Hegemonie Trumpf ist, ist Fairness das Merkmal der zweiten Möglichkeit. Der Kern des Fairness-Prinzips besteht darin, keine Vorteile auf Kosten anderer zu suchen; ebenso ist es Kern der globalen Verantwortung, keinen anderen zu schädigen. In einer globalisierten Welt müssen Nationalstaaten und mächtige Akteure praktisch im negativen Sinne angemessene Rücksicht auf die Bürger in anderen Ländern nehmen: Sie müssen davon absehen, Menschen jenseits ihrer Grenzen Schaden zuzufügen. Das ist der wesentliche Punkt vom Prinzip 21 der Stockholmer Erklärung aus dem Jahr 1972, die inzwischen breite Anerkennung als Völkerrechtsnorm gefunden hat.

Wenn es um Handelspolitik geht, ergreifen Länder entweder im Alleingang oder in multilateraler Kooperation typischerweise dennoch Maßnahmen, die negative Auswirkungen auf andere Länder haben, wie etwa Dumping oder spezifische Investitions- oder Exportmaßnahmen. Diese Auswirkungen sind zu beachten, wenn sie gegen Verpflichtungen aus internationalen Verträgen verstoßen, seien es wirtschaftliche, soziale oder umweltbezogene Vereinbarungen. Zum Beispiel hören die Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren nicht an der Landesgrenze auf, sie beziehen sich auch auf das geografische Gebiet anderer Länder. Wie der Sonderberichtersteller der UN Menschenrechtskommission über das Recht auf Nahrung kürzlich feststellte: „Regierungen müssen ihre extraterritoriale Pflicht im Hinblick auf das Recht auf Nahrung anerkennen. Sie sollten davon absehen, politische Strategien oder Programme umzusetzen, die für das Recht auf Nahrung von Menschen außerhalb ihres Staatsgebietes negative Folgen haben könnten“.<sup>4</sup> Dumping ist so ein Fall: Wenn die Europäische Union subventionierte Milchprodukte in Burkina Faso oder Brasilien überschüssige Hähnchenschenkel im Senegal zu Dumpingpreisen auf den Markt bringen und damit in den Empfängerländern die einheimische Lebensmittelproduktion unterhöheln, dann stehen elementare Überlebensrechte auf dem Spiel. Ebenso können auch ausländische Direktinvestitionen, die sich über arbeitsrechtliche Bestimmungen hinwegsetzen, gegen Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verstoßen, während umweltschädigende Investitionen gegen Verpflichtungen aus den UN-Konventionen über den Klimawandel (UNFCCC) oder die biologische Vielfalt (CBD) verstoßen können. Nicht nur in wirtschaftlicher, auch in ökologischer oder sozialer Hinsicht kann bei Exporten von Dumping gesprochen werden, wenn Pflichten aus einschlägigen Übereinkommen vernachlässigt werden.

**ES IST DER KERN  
EXTRATERRITORIALER  
VERANTWORTUNG,  
DASS BÜRGERN IN  
ANDEREN LÄNDERN  
KEIN SCHADEN  
ZUGEFÜGT WIRD**

## Ökonomische Subsidiarität

Der potentielle Konflikt zwischen den Prinzipien der demokratischen Souveränität und der extraterritorialen Verantwortung – dass es einem Land gestattet sein sollte, seine Importe zu reglementieren, während diese Maßnahmen zum Importschutz gleichzeitig niemandem Schaden zufügen dürfen – wird durch das Prinzip der ökonomischen Subsidiarität zurecht gerückt. Nach diesem Prinzip sollte wirtschaftlicher Austausch vorzugsweise auf lokaler und nationaler Ebene stattfinden, während Austausch auf kontinentaler oder globaler Ebene nur nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen sollte. Wo es möglich und sinnvoll ist, sollte also lokal oder national produziert und konsumiert werden, und nicht global. Im Lichte dieses Grundsatzes ist die gegenwärtige Globalisierung größtenteils in Frage zu stellen, denn sie fördert den weltweiten Austausch von Produkten und Dienstleistungen, die oft auch vor Ort oder im Inland hergestellt werden könnten. Generell ist – wo immer möglich – kurzen Wertschöpfungsketten vor langen den Vorzug zu geben, aus Gründen der Demokratie, der Entwicklung und der Ökologie.

Überlegungen zum Thema Demokratie legen nahe, dass Produktionsnetzwerke in ihrer geografischen Ausdehnung die Größe politischer Gemeinschaften nicht allzu sehr übersteigen sollten. Denn ökonomische Aktivitäten jenseits der Grenzen von politischen Gemeinschaften entfalten sich außerhalb des Einflussbereiches der Bürger und Regierungen, d. h., sofern nicht die Regierungen auf multilateraler Ebene zusammenarbeiten. Die Bürger sind eher in der Lage, ihre Vorlieben zu identifizieren und auszu-drücken, wenn sie ein möglichst umfassendes Verständnis und eine Kontrolle über die wirtschaftlichen Aktivitäten haben, die sie auch betreffen. Daher haben Produktionsnetzwerke und Handelsströme, die überwiegend auf lokaler oder nationaler Ebene stattfinden, ein viel höheres Maß an demokratischer Legitimität. Demokratische Kontrolle kann maximiert werden, wenn sich die geografische Ausdehnung ökonomischer Aktivitäten mit der Reichweite von politischen Räumen überlappt.

Auch Überlegungen zum Thema der menschlichen Entwicklung sollten internationale Institutionen ermutigen, die Reregionalisierung von Handelsströmen – wo immer möglich – als eine zentrale Aufgabe zu betrachten, auch wenn damit Effizienzpotentiale eingeschränkt werden sollten. Effizienz in der Bereitstellung von Waren ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die Erhaltung von Existenzgrundlagen und das wirtschaftliche Wohlergehen der Menschen zu sichern. Anstatt Gemeinwesen vor Ort zu gefährden und sie zur Drehscheibe für die Gewinnung von Kapital, Waren und Ressourcen zu degradieren, dient die Regionalisierung der Handelsströme als Katalysator,

um nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene in Gang zu setzen. Das gilt insbesondere, wenn die vor- und nachgelagerten Stufen der Produktion mit anderen Sektoren der lokalen Wirtschaft verflochten sind, wie etwa mit Anbietern von Produktionsmitteln, Weiterverarbeitern und traditionellem Einzelhandel. Wo landwirtschaftliche Kleinbetriebe gut in die lokale Wirtschaft eingegliedert sind und ländliche nicht-landwirtschaftliche Beschäftigung gefördert wird, um Waren und Dienstleistungen außerhalb der Landwirtschaft herzustellen, wird die Regionalisierung der Handelsströme bedeutende Auswirkungen für die Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung haben<sup>5</sup>.

Unter Umweltgesichtspunkten bedeuten zudem lange Produktketten lange Transportwege. Wenn ein Körnchen Wahrheit in der Annahme steckt, dass das Zeitalter der Globalisierung der Spätsommer des Ölzeitalters ist<sup>6</sup>, wird man die geografische Ausdehnung der Agrarmärkte in Zukunft neu überdenken müssen. Etwa drei Viertel der Energie im Nahrungsmittelsektor wird jenseits der Hoftore verbraucht, und unabhängig von Jahreszeit und Weltregion stellt die für den Warentransport aufgewendete Energie einen beträchtlichen Teil des Energieverbrauchs im Nahrungsmittelbereich dar. Wenn wir den Klimawandel ernst nehmen, muss die Reduzierung der Transportwege für Nahrungsmittel durch die Reregionalisierung der Produktketten Eckpfeiler einer Handels-, Energie- und Infrastrukturpolitik sein, die die industrielle Nahrungsmittelherstellung in eine solare Wirtschaftsweise überführt.

## Fairness

Die Gleichbehandlung ungleicher Individuen kann zu krasser Ungerechtigkeit führen. Während niemand auf die Idee käme, im Boxsport oder im Fußball Spieler mit unterschiedlichem Gewicht oder Talent in der gleichen Liga antreten zu lassen, ignoriert das Freihandelssystem dieses Gebot der Fairness. Stattdessen besteht die Philosophie darin, jeden Spieler – stark oder schwach – auf das gleiche Spielfeld zu stellen. Während in den Anfangsjahren hauptsächlich die reicheren Länder Mitglieder des GATT waren, war es ein grundlegender Fehler, das GATT-Modell auf eine Welt voller sozialer Unterschiede auszudehnen. In einer solchen Welt begünstigt die Chancengleichheit nur die Starken. Deshalb braucht es eine Chancenungleichheit zugunsten der Schwachen, um die bestehenden Asymmetrien abzumildern.

Allerdings sind die internationalen Agrarmärkte derzeit so strukturiert, dass sie weiterhin die Erzeuger in den südlichen Ländern benachteiligen. Exportsubventionen, Lebensmittelhilfen und bestimmte nationale Beihilfen, die die reichen Länder direkt auszahlen, treiben oft die Preise in den weniger reichen

**DEMOKRATISCHE  
KONTROLLE KANN  
MAXIMIERT WERDEN,  
WENN  
PRODUKTIONSNETZ-  
WERKE INNERHALB  
DER REICHWEITE VON  
POLITISCHEN RÄUMEN  
LIEGEN**

**GERECHTIGKEIT IN  
EINER WELT VOLLER  
UNGLEICHHEITEN  
ERFORDERT,  
SCHWÄCHEREN  
SYSTEMATISCH  
VORTEILE  
EINZURÄUMEN**

Ländern in die Tiefe und haben den Ruin der lokalen Bauern und Betriebe zur Folge. Die finanzielle Überlegenheit so auszuspielen, ist extrem ungerecht und eine krasse Missachtung der extraterritorialen Verantwortung aller Nationen, die sozialen und ökonomischen Menschenrechte zu wahren und die Position benachteiligter Länder zu stärken. Da sich die reichen Länder in dieser Sache nicht genügend bewegt haben, ist es keine Überraschung, dass dies den Doha-Gesprächen den entscheidenden Schlag versetzt hat.

Benötigt wird eine ungleiche Welt in dem Sinne, dass positive Maßnahmen historisches Unrecht und diskriminierende Vorgehensweisen der Vergangenheit korrigieren und entschädigen. Solange es der internationalen Staatengemeinschaft nicht gelingt, die Armut vollständig zu verbannen, muss eine Sonder- und Vorzugsbehandlung die Regel und nicht die Ausnahme sein. Das kann etwa dadurch geschehen, dass die Rechte des Marktzugangs ungleichmäßig verteilt werden. Wirtschaftlich mächtigere Länder sollten – unabhängig von ihrer Einstufung als Indu-

strie- oder Entwicklungsländer – schwächeren Ländern eine Vorzugsbehandlung beim Marktzugang gewähren, während schwächere Länder mehr Entscheidungsbefugnis für die Steuerung von Importen und Investitionen haben sollten. Darüber hinaus müssen Ländergruppen die Möglichkeit erhalten, miteinander Kooperationen zu vereinbaren und sich gegenseitig Vorteile zuzugestehen. Da solche Vereinbarungen zum Zweck gegenseitiger Hilfe getroffen werden, müsste es möglich sein, dieselben Vorteile mit Recht reicheren Ländern zu verweigern. In diesem Fall würde der Grundsatz der Nichtdiskriminierung eben nicht zum Tragen kommen. Und schließlich müssen Formen der finanziellen Umverteilung von den stärkeren hin zu den schwächeren Ländern institutionalisiert werden. Eine solche Unterstützung sollte allerdings nicht in Form von Entwicklungshilfe erfolgen, sondern durch eine globale Abgabenpolitik. So wäre eine doppelte Dividende erzielbar, wenn denen, die die Umwelt belasten, Gebühren auferlegt und die Einnahmen an wirtschaftlich unterentwickelte Länder verteilt würden.



## 2.1 Vorrang des ökonomischen Blicks

Bei den Verhandlungen über den Agrarhandel geht es so ziemlich um alles – außer um Landwirtschaft. Ob beim WTO-Landwirtschaftsabkommen oder den zahlreichen bilateralen und regionalen Handelsvereinbarungen oder bei der Handelspolitik, die im Rahmen der Kreditbedingungen internationaler Geldgeber umgesetzt wird: Die Welt der Bauern wie auch die Umwelt bleibt weitgehend unbeachtet. Stattdessen beschränkt sich das Blickfeld der Handelspolitik auf die Rolle des Agrarwesens als Wirtschaftszweig,

der Wachstum ankurbeln und Devisen erwirtschaften kann. Überdies stellt die Landwirtschaft eine ortsgebundene wirtschaftliche Tätigkeit dar, die mit Lebewesen zu tun hat, und folgt daher nur sehr bedingt den grundlegenden Wirtschaftstheorien und damit verbundenen Erwartungen. Infolgedessen hat es die Landwirtschaft im allgemeinen schwer, sich gegen den Wettbewerb des Industriesektors zu behaupten, und ist für ihr Überleben auf öffentliche Subventionen angewiesen.

## Rückgrat für das Leben auf dem Land

Die Handelsverhandlungen übersehen gewöhnlich die wichtige Rolle der Landwirtschaft bei der Bereitstellung von Gemeingütern im Bereich der Gesellschaft und Natur. In sozialer Hinsicht ist die Landwirtschaft das wichtige Rückgrat für das Leben auf dem Land, und dieses umfasst viel mehr als nur die Landwirtschaft. Zunächst einmal sind die Landbewohner von der ländlichen Wirtschaft mit ihren diversen Elementen abhängig, wozu auch die Subsistenzwirtschaft gehört, die Nahrung, Unterkunft und Tauschprodukte außerhalb des Geldverkehrs erzeugt. Daneben gibt es aber auch den informellen Sektor zur Herstellung von Gegenständen des täglichen Bedarfs und kleine Geschäfte zum Verkauf von Dienstleistungen und Waren sowie Gewerbebetriebe zur Belieferung größerer Märkte. Zwar bieten auch Ackerbau und Viehzucht Beschäftigung und ökonomische Chancen, aber zusätzlich schafft die Landwirtschaft die Basis für Beschäftigung und Einkommen im mit der Landwirtschaft eng verbundenen Gewerbe vor Ort. Es ist wichtig festzuhalten, dass Bauern – auf der ganzen Welt, aber vor allem in armen Regionen – nicht nur Waren produzieren, um damit Geld einzunehmen und auf die Nachfrage des Marktes zu reagieren. In erster Linie bestellen sie natürlich ihr Land, um die eigene Familie zu ernähren. Darüber hinaus produzieren sie ihr eigenes Saatgut, bauen Tierfutter für den Eigenbedarf an, pflanzen Bäume als Brennstoff, produzieren Heilkräuter und stellen auch Kleidung (Baumwolle, Wolle) oder Baumaterialien (Holz, Bambus) her. Bauern sind selten allein von dem Bedürfnis getrieben, Bargeld zu erwirtschaften und orientieren sich auch nicht ausschließlich daran, was auf dem Markt für ein Produkt gezahlt wird. Von der industriellen Landwirtschaft abgesehen, produziert ein bäuerlicher Betrieb einen Großteil seines ‚Kapitals‘ selbst und ist dazu nicht unbedingt auf einen Geldertrag angewiesen. Diese nichtmonetären Aspekte der Landwirtschaft finden keinen Niederschlag in Handelsstatistiken oder in Steuer- und Finanzrechnungen.

Die ländliche Wirtschaft besteht nicht nur aus marktorientierten, sondern insbesondere auch aus gemeinwesenorientierten Aktivitäten, wie etwa der Unterstützung von Familienangehörigen oder Nachbarschaftshilfe. Die Existenzgrundlage auf dem Land wird durch den Markt und das Gemeinwesen gleichermaßen gesichert. Infolgedessen ist es irreführend, wenn man das Leben auf dem Land ausschließlich unter Aspekten wie Produktivität und Output betrachtet. Bauern haben zum Beispiel die Wahl, ob sie nicht vielleicht lieber in soziale Beziehungen investieren, indem sie Einnahmen aus dem Verkauf ihrer Ernte für Hochzeits- oder Beerdigungsfeiern, Geschenke oder Gastfreundschaft ausgeben, um sich

so ihren Platz innerhalb des Gemeinwesens zu sichern und in Härtezeiten auf Hilfe zählen zu können.<sup>7</sup> Investitionen in das Gemeinwesen sind somit auch Investitionen in die Agrarwirtschaft.

Daneben fördert die Landwirtschaft eine ländliche Kultur, die wiederum auf die materielle Welt und gesellschaftliche Vorstellungen Einfluss haben. Ernährungsgewohnheiten, Anbaumethoden und -kenntnisse, Siedlungsmuster, Architektur, Arbeitsrhythmus, Feste und Weltanschauungen definieren sich durch Überlieferung und Kultur eines bestimmten Ortes. Im ländlichen Mexiko zum Beispiel ist Mais nicht einfach eine Kulturpflanze unter vielen, sondern zentraler Bestandteil der Ernährungskultur und zugleich Kultgegenstand bei gewissen Zeremonien. Das gleiche gilt für die Kartoffel in den Anden, Reis in den Philippinen, Weizen in Italien oder Hirse in Mali. Wie schon der Begriff „Agri-kultur“ andeutet, besteht eine Verbindung zwischen Grund und Boden und Geisteshaltung. Und die Gebräuche vor Ort können sich durchaus einer rein ökonomischen Logik entziehen. In Zentralafrika zum Beispiel, wo Kaffee und Bohnen zusammen angebaut werden, kümmern sich meist die Männer um den Kaffee und die Frauen um die Bohnen. Eine Veränderung der Anbaumuster wäre gleichzeitig ein Eingriff in das Geschlechterverhältnis. Und wie bekannt ist, stellt in den meisten ländlich geprägten Kulturen Land überdies eine Verbindung zwischen den derzeitigen Besitzern und ihren Ahnen und Nachkommen dar und ist erst in zweiter Linie ein Produktionsfaktor, der darauf wartet, seiner optimalen Verwendung zugeführt zu werden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Wert der Landwirtschaft den Geldwert der Ernteerträge und Felder bei weitem übersteigt. Interventionen, die nur darauf zielen, den Geldwert der Landwirtschaft zu steigern, laufen deshalb Gefahr, die nichtmonetären wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Werte zu despektieren.

**„Unsere Debatte sollte sich auf das globale Rahmenwerk und bestehende globale Vereinbarungen konzentrieren. Gleichzeitig muss sich unsere Diskussion von der Gedankenwelt der WTO freimachen. Wir müssen weit über die WTO hinausdenken. Unsere Diskussionen sollten sich orientieren an dem, was möglich wäre ...“**

Mario Aguja, Akbayan – Vertreter im Philippinischen Kongress, Philippinen bei der Regionalkonsultation in Asien, Mai 2006

Befürworter einer bedingungslosen Handelsliberalisierung lassen häufig diesen größeren Kontext, in dem die Landwirtschaft steht, außer Acht. Ohne Rücksicht auf das Schicksal der ländlichen Welt treten sie für eine wettbewerbsorientierte Agrarwirtschaft ein. Das trifft auf Industrieländer zu, wo der scharfe Wind des Wettbewerbs ohnehin nur noch ein

**INVESTITIONEN IN  
DAS GEMEINWESEN  
SIND AUCH  
INVESTITIONEN IN DIE  
LANDWIRTSCHAFT**

paar „Agrarfabriken“ übrig zu lassen droht. Aber es gilt umso mehr im Hinblick auf weniger industrialisierte Länder, in denen die Mehrheit der Bevölkerung in der ländlichen Wirtschaft tätig ist. So haben die Freihandelsabkommen zusammen mit den Strukturanpassungsprogrammen oft genug die Tatsache vernachlässigt, dass etwa 2,5 Milliarden Menschen in

**„Natürlich ist Landwirtschaft viel mehr als ein Wirtschaftszweig. Trotzdem müssen wir auch den wirtschaftlichen Aspekt hervorheben, weil heutzutage Bauern ihren Betrieb aufgeben, denen die Landwirtschaft kein Auskommen mehr sichert. Wenn sie ihre Felder nicht mehr bestellen, kann die Landwirtschaft auch nicht mehr ihre vielfältigen Funktionen zum Nutzen von Mensch und Umwelt wahrnehmen.“**

Bruce Ross, Ross Gordon Consultants, Belgien, bei der Regionalkonsultation in Europa, November 2006

der Welt – wie seit Jahrtausenden – ihren Lebensunterhalt in der Landwirtschaft und ihrem Umfeld erwirtschaften. Etwa 70 % der Ärmsten in der Welt leben und arbeiten in ländlichen Gebieten, eine wichtige Tatsache, die, wie man denken müsste, bei den Gesprächen über den Agrarhandel deutlich im Vordergrund stehen sollte. Stattdessen werden diese Themen im Zusammenhang mit dem WTO-Landwirtschaftsabkommen aus Bequemlichkeit in den Bereich der sogenannten „nicht-handelsbezogenen Anliegen“ eingestuft, trotz der Tatsache, dass sie mit den ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechten eines großen Teils der Weltbevölkerung eng verbunden sind, einschließlich ihrer Ernährungssicherheit.

Trotz dieser schmerzlichen Wirklichkeit bleiben die Handelsemissäre weiterhin unbeeindruckt von der durch die Handelsliberalisierung verursachten, wachsenden Kluft zwischen den Bauern, dank derer wohlhabende Landwirte von neuen kommerziellen Chancen profitieren, während der große Rest zurückbleibt und in einem Teufelskreis aus Stagnation und Armut gefangen bleibt. Wird die ländliche Welt zunehmend dem Druck der globalen Märkte ausgesetzt, kann sich daraus auch eine nachhaltige Schädigung der ländlichen Wirtschaftsbereiche außerhalb der Agrarwirtschaft ergeben. Das gilt umso mehr, als die globale Wirtschaft dazu neigt, vor Ort ansässige Betriebe aus dem Geschäft zu drängen, um sie durch internationale Vertriebssysteme zu ersetzen. In der Folge verkümmert das ländliche Leben und damit auch all die Aktivposten, die für eine diversifizierte Ökonomie und nachhaltige Existenzgrundlage nötig sind.

## Teil der Natur

Neben ihrer wichtigen Rolle für das Leben auf dem Land dient die Landwirtschaft auch der Erzeugung von

Gemeingütern im Bereich Umwelt. Wenn man sich vor Augen führt, dass etwa 40 % der Erdoberfläche als Acker- oder Weideland genutzt werden, kann man ohne Übertreibung sagen, dass die Menschen vor allem durch Landwirtschaft mit der Natur in Interaktion treten. Die meisten ländlichen Ökonomien entstehen auf der Grundlage der Felder, Wälder und Flüsse, aus dem Komplex von Böden, Reliefs und Regenfällen, die eine bestimmte Landschaft ausmachen. Und die meisten ländlichen Ökonomien drücken ihrerseits der Biosphäre ihren Stempel auf, indem sie Einfluss nehmen auf Wasserläufe, Pflanzen- und Tierarten, Landschaftsgestaltung und das Mikroklima. Hinzu kommt, dass die Menschen überwiegend durch die Landwirtschaft ihre Grundbedürfnisse befriedigen. Auf den Feldern angebaute Lebensmittel und Fasern sind ein unverzichtbarer Brennstoff für den menschlichen Stoffwechsel. Anders als andere Wirtschaftszweige existiert die Agrarwirtschaft in einer symbiotischen Beziehung zur Natur.

So kann man die Landwirtschaft als ein intensiv bewirtschaftetes Ökosystem betrachten, das – wie alle Ökosysteme – den Menschen multifunktionalen Nutzen bringt. Gemäß der im *Millennium Ecosystem Assessment*<sup>8</sup> vorgeschlagenen Klassifikation umfasst dieser Nutzen: Erzeugung etwa von Lebensmitteln, Nutzholz oder Fasern; Regelung von Klima, Überflutungen und Wasserqualität; kulturelle Leistungen mit Freizeitwert oder ästhetischem Nutzen; und die Aufrechterhaltung der Fruchtbarkeit der Böden, Photosynthese und Nährstoffflüsse. Während die Erträge der Landwirtschaft in den letzten Jahren enorm gestiegen sind, sind die Ökosystem-Dienstleistungen im Bereich Regulierung, Kultur und Aufrechterhaltung stetig zurückgegangen. Der wichtigste Motor hinter diesen Veränderungen war die Umwandlung von Wäldern und Feuchtgebieten in Ackerland sowie die Verwendung von energie- und kapitalintensiven Anbaumethoden und das Streben nach Produktivitätssteigerung in Ackerbau und Viehzucht<sup>9</sup>, wodurch sich das Verhältnis der Landwirtschaft zur Natur von der Symbiose hin zur Ausbeutung verschoben hat. Mit anderen Worten, indem in landwirtschaftlichen Systemen Werte entstehen, die Privatleuten zugute kommen und ihnen erlauben, immer mehr Waren auf den Markt zu bringen, werden gleichzeitig der Allgemeinheit gehörende Güter wie zum Beispiel Wasserqualität, Fähigkeit zur Photosynthese oder landschaftliche Schönheit geschädigt. Landwirtschaftliches Wachstum in Zahlen betrachtet, verschleiert den möglichen Verlust an nichtmonetären Werten, und dieser Trend wird sicherlich den stetigen Niedergang der Biosphäre verschärfen.

Jedoch ist es einigermaßen offensichtlich, dass die Verschlechterung des natürlichen Kapitals nicht nur die Ökosysteme, sondern auch die bäuerliche Wirtschaft an sich schwächt. Alles in allem hängt kein

**DAS STREBEN NACH PRIVATER GEWINN-MAXIMIERUNG KANN MIT DER SCHÄDIGUNG VON GEMEINSCHAFTSGÜTERN EINHERGEHEN**

anderer Wirtschaftssektor so stark wie die Landwirtschaft vom stillen Walten der Natur ab. Wesentliche Produktionsprozesse wie Bodenbereitung, Bewässerung, Pflanzenwachstum, Reproduktion, Nährstoffversorgung und Schädlingsbekämpfung hängen von komplexen Ökosystemen ab. Wenn lebenswichtige Ökosystem-Dienstleistungen ausfallen, ist die Landwirtschaft infolge der degradierten Ökosysteme in ihrer Existenz bedroht. Der Verlust an Biodiversität bei den Agrarpflanzen verringert zum Beispiel die Fähigkeit der Natur, sich Schädlingen zu widersetzen. Ein Absinken des Grundwasserspiegels erschwert die Bewässerung in der Landwirtschaft. Häufig reagieren die Bauern, indem sie die fehlenden Ökosystem-Dienstleistungen mit chemischem Input, meist basierend auf Erdölprodukten, ersetzen, wodurch sie das Risiko steigender Öl- und Ressourcenpreise tragen – und somit das Risiko, sich zu verschulden und ihren Grundbesitz zu verlieren. Seit der Grünen Revolution in den 1960er Jahren teilen viele Kleinbauern im Süden das traurige Schicksal von massiver sozialer Zerrüttung und Zerstörung von Lebensgrundlagen. Aber die Schaffung privater Werte auf Kosten des Gemeinguts Umwelt schwächt nicht nur die kommerzielle Landwirtschaft, sondern umso mehr die Subsistenzwirtschaft. Niemand ist stärker auf die Natur angewiesen als arme Menschen auf dem Land. Dabei werden die Ökosystem-Leistungen, die dem Lebensunterhalt der Armen dienen, gewöhnlich in den nationalen Statistiken und Armutsberichten übersehen. In einer neueren Studie wurde zum Beispiel bei der Auswertung von Daten aus 17 Ländern herausgefunden, dass 22 % des Haushaltseinkommens in ländlichen Gebieten aus Quellen stammt, die üblicherweise in den nationalen Statistiken gar nicht auftauchen, wie etwa dem Sammeln von wilden Früchten, Feuerholz, Viehfutter, Heilkräutern und Bauholz<sup>10</sup>, wobei dieser Prozentsatz bei armen Familien höher liegt als bei wohlhabenderen Familien. Zusammengefasst führt die Vernachlässigung der Natur zu ökonomischer Unsicherheit in der Landwirtschaft.

Aber die Handelspolitik von den Strukturanpassungsprogrammen bis hin zum WTO-Landwirtschaftsabkommen unterschätzt die enge Verbindung zwischen Landwirtschaft und Umwelt. Diese Haltung könnte verheerende Auswirkungen für die globale Umwelt haben, nicht nur für die Natur und die Landwirtschaft vor Ort. Denn die Zunahme des internationalen Agrarhandels führt zu einer weiteren Ausbreitung der industriellen Landwirtschaft und dem Verbrauch an externen Inputs wie Hohertragssaatgut, energieintensiven Düngemitteln, gesundheitsschädlichen Pestiziden, Treibstoffen und künstlicher Bewässerung. Alle diese Tendenzen werden voraussichtlich zunehmen – und im Gegenzug vielfältige, äußerst gravierende Konsequenzen für die Biosphäre mit sich bringen. Wichtig jedoch ist, dass sich heut-

zutage die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die industrielle Landwirtschaft sowohl Hauptursache als auch Opfer des Klimawandels ist, weil ihre Methoden mehr Treibhausgase freisetzen als traditionelle oder organische Formen des Landbaus.<sup>11</sup> Eine Handelspo-

**„In Chile haben wir zwei gravierende Umweltprobleme: Die riesigen Monokulturen, in denen Pinien und Eukalyptusbäume für den Export angebaut werden und durch die Kleinbauernfamilien vertrieben und in die Städte gedrängt werden sowie die industrielle Lachs-zucht für den Export. Diese Aktivitäten haben verheerende Auswirkungen und zerstören mittel- und langfristig die natürlichen Grundlagen, was zu Naturkatastrophen und sozialen Konflikten führen wird.“**

Mario Rivas, DAS, Chile,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

litik, die solche wichtigen umweltpolitischen Erwägungen unberücksichtigt lässt, ist offensichtlich schlecht aufgestellt, um im Zeitalter von Klimachaos und abnehmendem biologischen Kapital mit den neuen Herausforderungen umzugehen. Die Menschheit kann es sich nicht mehr erlauben, Landwirtschaft wie einen normalen Wirtschaftszweig zu behandeln. Nur landwirtschaftliche Systeme, die neben der Bereitstellung von Lebensmitteln, Fasern und Brennstoffen auch die Erhaltung und Verbesserung des Gemeinguts Umwelt gewährleisten, werden in der Lage sein, die dringenden menschlichen und ökologischen Bedürfnisse auf einem bedrohten Planeten zu befriedigen.

## Einzigartigkeit der Land-Wirtschaft

Die Landwirtschaft ist nicht nur viel mehr als bloß ein Wirtschaftszweig, sie ist auch ein ganz einzigartiger Wirtschaftszweig. Denn die Agrarwirtschaft folgt nicht den grundlegenden Wirtschaftstheorien und daraus erwachsenden Erwartungen. Idealtypische Erklärungen in Lehrbüchern über die Dynamik von Angebot und Nachfrage gehen von der uneingeschränkten Mobilität der Produktionsfaktoren aus. Die Verheißung des Marktes, aus knappen Ressourcen das Beste herauszuholen, beruht auf der Fähigkeit der Akteure, die Produktionsfaktoren fortwährend zur Effizienzsteigerung hin und her zu bewegen. Und tatsächlich können Märkte hervorragend den effizienten Einsatz von Produktionsressourcen innerhalb einer Wirtschaft steuern. Sie können diese Stärke optimal ausspielen, wenn die Ressourcen problemlos von einem Standort zum anderen geschafft werden können, um flexibel auf Veränderungen der Nachfrage zu reagieren. In der Marktwirtschaft haben folglich Sektoren mit äußerst mobilen Ressourcen – wie zum Beispiel Finanzmärkte – einen strukturellen Vorteil vor anderen Bereichen mit weniger mobilen Ressourcen wie etwa die Industrie mit ihren Fabrik-

**DIE  
AGRARWIRTSCHAFT  
FOLGT NICHT DEN AUS  
IDEALTYPISCHEN  
WIRTSCHAFTS-  
THEORIEN  
ENTSTEHENDEN  
ERWARTUNGEN**

anlagen und Angestellten. Diese Vorteile aufgrund der Mobilität machen sich besonders auf geografisch weiträumigen Märkten bemerkbar, d. h. den globalen Märkten. Geht es darum, den besten Standort auf dem Globus zu finden, ist es deshalb nicht überraschend, dass schnelle und mobile Produktionsfaktoren langsamen und immobilen hoch überlegen sind. Im Regelfall profitieren die Besitzer mobiler Produktionsfaktoren von der Internationalisierung, während die Besitzer von ortsgebundenen Produktionsfaktoren das Nachsehen haben.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, weist die bäuerliche Landwirtschaft ein wesentliches Handicap auf: ihre wesentlichen Produktionsfaktoren sind relativ unbeweglich. Zwar stimmt es, dass sich auch Finanzmärkte nicht immer lehrbuchmäßig verhalten, aber die bäuerliche Landwirtschaft hat es besonders schwer. Felder und gewissermaßen auch Menschen sind an einen bestimmten Ort gebunden. Während in der Industrie und im Dienstleistungsbereich je nach Marktsituation die Produktionsressourcen verlagert und umgewidmet werden können, kann man in der Landwirtschaft den Grund und Boden weder von der Stelle bewegen noch einer grundlegend anderen Nutzung zuführen. Eine Ausnahme ist sicher die industrielle Viehhaltung, die sich tatsächlich von einem Land zum anderen bewegen lässt und sich kaum noch vom Autobau oder der Computerchipherstellung unterscheidet. Aber ein Bauer, der Mais oder Weizen anbaut und sich einem langfristigen Preisverfall gegenüber sieht, hat viel weniger Handlungsspielraum als etwa ein Hersteller von Bürostühlen in der gleichen Situation. Während der Bürostuhlersteller sich vielleicht entschließt, seine Produktionsanlage auf den Bau von Aufzugskabinen umzustellen oder die Herstellung in ein Billiglohnland auszu-

Physiologie für manche Orte besser geeignet als für andere. Der Anbau von Feldfrüchten hängt zusammen mit biologischen Zyklen und Jahreszeiten, die die Reproduktion, Reifung und Zersetzung beeinflussen. Man kann diese Zyklen nicht nach Bedarf stoppen und wieder in Gang setzen, und ihre Beschleunigung setzt Eingriffe in die Genetik voraus. Natürlich hat die Agrartechnologie in jüngster Zeit massiv versucht, die Abhängigkeit von diesen Einflüssen zu mildern, zum Beispiel durch Düngemittel, Bewässerungsmethoden oder substratfreie Kulturen, aber es gibt Grenzen. In der Landwirtschaft stehen die Zeichen eindeutig gegen Beschleunigung und Mobilität.

Die Ursache dafür lässt sich mithilfe der Gesetze der Thermodynamik erklären. Wie der Mathematiker und Wirtschaftswissenschaftler Nicholas Georgescu-Roegen vor gut 40 Jahren erklärte, zapft die Landwirtschaft den Fluss niedriger Entropie (d. h. den Fluss der wertvollen Energie) an, die die Erde in Form von Sonneneinstrahlung erreicht, während der Bergbau – die andere der Menschheit zur Verfügung stehende Quelle natürlichen Reichtums – die Vorräte verschiedener Formen niedriger Entropie anzapft, die in der Erdkruste enthalten sind. Allerdings gibt es, wie er erklärte, einen grundlegenden Unterschied zwischen diesen beiden Quellen wertvoller Energie. Während Mineralien fast nach Belieben in einen Energiefluss gebracht werden können, entzieht sich der Fluss aus Sonneneinstrahlung und Photosynthese nahezu vollständig der menschlichen Kontrolle. Folglich unterscheiden sich industrielle und landwirtschaftliche Aktivitäten grundlegend.<sup>13</sup> Andererseits hilft diese Erklärung zu verstehen, warum industrielle Land- und Viehwirtschaft eine Spitzenstellung einnehmen. Da sie fossile Brennstoffe für Traktoren und Technologie, Phosphate für Düngemittel und Erz für den Maschinenbau in Bewegung setzen und diese mit hoher Mobilität rund um den Globus bewegen, sind die kapital- und ressourcenreichen industriellen Produktionsweisen den extensiv arbeitenden und ortsgebundenen bäuerlichen Familienbetrieben auf Dauer überlegen.

Es gibt noch einen anderen Grund, warum Landwirtschaft als Gewerbe sich von anderen Wirtschaftsaktivitäten unterscheidet und somit die Lehrbucheerwartungen nicht erfüllt. Die Wirtschaftstheorie geht gemeinhin davon aus, dass sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ein optimaler Marktpreis ergibt. Und so haben Wirtschafts- und Handelsfachleute angenommen, dass das freie Spiel der Marktmechanismen angemessene Warenpreise garantieren wird. Doch die ‚unsichtbare Hand‘ ist auf den Agrarmärkten offensichtlich defekt. Ökonomen nennen es Marktversagen, dass es in der Agrarwirtschaft keine hinreichende Korrektur von Angebot und Nachfrage gibt. So können in vielen Industriezweigen die einmal aufgebauten Produktionskapazitäten als

**„Natürlich ist Land ein Gemeinschaftsgut, das ortsgebunden ist und nicht vom Fleck bewegt werden kann. Aber die transnationalen Agrarkonzerne sind höchst mobil; sie exportieren unter Ausbeutung natürlicher Rohstoffe und wechseln ihren Standort, sobald diese an einem Ort erschöpft sind.“**

David Cardozo, Sobrevivencia, Paraguay,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

lagern, wäre es für den Bauern extrem aufwändig, sich auf Fischzucht zu verlegen oder in Länder umzuziehen, wo die Preise eine größere Gewinnmarge zulassen. Mit Ausnahme von großen agro-industriellen Farmen und industriellen Tierhaltungsbetrieben lassen sich Bauernhöfe nicht verlegen; die Produktion ist an Felder, Gebäude und Tiere gebunden.<sup>12</sup> Darüber hinaus ist Land nicht nur ortsgebunden, sondern auch abhängig von Bodenbeschaffenheit, Wasserverfügbarkeit, Tageslichtstunden und örtlichem Klima. Auch sind manche Pflanzen aufgrund ihrer

Reaktion auf Signale des Marktes zurückgefahren werden, z. B. durch Drosselung der Produktionsleistung oder Abriss von Fabrikanlagen bzw. Verkauf wertvollen Anlagevermögens an andere Betriebe. In der Landwirtschaft dagegen sinkt die gesamte jährliche Produktionsleistung nur längerfristig. Wenn also durch neue Produzenten eine Überproduktion entsteht oder nationale Beihilfen und Exportsubventionen zu einem Überangebot auf dem Weltmarkt führen oder neue Technologien die Produktivität steigern, führt das zwar zu einem Absinken der Warenpreise, das Angebot wird dadurch aber nicht reduziert. Denn kurzfristig müssen Ernten, die man gesät hat, auch eingefahren werden, egal wie niedrig die Preise zu der Zeit sind. Auch wenn einzelne Bauern ihren Betrieb einstellen, bleibt das Angebot konstant, weil ihr Land von einem anderen Bauern übernommen wird. Nur in dicht bevölkerten Regionen wie Teilen Europas oder Asiens kann Grund und Boden langfristig umgewidmet werden, wenn es Teil des städtischen Raums wird. Kurz- und mittelfristig wird es jedoch weiter landwirtschaftlich genutzt werden. Und in den riesigen ländlichen Räumen Argentiniens, Australiens, Brasiliens, Kanadas und der USA wird Grund und Boden sicher auch noch langfristig als Acker- und Weideland genutzt, weil es praktisch keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten gibt.

Aber nicht nur das Angebot ist äußerst unflexibel, auch die Nachfrage bleibt gewöhnlich relativ konstant. Verbraucher essen nicht mehr, nur weil die Lebensmittelpreise fallen. Die Nachfrage mag zwar infolge sich verändernder Ernährungsgewohnheiten, wie etwa einem vermehrten Fleischkonsum, langsam steigen. Und internationale Lebensmittelkonzerne geben Millionen Euro für die Werbung für Snacks und Fastfood aus, wodurch die Leute verleitet werden sollen, mehr (und falsch) zu essen – einer der Hauptfaktoren dafür, dass es auf der ganzen Welt immer mehr Menschen mit Übergewicht gibt. Trotzdem hat – im Gegensatz zur Nachfrage nach Kraftfahrzeugen, Häusern oder Kleidung – selbst eine Verdoppelung des Einkommens wenig Einfluss auf die Nachfrage der Verbraucher nach Nahrungsmitteln. Was Lebensmittel angeht, ist die Landwirtschaft dazu verdammt, ein Wirtschaftszweig mit begrenzter Nachfrage zu sein. Mit dem Entstehen eines neuen Marktes für Bioener-

gie mag vielleicht in Zukunft eine unbegrenzte Nachfrage nach nachwachsenden Rohstoffen auftreten, die ihrerseits die Futter- und Lebensmittelproduktion gefährden könnte.<sup>14</sup> Sollte die Nachfrage nach Brennstoffen steigen, werden sich die wirtschaftlichen Perspektiven des Feldbaus vermutlich beträchtlich verbessern; zumindest großflächige Landwirtschaft könnte sich in ein Geschäft mit dynamischer Nachfrage entwickeln. Aber zumindest im Moment sind sowohl Nachfrage als auch Angebot weniger flexibel als in anderen Wirtschaftsbereichen, was zu einem Verfall der Lebensmittelpreise führt, unter dem die kleinen und schwachen bäuerlichen Betriebe mehr leiden als die großen.<sup>15</sup>

Landwirtschaft ist einzigartig: sie ist kein normaler Wirtschaftszweig und gleichzeitig noch viel mehr als ein Wirtschaftszweig. Diese Einzigartigkeit schafft in den meisten Ländern gravierende Probleme für die Landwirtschaft. Einerseits ist sie aufgrund ihrer Struktur nicht in der Lage, mit dem Produktivitätsniveau in der Industrie zu konkurrieren, andererseits wird erwartet, dass sie ohne finanzielle Kompensation Gemeingüter erhält. Insbesondere kleine und mittlere bäuerliche Betriebe in einem fragilen ökologischen Umfeld sind angesichts des Produktivitätsdrucks sehr verletzlich. Aus diesem Grund sind Regierungen auf der ganzen Welt gezwungen, die Landwirtschaft zu unterstützen, um die Lebensmittelproduktion zu sichern und auch im Zeitalter der Industrialisierung Familienbetriebe am Leben zu halten. Von Ländern mit riesigen Agrarflächen und nur wenigen traditionellen bäuerlichen Betrieben einmal abgesehen, kann Landwirtschaft nur überleben, wenn ihr Wert in der öffentlichen Politik voll anerkannt wird. Und so wie sie auf Unterstützung angewiesen ist, um soziale Gemeingüter sicherzustellen, braucht sie auch Hilfe für die Bereitstellung des Gemeinguts Umwelt. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen Bauern dafür entschädigt werden, dass sie – wie Ökonomen sagen – positive externe Effekte schaffen, so wie sauberes Wasser, Biodiversität und Landschaften im ländlichen Raum. Auf jeden Fall steht die sogenannte Multifunktionalität der Landwirtschaft auf dem Spiel, d. h. die Merkmale, die Landwirtschaft zu mehr als bloß einem Wirtschaftszweig machen.

## 2.2 Existenzrechte im Abschied

Der britische Historiker Eric Hobsbawm beschreibt in seiner Geschichte des 20. Jahrhunderts ausführlich die Umbrüche und Revolutionen, die Kriege und Massaker dieses – wie er es nennt – „Zeitalters der Extreme“. Doch was in seinen Augen die grundlegendste Veränderung in diesem Jahrhundert ist, die

die moderne Welt für immer von der Vergangenheit unterscheiden wird, ist der weltweite Niedergang der bäuerlichen Landwirtschaft. Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts markierte das Ende einer jahrtausendealten kulturellen Entwicklung, während der die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung davon leb-

te, Lebensmittel anzubauen, Tiere zu halten oder als Fischer ihren Lebensunterhalt aus dem Meer zu gewinnen.<sup>16</sup> Die Menschen, die in Europa und Japan auf dem Land leben, haben tatsächlich mehr oder weniger aufgehört, das Land zu bestellen und machen zudem nur noch einen sehr kleinen Teil der Bevölkerung aus. Aber weite Teile Lateinamerikas, Asiens und Afrikas sind noch immer stark von der

**„In Ecuador steigen die Nahrungsmittelimporte, während die Erzeugerpreise vor Ort fallen. Produzenten werden aus dem Geschäft gedrängt. In den vergangenen Jahren hat ein Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung das Land verlassen. Ein Großteil der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, wird den Ärmsten der Armen, Frauen, Kinder und Alten überlassen.“**

Francisco Hidalgo Flor, SIPAE, Ecuador,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

Landwirtschaft geprägt, die einem großen Teil der Bevölkerung ein Auskommen sichert. Die Zahl der Menschen, die weltweit in der Landwirtschaft arbeiten, ist in den letzten 50 Jahren gar von 1,5 auf 2,5 Milliarden gestiegen.<sup>17</sup> Dennoch stimmt es, dass die bäuerlich geprägten Gesellschaften – vor allem im globalen Süden – von zunehmender Verarmung bedroht sind und möglicherweise rasch vom gleichen Schicksal ereilt werden wie im Norden. Durch Mythen und Verheißungen eines besseren Lebens, infolge degradierter Böden, sinkender Einkommen und steigender Verschuldung werden die Menschen von ihrem Land vertrieben und wandern in städtische Ballungsräume ab, um sich eine neue Existenz aufzubauen – oder in noch größere Armut abzurutschen. Globalisierung und Handel sind mitverantwortlich für die gegenwärtige Misere auf dem Land. Wenn die Welt dem Niedergang der bäuerlichen Landwirtschaft nicht weiter tatenlos zusehen will, ist ein alternatives Agrarhandelsregime vonnöten, das sich grundsätzlich verpflichtet, der globalen Krise der Landwirtschaft Einhalt zu gebieten.

## Folgen der Liberalisierung

Die wohl verheerendsten Folgen der Globalisierung für Bäuerinnen und Bauern weltweit haben Billigimporte, die die Inlandspreise auf ein solch niedriges Niveau drücken, mit dem die Bauern nicht mehr mithalten können. Es ist erst ein Jahrzehnt her, dass Indonesien ein gut funktionierendes Agrarwesen aufwies und parktisch die Selbstversorgung erreicht hatte. Doch durch Handelsliberalisierung, die im Zuge der asiatischen Finanzkrise umgesetzt wurde, stieg die Gesamteinfuhr von Lebensmitteln stark an, bei Sojabohnen sogar um 50 %. Allein im Bereich der Sojaproduktion wurden zwei Millionen Menschen arbeitslos.<sup>18</sup> Jamaika musste seit 1994 mehr als eine

Verdoppelung seiner Pflanzenölimporte hinnehmen, während im gleichen Zeitraum die inländische Produktion um zwei Drittel abnahm; auf den Philippinen wird der Binnenmarkt seit 1995 von importiertem Reis überschwemmt, obwohl überall im Land Reis angebaut wird; Senegals Einfuhr von Tomatenpaste ist seit 1995 um das Fünffache angestiegen, wodurch die inländische Produktion um die Hälfte zurückgegangen ist. Es ließen sich unzählige weitere Beispiele nennen.<sup>19</sup> Seit den 1980er Jahren ist die Handelsliberalisierung zusammen mit einer Politik der Stabilisierung und Privatisierung die treibende Kraft hinter der Reform von Agrarwesen und Handelsstrukturen. Der stetige Zustrom preiswerter Importe vom Weltmarkt hat fatale Folgen für die Produktion aus einheimischem Ackerbau und Viehwirtschaft und treibt viele kleinbäuerliche Betriebe in den Ruin.

Es gibt vielfältige Gründe, warum ein Land seine Märkte liberalisiert. Einige Länder wie etwa die Philippinen oder Indonesien waren dringend auf Finanzhilfen angewiesen und haben sich den von Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds auferlegten Strukturanpassungsprogrammen unterworfen, die die Bereitstellung von Krediten mit der Forderung nach dem Abbau von Schutzmaßnahmen verknüpften. Andere Länder öffneten ihre Märkte infolge bilateraler oder regionaler Handelsverträge, und wieder andere haben sich sogar einseitig der Liberalisierung verschrieben, weil sie dem „Washington Consensus“ und dem Versprechen ihrer Wirtschaftsberater Glauben schenken, dass dies größeres Wirtschaftswachstum zeitigen würde. Im Zuge der Handelsliberalisierung haben die Länder ihre Zölle verringert und Quoten abgeschafft, staatliche Handelsunternehmen privatisiert und öffentliche Beihilfen zurückgenommen, und bisweilen auch nationale Gesetze und Maßnahmen der Sozial-, Umwelt- oder Gesundheitspolitik gelockert. Vieles davon geschah unabhängig von GATT oder WTO. Aber mit der Gründung der WTO im Jahre 1994 wurde der Liberalisierungsgrad, den die Länder zu dem Zeitpunkt erreicht hatten, besiegelt und in internationales Recht gegossen, wobei ihnen Sanktionen drohen, wenn sie erneut zu Schutzmaßnahmen greifen. Mehr noch, das WTO-Landwirtschaftsabkommen verpflichtete die Regierungen, alle landwirtschaftlichen nichttarifären Handelshemmnisse in gebundene Zölle umzuwandeln und diese schrittweise abzubauen; außerdem wird verlangt, dass landwirtschaftliche Beihilfen und Subventionsprogramme weiter gesenkt werden. Obwohl die WTO noch einigen politischen Spielraum lässt, nutzen viele Länder diesen heutzutage nicht, um eine Politik umzusetzen, die die Lebensmittelpreise stabilisiert oder die inländische Produktivität und Selbstversorgung fördert. Ob es an Schwächen der Demokratie liegt, an unzulänglichen institutionellen Struk-

**DIE VERHEERENDSTEN  
FOLGEN DER  
GLOBALISIERUNG  
ENTSTEHEN DURCH  
BILLIG-IMPORTE, DIE  
DIE PREISE  
ZERSTÖREN**

turen, an einer Politik im Interesse von Minderheiten oder einer unzureichenden Problemanalyse, so ist doch deutlich, dass die unbedarften Regierungsinterventionen in einer ganzen Reihe von Ländern den nationalen Agrarsektor dem rauen, unregulierten Wettbewerb auf dem Weltmarkt aussetzen. Da nun die staatlichen Handelsunternehmen und Vermarktungsgesellschaften für Lebensmittel weitgehend privatisiert sind, sind im verbleibenden politischen Vakuum die multinationalen Konzernbestens aufgestellt, um ihre Machtstellung zu konsolidieren und Preise und Angebot entlang der gesamten Produktionskette von Lebensmitteln zu kontrollieren (Kapitel 2.4)

Natürlich sind die Auswirkungen in armen Ländern am gravierendsten. Das gilt insbesondere für Niedriglohnländer mit Nahrungsmittelknappheit, wo die Landwirtschaft für 50 bis 90 % der Bevölkerung die hauptsächliche Lebensgrundlage bildet. Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass viele Länder sich wachsenden Einfuhren und einer stagnierenden Inlandsproduktion gegenüber sehen, während die Einkünfte aus Agrarexporten kaum steigen. In den letzten beiden Jahrzehnten mussten die Entwicklungsländer immer mehr für ihre Importe ausgeben. Für die ärmsten Länder (LDCs) haben sich die Devisenausgaben für Importe sogar verdreifacht, wodurch sie in die Falle eines wachsenden Handelsdefizits geraten sind.<sup>20</sup> Wenige Länder des Nordens so wie die USA, Kanada und Australien teilen sich mit einigen Ländern des Südens wie Brasilien, Argentinien, Chile oder Südafrika diese neuen Märkte. Doch ihre Exporte bewirken in den Importländern eine massive Vertreibung von Bauern und den Verlust von Arbeitsplätzen auf dem Land. Westafrikanische Geflügelbauern ziehen den Kürzeren, wenn brasilianische Produzenten Hähnchenschenkel auf ihren Märkten fast verschenken, weil diese als Nebenprodukt der Geflügelzucht anfallen, die für nordamerikanische Konsumenten Brustfilet produzieren. Spottbilliger Weizen aus Ägypten drängt kenianische Getreidebauern aus dem Markt, während sich der Verdacht immer mehr erhärtet, dass es sich dabei um Weizen aus den USA oder der EU handelt, der mit einem Umweg über Ägypten den Gemeinsamen Markt für das östliche und südliche Afrika ausnutzt, einem regionalen Freihandelsübereinkommen, dem Kenia und Ägypten angehören.<sup>21</sup> Im Großen und Ganzen hat die Liberalisierung des Agrarhandels in der Praxis nicht gehalten, was David Ricardo, der Vater der Freihandelstheorie, versprochen hatte. Stattdessen ist eine ‚Win-Lose-Situation‘ entstanden.

Die Sache ist aber nicht nur die, dass einige Länder gewinnen und andere verlieren. Sogar in starken Agrarexportnationen kämpfen viele kleine bäuerliche Betriebe mit dem Preisverfall, während es nur einer Minderheit von großen industriellen Agrarbetrieben

wirklich gut geht. Sogar in Brasilien selbst werden Millionen kleiner Sojabauern aus dem Geschäft gedrängt, während die großen brasilianischen Unternehmen weltweit die Preise für Sojabohnen drücken. Besonders Frauen können im Wettbewerb nicht mithalten, was sich in der Tatsache widerspiegelt, dass weltweit in ländlichen Gebieten die Armut in von Frauen geführten Familien am größten ist. Trotzdem bauen Frauen mindestens 65 % der weltweit verzehrten Lebensmittel an – eine Zahl, die umso beeindruckender ist, wenn man bedenkt, dass sie dies gewöhnlich neben der Hausarbeit und Kindererziehung tun.<sup>22</sup> Da das Einkommen aus der Landwirtschaft nicht reicht, sind viele Frauen jetzt auch noch zusätzlich gezwungen, durch Jobs außerhalb der Landwirtschaft ihr Familieneinkommen zu sichern. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Liberalisierung des Agrarhandels offensichtlich nicht dem Wohlstand der Nationen, sondern eher dem Wohlstand der Händler dient.

Die Auswirkungen der Liberalisierung sind aber nicht nur die schlechte Wirtschaftsleistung des betreffenden Landes wie etwa eine negative Handelsbilanz. Es geht auch um die Verarmung von Millionen von Kleinbauern- und Nomadenfamilien auf der ganzen Erde. Oft werden sie so sehr marginalisiert, dass sie gezwungen sind, ihr Land zu verkaufen und ihre Heimat zu verlassen, in der Hoffnung, auf industriellen Plantagen oder in der Stadt ein Auskommen zu finden. Nach Datenmaterial der Vereinten Nationen wird voraussichtlich die Bevölkerung in den Städten bis zum Jahre 2030 auf fünf Milliarden ansteigen, zwei Milliarden mehr als heute, während erwartet wird, dass die Bevölkerung auf dem Land auf drei Milliarden abnimmt.<sup>23</sup> Besonders die jungen Leute verlassen die bäuerlichen Betriebe ihrer Eltern und wandern in die Städte ab, während in der Hauptsache ältere Frauen und Männer zurückbleiben, die den Betrieb nur noch im Nebenerwerb oder auf Teilzeitbasis weiterführen können. Immer mehr Haushalte – und sogar ganze Dörfer – in ländlichen Gebieten müssen sich entscheiden, entweder genügend Arbeitskräfte für den Fortbestand der landwirtschaftlichen Produktion zurückzuhalten oder alle Mitglieder nach ‚Urbanien‘ zu schicken.<sup>24</sup> Die Verarmung und Entvölkerung ländlicher Regionen kann sich zu einer ernsthaften Bedrohung für die künftige Nahrungsmittelversorgung auswachsen, wenn nämlich immer mehr Menschen in den Städten auf eine schrumpfende Minderheit angewiesen sein werden, die sie mit Lebensmitteln versorgt. Da die gegenwärtige Agrarwirtschaft dieser Minderheit keinen anständigen Lebensunterhalt mehr sichert, kann es sein, dass das bäuerliche Leben und die Wirtschaft auf dem Land vollständig zusammenbrechen. Welche Folgen wird das für unsere Ernährungssicherheit im 21. Jahrhundert haben?

**DIE LIBERALISIERUNG  
DES AGRARHANDELS  
HAT BISLANG NICHT  
DIE VERHEISSUNGEN  
VON DAVID RICARDO  
ERFÜLLT; SIE HAT  
GEWINNER UND  
VERLIERER  
HERVORGEBRACHT**

**DIE VERARMUNG  
LÄNDLICHER  
REGIONEN STELLT  
EINE GROSSE GEFAHR  
FÜR UNSERE  
ZUKÜNFTIGE  
ERNÄHRUNGS-  
SICHERHEIT DAR**

## Folgen der Industrialisierung

Mit Blick auf die heutige Situation in den Industrieländern behaupten manche, dass es ausreicht, wenn zwei oder drei Prozent der Bevölkerung die Ernährung aller sichern. Das Aussterben der kleinbäuerlichen Betriebe wird dann als bedauerlich, aber unumgäng-

**„Die industrielle Landwirtschaft mit ihren Monokulturen schafft in Brasilien einfach zu viele Ungerechtigkeiten, wie die Zerstörung der natürlichen Ressourcen, die Vernichtung von Existenzgrundlagen, die Kriminalisierung von Organisationen und Bewegungen und die Verabschiedung von Gesetzen, welche dieses nicht-nachhaltige Produktionsmodell begünstigen.“**

Rita Zanotto, MST, Brasilien,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

lich betrachtet – als Preis des Fortschritts eben. Doch diese Auffassung unterliegt einer fatalen Kurzsichtigkeit. Denn es ist völlig unrealistisch anzunehmen, dass Millionen Menschen heute und in künftigen Jahrzehnten in die städtischen Ballungsräume ziehen und dort binnen kurzem in anderen Wirtschaftssektoren Arbeit finden könnten. Die Menschen – zumindest kurz- und mittelfristig – in der Landwirtschaft zu halten, ist deshalb keine Frage politischer Präferenzen, sondern die einzig vernünftige Lösung, um in der überwiegenden Mehrzahl der Länder Beschäftigung und Lebensunterhalt zu sichern. Sogar in Ländern wie Brasilien, wo 77 % der Arbeitskräfte auf dem Land in kleinen Betrieben arbeiten, und noch mehr in vielen afrikanischen Ländern, wo dieser Anteil zwischen 78 % und 86 % liegt, bieten kleine bäuerliche Betriebe das größte Potential zur Sicherung von Beschäftigung und nachhaltiger Existenzgrundlage.<sup>25</sup> Die zunehmende Industrialisierung der Landwirtschaft hingegen, die darauf abzielt, Arbeitskraft durch den Einsatz von Maschinen und Chemikalien zu ersetzen, wird die Vertreibung der Menschen weiter beschleunigen. Eine exportorientierte Landwirtschaft, die von Konzernen dominiert wird, bedroht die Beschäftigung sogar in den wenigen Ländern, wo sie floriert, wie etwa in Brasilien. Das dortige Ministerium für landwirtschaftliche Entwicklung hat herausgefunden, dass traditionelle Landwirtschaft durchschnittlich einen Arbeitsplatz pro 8 Hektar schafft, während in der industriellen Landwirtschaft nur eine Arbeitskraft pro 67 Hektar beschäftigt wird.<sup>26</sup>

Die Arbeitsintensität kleinbäuerlicher Betriebe könnte vorschnell als Ineffizienz ausgelegt werden. Wenn industrielle Agrarbetriebe mit weniger Arbeitskraft mehr herstellen, arbeiten sie dann nicht effizienter? Eine einfache Untersuchung der ökonomischen Fakten zeigt aber, dass genau dies nicht zutrifft. Allen Annahmen zum Trotz kann die großflächige, industrialisierte Landwirtschaft nicht

mit den kleinbäuerlichen Betrieben mithalten. Eine bemerkenswerte Anzahl von empirischen Studien weist auf ein umgekehrtes Verhältnis zwischen Größe der Farm und Produktivität sowie zwischen landwirtschaftlicher Produktivität und Kapitalintensität hin.<sup>27</sup> Kleine Betriebe erwirtschaften auf weniger Fläche und mit weniger Kapital mehr Arbeitskraft und mehr Erträge. Ob man nun die Produktionszahlen pro Hektar oder pro Investitionseinheit als Maß für die Effizienz heranzieht, kleinbäuerliche Betriebe sind großen und industriellen Agrarbetrieben überlegen. Das gilt übrigens nicht nur für Entwicklungsländer mit ihrem größeren Angebot an billigen Arbeitskräften auf dem Land. Sogar in den USA hat man festgestellt, dass die kleinsten Betriebe mehr als 100mal effizienter arbeiteten als die größten.<sup>28</sup> Das liegt zum Teil daran, dass kleine bäuerliche Betriebe durch unbezahlte Familienarbeit ‚subventioniert‘ werden. Doch die größere Effizienz gründet vor allem auf arbeitsintensiven Anbaumethoden, die das Land optimal nutzen. Während großflächige Monokulturen den Ertrag nur für eine einzige Anbaupflanze maximieren, kann auf kleinen Flächen z. B. durch Mischkulturen oder kombinierte Land- und Forstwirtschaft die Dichte der Pflanzen auf dem Feld maximiert und die Wechselbeziehung zwischen den Pflanzen optimal ausgenutzt werden.<sup>29</sup> Da das globale Bevölkerungswachstum eine der größten Herausforderungen für die Lebensmittelsicherung im 21. Jahrhundert ist, stellt die Förderung der Potentiale von Kleinbauern die beste Lösung dar, um in der ganzen Welt Ernährungssicherheit zu gewährleisten.

Aber es versteht sich von selbst, dass die kleinbäuerlichen Betriebe heute – in ihrer großen Heterogenität in den verschiedenen Regionen der Welt – weit davon entfernt sind, maximal produktiv zu arbeiten. In vielen Ländern ist die mangelnde Produktivität der Landwirtschaft der Hauptgrund für die wirtschaftliche Stagnation auf dem Land und die unzureichende einheimische Lebensmittelproduktion. Die Antwort besteht aber nicht darin, diese kleinen Betriebe durch industrielle Agrarbetriebe zu ersetzen. Stattdessen sollte die Reform der Agrarpolitik von dem Bemühen geleitet sein, die Produktivität der Kleinbauern durch preisgünstige und nachhaltige Anbaumethoden zu steigern, um so ihren Beitrag zur Ernährungssicherheit zu maximieren.<sup>30</sup>

Das gilt um so mehr, wenn auch Umweltaspekte berücksichtigt werden. Industrielle Anbaumethoden und vor allem intensive industrielle Viehmast bedeuten eine massive Belastung natürlicher Ressourcen und verschmutzen die Umwelt. Aber es stimmt auch, dass viele kleinbäuerliche Betriebe heutzutage nicht gerade nachhaltig wirtschaften. Auch kleinbäuerliche Landwirtschaft belastet die Umwelt. Zum Beispiel sind Kleinbauern oft gezwungen, marginale Böden zu bestellen; dazu mangelt es vielen an der

nötigen Ausstattung und dem Wissen über nachhaltige Anbaumethoden. Tatsächlich ist es einer beachtlichen Zahl von Kleinbauern durch die Technologie der Grünen Revolution gelungen, ihre Produktivität zu erhöhen, aber dies geschah auf Kosten der Umwelt und verursachte vielerorts einen immer schnelleren Verlust der Biodiversität und eine zunehmende Verschmutzung von Böden, Gewässern und der Atmosphäre. Dennoch gibt es ausreichende wissenschaftlich fundierte Anhaltspunkte dafür, dass die Zukunft der nachhaltigen Landwirtschaft bei den Kleinbauern liegt. In vermutlich einer der größten Studien aller Zeiten zu nachhaltigen Anbaumethoden haben Jules Pretty und eine Gruppe von Wissenschaftlern 286 abgeschlossene und laufende Landwirtschaftsprojekte in 57 Ländern untersucht und dabei festgestellt, dass die Kleinbauern ihre Ernteerträge im Schnitt um 79 % steigern konnten, indem einfache nachhaltige und umweltverträgliche Anbaumethoden wie Fruchtwechsel und organische Landwirtschaft eingeführt wurden. Dank dieser Methoden waren sie in der Lage, den Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden zu verringern, die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten oder sogar zu verbessern sowie Wasser, Land und Kohlenstoffbindung effizienter zu nutzen.<sup>31</sup> Auch wenn viele Kleinbauern heute noch keine nachhaltigen Anbaumethoden praktizieren, tragen sie verglichen mit der input-intensiven industriellen Landwirtschaft das größte Potenzial, die Landwirtschaft mit sozialen

Gemeinwesen und der natürlichen Umwelt zu regenerieren.

Es zeigt sich also, dass der Nutzen kleinbäuerlicher Betriebe weit gefächert ist: sie sichert Beschäftigung und Einkommen auf dem Land, womit der Landflucht entgegengewirkt wird; und sie hat ein beträchtliches Potential, als Antwort auf den weltweit steigenden Lebensmittelbedarf effizienter und nachhaltiger zu produzieren. Darüber hinaus aber haben Kleinbauern auch noch einen politischen Mehrwert zu bieten. Der Suchprozess für eine nachhaltige Entwicklung und ein Agrarhandelssystem, das die globalen Herausforderungen in den ländlichen Regionen berücksichtigt, wird in Zukunft nur dann Erfolgsaussichten haben, wenn er inklusiv und partizipativ ist. Bleiben bei diesem Prozess die 2,5 Milliarden Menschen außen vor, die derzeit ihren Lebensunterhalt in der Landwirtschaft verdienen, dann wird ihre Stimme nicht vertreten sein, und ihr Wissen und ihre Erfahrungen werden nicht dazu beitragen können, die globale Herausforderung zu meistern. So lange diese Menschen hungrig schlafen gehen, sind sie nicht in der Lage, sich in ihren Gemeinschaften und Ländern zu engagieren und sich bei wichtigen Entscheidungen, zum Beispiel über ländliche Entwicklung, Ernährungssicherheit und natürliche Ressourcen, einzubringen. ‚Empowerment‘ für Kleinbauern durch faire Handelsregelungen und andere Mittel ist daher auch eine zentrale Frage der Demokratie.

**KLEINBÄUERLICHE  
PRODUKTIONS-  
SYSTEME BERGEN DAS  
GRÖSSTE POTENZIAL,  
DIE LANDWIRTSCHAFT  
MIT LOKALEN  
GEMEINSCHAFTEN  
UND DER  
NATÜRLICHEN  
UMWELT IN EINKLANG  
ZU BRINGEN**

## 2.3 Natur im Abseits

Wie nie zuvor in der Geschichte ist die Landwirtschaft im 21. Jahrhundert einer Reihe von komplexen Herausforderungen ausgesetzt. Vor allem vier Dinge sind es, die die Agrarwirtschaft zunehmend unter Druck setzen werden, wobei die jeweiligen Wechselwirkungen die Herausforderungen noch potenzieren. Erstens stellt der globale Klimawandel eine Bedrohung für landwirtschaftliche Systeme in vielen Regionen dar. Dadurch wird fraglich, ob der Agrarsektor auch in Zukunft noch den steigenden Lebensmittelbedarf befriedigen kann. Zweitens wird im Zeitalter nach dem ‚Peak Oil‘ die Landwirtschaft einer verstärkten Nachfrage nach Bioenergiepflanzen und Biomasse ausgesetzt sein. Drittens wird der Bedarf an Lebensmitteln und Brennstoffen schon allein wegen des Wachstums der Erdbevölkerung ansteigen, die bis Mitte des 21. Jahrhunderts etwa 9 Milliarden Menschen umfassen wird. Und viertens belasten nicht-nachhaltige Anbaumethoden bei alledem schon heute die Umwelt in einer Weise, als würde nicht einer, sondern drei Planeten zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehen! Angesichts dieser Herausforderungen sieht die Zukunft der Landwirtschaft

reichlich düster aus. Der Agrarhandel und die gegenwärtigen Handelsregeln hängen mit diesen Entwicklungen zusammen. Wie könnte ein künftiges Handelsregime aussehen, das die Lösung dieser Herausforderungen zu ihrem Kernanliegen macht?

### Belastung der Biosphäre

Keine menschliche Aktivität hat das Angesicht der Erde einschneidender verändert als die Agrarwirtschaft. Schon lange vor Beginn der industriellen Landwirtschaft haben Bauern Wälder abgeholzt und Böden bewirtschaftet, bis sie ausgelaugt waren. Als Beispiele seien die Anden, Nordafrika und der Nahe Osten erwähnt. Diese Gegenden waren zeitweise bis zum Punkt völliger Erschöpfung überbewirtschaftet. Auch heute gehen gravierende Umweltprobleme auf die Aktivitäten von Bäuerinnen und Bauern zurück, so etwa die Abholzung tropischer Regenwälder von Brasilien bis Indonesien, wo die Bauern ständig gezwungen sind, neues Land zu roden und zu bestellen, um ihr Überleben zu sichern. Neu ist allerdings das Ausmaß, mit dem moderne, industrielle Anbaumethoden

die natürlichen Ressourcen systematisch überbewirtschaften und dabei die Umwelt zerstören. Die Industrielle Landwirtschaft ist eine Form der Landwirtschaft mit hohem externen Input. Dafür werden Hybridpflanzen oder gentechnisch veränderte Hochertragsarten benötigt, die angeachtet der örtlichen Gegebenheiten in Monokulturen angebaut werden und dabei große Mengen Agrochemikalien und Düngemittel erforderlich machen. Darüber hinaus wird oft auch noch mehr Wasser für die künstliche Bewässerung verbraucht, als der traditionellen Landwirtschaft je zur Verfügung gestanden hatte. Im Ergebnis führt die industrielle Landwirtschaft zu einer Reihe von massiven globalen Umweltveränderungen.

**„In Indonesien haben wir ernste Probleme mit den Ölpalm-Plantagen. Tausende Hektar Land sind im Besitz ausländischer Firmen, Wälder werden abgeholzt und Waldbewohner von ihrem Land vertrieben. Zwar sollen die Plantagen einen nachwachsenden Rohstoff liefern, aber dafür werden natürliche Ressourcen ausgebeutet und die Umwelt zerstört.“**

Delima Hasri Azahari, Gutachterin, Indonesien, bei der Regionalkonsultation in Asien, Mai 2006

Zunächst einmal entstehen die meisten von Menschen verursachten Treibhausgasemissionen durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe. Jedoch spielt auch die veränderte Landnutzung eine bedeutende Rolle, ebenso wie die Emissionen der Agrar- und Viehwirtschaft. Die Landwirtschaft allein – ganz zu schweigen vom gesamten Nahrungsmittelsektor – ist für etwa 20 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich<sup>32</sup>, wobei es insbesondere um die Freisetzung von Methan und Stickoxid und zu einem geringeren Anteil um Kohlendioxid geht. Sogar in der EU, die weltweit die Region mit den höchsten Emissionen aus Verkehr, Industrie und Haushalten ist, verursacht die Landwirtschaft 10 % aller Treibhausgasemissionen.<sup>33</sup> Besonders emissionsintensiv ist die Umwandlung tropischer Regenwälder und Savannen in Ackerland, überwiegend durch die Verbrennung von Biomasse, die das Land ursprünglich bedeckt hat, und durch die Freisetzung des im Boden gebundenen Kohlenstoffs.<sup>34</sup> Fast genauso gravierende Auswirkungen hat die Viehwirtschaft. Rund 25 % der vom Menschen verursachten Methanemissionen stammen aus der Viehhaltung, wobei Methan ein zomal höheres Erwärmungspotential hat als Kohlendioxid. Da die Tiere zunehmend in einer intensiven Stallhaltung aufgezogen werden und die Zahl der gezüchteten Rinder, Schweine und Hühner ständig steigt, um die wachsende Nachfrage nach Fleisch zu befriedigen, wird immer mehr Methan aus Gärungs- und Verdauungsprozessen und Tierexkrementen freigesetzt. Mit Gras gefütterte Tiere setzen weniger Methan frei als proteinreich gefütterte.<sup>35</sup> Auch auf die Zunahme

der gefluteten Reisfelder geht ein guter Teil der Methanemissionen zurück. Daneben wird das globale Klimasystem durch große Mengen Stickoxid bedroht, das bei Zersetzungsprozessen von Düngemitteln entsteht und aus Tierexkrementen entweicht.

Der Nahrungsmittelsektor insgesamt trägt noch viel mehr zum menschengemachten Klimawandel bei als Ackerbau und Viehzucht allein. Treibhausgase entstehen durch die Produktion und den Einsatz von Agrochemikalien, landwirtschaftlichen Maschinen und Bewässerungssystemen, die zusammen über 90 % der direkten und indirekten im Agrarwesen eingesetzten Energie verbrauchen. Da die landwirtschaftlichen Betriebsmittel in ihrer Herstellung sehr energieintensiv sind, wird für eine Tonne Getreide oder Gemüse in der industriellen Landwirtschaft sechs- bis zehnmal mehr Energie benötigt als bei traditionellen oder nachhaltigeren Anbaumethoden.<sup>36</sup> Hinzu kommt, dass nachgelagerte Aktivitäten wie Transport, Verarbeitung, Verpackung und Vertrieb noch mehr Energie verbrauchen als die landwirtschaftliche Produktion an sich. In den USA zum Beispiel wird dafür mehr als doppelt so viel Energie benötigt wie für den Feldbau. Nahezu 75 % der US-amerikanischen Agrarprodukte werden in irgendeiner Form weiterverarbeitet, was ein Viertel bis ein Drittel des gesamten Energieverbrauchs im Nahrungsmittelsektor ausmacht.<sup>37</sup> Auf einem immer stärker globalisierten Agrarmarkt steigen die Emissionen aber auch wegen der immer länger werdenden Transportwege. Jedes Lebensmittel legt heute im Durchschnitt eine 50 % längere Strecke zurück als noch 1979, wobei der moderne Luftfrachtverkehr deutlich mehr Kohlendioxid ausstößt als der Transport per Schiff oder LKW. Da auf dem Speisezettel der Verbraucher heutzutage das ganze Jahr über Sommer ist, hat das von einer Familie in einer Woche gekaufte, importierte Gemüse leicht eine Entfernung zurückgelegt, die mehreren Umrundungen des Äquators entspricht.<sup>38</sup> Unter Berücksichtigung der vielfältigen Auswirkungen der Landnutzung auf den globalen Klimawandel kann man wohl zu Recht behaupten, dass die Industrialisierung der Landwirtschaft zusammen mit den langen Vertriebswegen und der ressourcenintensiven Weiterverarbeitung wichtige Triebfedern des globalen Klimachaos sind.

Wie in jüngster Zeit immer deutlicher wird, hat das Klima bereits zum Gegenschlag angesetzt. Verglichen mit vorindustriellen Zeiten hat die Erderwärmung schon zu einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um 0,8 ° Celsius geführt. Es wird ein weiterer Anstieg um bis zu 6,4 ° Celsius bis zum Ende des 21. Jahrhunderts erwartet, sollten wir so weiter machen wie bisher.<sup>39</sup> Aber der Planet wird nicht nur einfach wärmer. Mit dem Temperaturanstieg in manchen und der Abkühlung in anderen Regionen gehen so vielfältige Auswirkungen einher wie der Anstieg des Meeresspiegels, die zunehmende Häufigkeit

**DIE  
INDUSTRIALISIERUNG  
DER LANDWIRTSCHAFT,  
LANGE VERTRIEBS-  
WEGE UND  
RESSOURCEN-  
INTENSIVE  
VERARBEITUNG SIND  
WESENTLICHE  
TRIEBFEDERN DES  
KLIMAWANDELS**

extremer Wetterereignisse wie Stürme, die Zunahme von Überflutungen, Verschiebungen der Monsunzeiten, das Abschmelzen von Gletschern und Eiskappen und die Veränderungen der thermohalinen Strömungen in den Ozeanen.<sup>40</sup>

Der Klimawandel wird sich auf vielerlei Weise auf die Landwirtschaft auswirken. Der Ackerbau wird vor allem unter Veränderungen der Temperatur und Niederschläge leiden, einer größeren Anfälligkeit für Krankheiten, Insekten und Schädlinge, der Boden- und Wasserdegradation sowie dem Druck auf die biologische Vielfalt. So ergibt sich für Getreidepflanzen das Szenario, dass in manchen gemäßigten Zonen die Erträge bei einem leichten Temperaturanstieg potenziell steigen, während sie bei größeren Temperaturzunahmen sinken werden. In den meisten tropischen und subtropischen Regionen dagegen muss man davon ausgehen, dass die Erträge schon bei minimal höheren Temperaturen zurückgehen werden, weil die Pflanzen dort schon jetzt am Temperaturoptimum angebaut werden.<sup>41</sup> Noch größere Auswirkungen auf die Ernteerträge wird es dort geben, wo die Niederschläge stark zurückgehen, also besonders in den subtropischen und tropischen Trockengebieten und in Regionen mit Regenfeldbau wie etwa dem Sahel, dem Horn von Afrika, den chilenischen Anden oder Teilen Zentralasiens, Ostasiens und Südafrikas. Es wird aber nicht nur ein Problem für die Landwirtschaft werden, wenn es weniger regnet, sondern auch wenn es zuviel und zum falschen Zeitpunkt regnet. Eine vergleichende Studie von fünf großen landwirtschaftlichen Regionen – Nordostchina, Brasilien, dem US-amerikanischen Maisgürtel, dem Donaudelta und Argentinien – kommt zu dem Erkenntnis, dass ein Übermaß an Wasser ebenso wie eine Verschiebung der Niederschläge noch schwerer wiegende Folgen haben kann als Trockenheit.<sup>42</sup> Bei diesen erheblichen Auswirkungen kann für besonders betroffene Regionen und Gemeinden durchaus davon ausgegangen werden, dass das Klimachaos gleichzeitig ein soziales und ökonomisches Chaos entfachen wird.

Die Landwirtschaft ist aber nicht bloß Opfer des Klimawandels, sondern kann auch Teil der Problemlösung sein. Landwirtschaft setzt nämlich nicht nur Treibhausgase frei, sondern kann – richtig betrieben – auch große Mengen Kohlenstoff binden. So belegen Untersuchungen zum Beispiel, dass ein Übergang von konventionellen Anbaumethoden zur biologischen Landwirtschaft bedeutend zur Abmilderung der Klimaveränderungen beiträgt, sowohl durch verringerte Emissionen aus Betriebsmitteln und Anbaumethoden wie auch durch eine verbesserte Kohlenstoffbindung im Boden.<sup>43</sup> Gleichzeitig sind diversifizierte, nachhaltig wirtschaftende bäuerliche Betriebe weniger anfällig und haben die besten Chancen, sich an veränderte klimatische Bedingungen anzupassen. Zudem kann die Landwirtschaft selbst die wirt-

schaftliche Grundlage für eine Zukunft nach dem Ende des Kohlezeitalters bereitstellen. Durch den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen kann sie fossile Energieträger und ressourcenintensive industrielle Produkte und Verfahren ersetzen. Vor allem die Bereitstellung von Biogas für Industrie und Haushalte sowie von Biokraftstoffen für Fahrzeuge sind wichtige Schritte hin zu einer klimafreundlicheren Gesellschaft. Trotzdem muss die Landwirtschaft auch im solaren Zeitalter über den globalen Klimaschutz hinaus noch andere ökologische Qualitäten aufweisen. Umweltfreundliche Produktionsverfahren müssen unbedingt sicherstellen, dass die Produktion von Bioenergie und Biomasse die Belastbarkeit von Böden und Ökosystemen nicht überstrapaziert.

Heute wird das Potential der Landwirtschaft im Kampf gegen die weitere Schädigung der Ökosysteme noch bei weitem nicht genutzt. Die input-intensive, industrielle Landwirtschaft forciert die Bodendegradation, Wasserverknappung, Verschmutzung und weltweite Verringerung der Biodiversität. So benötigen etwa Monokulturen reichlich Pestizide und Düngemittel, die Boden und Grundwasser belasten. In der spezialisierten Landwirtschaft werden Feldbau und Viehzucht getrennt. In der konzentrierten Massentierhaltung fallen große Mengen an Gülle an, die häufig in der unmittelbaren Umgebung auf die Felder ausgetragen werden und dadurch die Gewässer verunreinigen. Auch führt der Einsatz von schweren Maschinen auf den Feldern oft zu einer Verdichtung des Bodens, die das Wurzelwachstum behindert und das Absickern des Regenwassers verhindert, so dass dieses oberflächlich abfließt. Das wiederum fördert die Erosion und den Eintrag von Schadstoffen in Fließgewässer. Wo Felder bewässert werden, ist die

**„Das industrielle Produktionsmodell ist nicht nachhaltig. Wir können nicht immer weiter gentechnisch veränderte Sojabohnen aus Brasilien importieren und an Geflügel in der EU verfüttern, das dann auf Drittmärkten im Süden zu Dumpingpreisen verschleudert wird. Dadurch werden die brasilianischen Bauern gezwungen, Raubbau an ihrem Grund und Boden zu betreiben, während die EU-Bauern das Land im Umkreis ihrer industriellen Viehzuchtbetriebe verseuchen und die Geflügelzüchter im Süden in den Ruin getrieben werden.“**

François Dufour, Confédération Paysanne, Frankreich, bei der Podiumsdiskussion des EcoFair Trade Dialogue in Hongkong, Dezember 2005

Versalzung eine Hauptursache für die Verschlechterung der Bodenqualität, da sich dabei im Boden Salze anreichern; es wird geschätzt, dass weltweit etwa 20 % der bewässerten Böden so versalzen sind, dass die Ernteerträge spürbar zurückgehen.<sup>44</sup> Vielerorts werden durch die Bewässerung Grundwasserreservoirs schneller verbraucht, als sie sich wieder auffüllen können; in einigen Gegenden wie im Mittleren Westen der USA bedient sich die Agrarwirtschaft

**DAS MASSIVE  
ANWACHSEN DER  
TRANSPORTWEGE IST  
DIE ACHILLESFERSE  
DER GLOBALISIERTEN  
AGRARMÄRKTE**

sogar aus fossilen Grundwasserreservoirs, in denen sich Wasser aus der letzten Eiszeit befindet und die gar nicht oder kaum mehr aufgefüllt werden.<sup>45</sup>

Neben der Bodendegradation, Verschmutzung und Verschwendung von Wasserressourcen haben industrielle Anbaumethoden in der Landwirtschaft auch dazu beigetragen, die biologische Vielfalt im großen Stil zu verringern – sowohl durch die Anbaumethoden als auch durch die Auswahl der angebauten Pflanzen. Monokulturen, bei denen auf einem Feld nur eine einzige Pflanzenart wächst, schaden der Biodiversität besonders stark; Monokulturen können gar als „Antithese der Vielfalt“ bezeichnet werden.<sup>46</sup> Um hohe Erträge zu erzielen und die Schädlinge in Schach zu halten, sind große Mengen an Düngemitteln und Pestiziden, Fungiziden, Herbiziden nötig, wodurch sich die Felder sprichwörtlich in Agrarwüsten verwandeln, auf denen alles außer der angebauten Spezies abgetötet wird. Genauso einschneidend ist der Verlust der Artenvielfalt im Hinblick auf die Anbaupflanzen, weil nur noch Hybridpflanzen oder gentechnisch verändertes Saatgut zum Einsatz kommen. Über Jahrtausende hinweg haben Bauern ihr eigenes Saatgut hergestellt und ihre Fauna und Flora mitgeprägt; aber heutzutage machen nur neun Pflanzenarten drei Viertel aller für den menschlichen Verzehr angebauten Pflanzen aus.<sup>47</sup>

## Handel als Triebkraft

Führt die Liberalisierung des Agrarhandels zu einer weiteren Ausbreitung der umweltschädlichen Landwirtschaft? Die Antwort lautet allem Anschein nach ja, obwohl eine Reihe von Abstrichen nötig ist.<sup>48</sup> Da sowohl Exporte als auch Importe im Zuge der Liberalisierung steigen, wächst zunächst einmal das globale Verkehrsaufkommen. Die im Durchschnitt zurück-

die Verarbeitung in den Ländern vorzunehmen, die bisher überwiegend Rohstoffe exportiert haben, wodurch leichtere und weniger voluminöse Ware zu verfrachten wäre. Im allgemeinen jedoch ist das massive Anwachsen der Transportwege die Achillesferse des globalisierten Agrarmarktes und begründet seine Anfälligkeit für Ölpreiserhöhungen und die Folgen des Klimawandels.

Weniger eindeutig sind die Auswirkungen einer Abschaffung von Agrarbeihilfen in den Industrieländern. Einerseits wird die Abschaffung der Subventionen als klassische Win-Win-Situation betrachtet.<sup>49</sup> Das Gros der konventionellen Agrarbeihilfen zielt nämlich auf die Senkung der Kosten für umweltbelastende Produktionsmittel wie Kunstdünger, Pestizide, Wasser für Bewässerungssysteme und Kraftstoffe, und ihre Abschaffung wäre zum Vorteil für Handel und Umwelt gleichermaßen – ganz abgesehen von der Verbesserung für Steuerzahler und Verbraucher. Preisstützungen, sofern sie nicht an Produktionsobergrenzen gebunden sind, haben gewöhnlich zur Folge, dass die Produktion hochgefahren wird; ihre Abschaffung würde daher durch eine Verringerung der Gesamtproduktion die Umwelt entlasten. Darüber hinaus wäre das auch wichtig für die Biodiversität, weil der Druck abnimmt, die Ackernutzung auch auf nur bedingt geeignete Regionen auszudehnen. Andererseits werden sich die Bauern möglicherweise bei einer Kürzung der Beihilfen auf den Anbau wertvollerer Kulturen mit einem höheren Bedarf an Produktionsmitteln verlegen und so einen Kreislauf der Spezialisierung und Konzentrierung in Gang setzen, der bei gleichbleibendem Produktionsniveau zu einer Abnahme der Zahl der Betriebe führt. Zum Beispiel hat Neuseeland nach 1984 alle Preisstützungsmaßnahmen abgeschafft. Danach ist der Verbrauch an Pestiziden und Düngemitteln zunächst zurückgegangen, um nach einem Jahrzehnt der Umstrukturierung in der Agrarwirtschaft wieder in die Höhe zu schnellen.<sup>50</sup> Der verschärfte Wettbewerb wird voraussichtlich auch die Betriebe verdrängen, die extensive Landwirtschaft betreiben, und dabei die Vielfalt von Anbaupflanzen, Hecken, Bäumen und Kulturlandschaften gefährden.<sup>51</sup> Im Extremfall könnten bäuerliche Betriebe sogar weitestgehend von der Bildfläche verschwinden und sich nur auf besonders lukrative Standorte konzentrieren. Grenzenloser Wettbewerb bedroht jedenfalls tendenziell die kleinbäuerlichen, standortgebundenen und sozial integrierten Existenzen, wie man sie – außer in weiten Teilen Australiens, Kanadas, den USA und einigen ehemals kommunistischen Ländern – überall in der Welt findet. Von Ausnahmen abgesehen, werden durch den Handel Alternativen zu großflächiger industrieller Agrarwirtschaft zumeist ins Abseits gedrängt.

Für die Länder des Südens sind die ökologischen Perspektiven im Zuge der Handelsderegulierung äh-

***„In einem Freihandelsregime werden nicht nur Märkte, sondern auch das Marktversagen globalisiert. Die Landwirtschaft ist geprägt von Marktversagen und ökologischen Externalitäten, die teilweise mit der industriellen Landwirtschaft und ihrem hohen Bedarf an Produktionsmitteln zusammenhängen. Es gibt hinreichend Beweise dafür, dass die Handelsliberalisierung das Modell der industriellen Landwirtschaft in der ganzen Welt verbreitet. Dadurch entstehen gravierende Umweltprobleme.“***

Timothy Wise, Tufts University, USA,  
bei der Regionalkonsultation in Nordamerika, September 2006

gelegten Entfernungen werden aller Voraussicht nach länger: Mehr Weizen wird aus den USA nach Ägypten verschifft, frisches Gemüse aus Indien nach Europa eingeflogen und Sojabohnen aus Brasilien nach China transportiert. Eine gewisse Reduzierung der Transportwege könnte erzielt werden, wenn die Zolleskalation abgeschafft wird. Dann wäre es vorteilhafter,

lich durchwachsen. Besonders bedeutend ist die teilweise Verlagerung der Agrarproduktion aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer, die man vom deregulierten Marktzugang in den Ländern des Nordens erwartet.<sup>52</sup> So wird einerseits argumentiert, dass dieser Durchbruch für den Süden nachhaltige Anbaumethoden für die Erzeuger attraktiver macht, weil der Zugang zu den Märkten im Norden die Einkünfte aus der Landwirtschaft im Süden ansteigen lässt.<sup>53</sup> Andererseits wird diese geografische Verlagerung höchstwahrscheinlich damit einhergehen, dass statt Grundnahrungsmitteln künftig überwiegend für den Export produziert wird, also zum Beispiel Herstellung von verarbeiteten Nahrungsmitteln und Fleisch statt Getreideanbau. Es ist abzusehen, dass dadurch der Druck steigen wird, insgesamt eine größere Fläche zu bewirtschaften, was zur Rodung von Waldgebieten, zur Nutzung von ursprünglichen Grasflächen als Acker- oder Weideland sowie zur Trockenlegung von Feuchtgebieten zur Bewässerung oder als Anbauflächen führen wird.<sup>54</sup> Außerdem werden nur besonders spezialisierte Betriebe, die große Mengen an Pestiziden, Düngemitteln, Wasser und Brennstoffen einsetzen und mit einer geringen Vielfalt an Pflanzenarten arbeiten, in der Lage sein, sich im grenzüberschreitenden Wettbewerb zu behaupten. Exportorientierung stellt die Weichen für eine Landwirtschaft mit hohem Ressourcenverbrauch. Das ist auch der Grund, warum empirische Untersuchungen aus Chile und Mexiko zum Beispiel eine intensivere Nutzung des Bodens, der einheimischen Wälder, Oberflächengewässer und grundwasserführenden Schichten feststellen und von Agrochemikalien, Bodenerosion und Verlust der Artenvielfalt berichten.<sup>55</sup> Kurz gesagt, am Ende wird sich wohl das Modell der industriellen Landwirtschaft ausbreiten – mit allen seinen schädlichen Folgen für die Gesundheit von Mensch und Biosphäre.

Schließlich wird eine Zunahme des Handels auch die Menge der von den Ländern verbrauchten ‚virtuellen Ressourcen‘ erhöhen. Virtuelle Ressourcen beziehen sich auf importierte Natur oder, genauer gesagt, auf die Menge an Boden und Wasser, die Agrarprodukte in ihrem Produktionsprozess ge- und verbrauchen. Länder, die Agrarprodukte importieren, nutzen somit die Biokapazität eines anderen Landes weit über das Gewicht des Produkts selbst hinaus, um ihre eigene Wirtschaft zu stützen. Ist ein Land Nettoimporteur, d. h. holt es sich aus dem Ausland mehr virtuelle Ressourcen als es selbst anderen zur Verfügung stellt, verleiht es sich einen unverhältnismäßig großen Anteil an den natürlichen Ressourcen der Erde ein. Aus Sicht der Umwelt ist das nicht unbedingt ein Problem, solange das exportierende Land natürliche Ressourcen im Überfluss hat. Wenn allerdings die Exporte die Ökosysteme bis zu dem Punkt beanspruchen, dass vor Ort die natürliche Regenerationsfähig-

keit abnimmt, dann exportiert das einführende Land damit die Umweltzerstörung. Das führt dazu, dass Umweltschäden rund um den Globus hin- und hergeschoben werden und eine neue Klasse von Gewinnern und Verlierern entsteht. Die EU etwa hat im Jahr 2000 mit ihren damals 15 Mitgliedsstaaten bereits 43 Millionen Hektar Ackerland im Süden belegt, was etwa 30 % der Anbaufläche der EU selbst entspricht.<sup>56</sup> Die

*„Auf dem neuen Markt für Bio-Kraftstoffe treten viele der Probleme auf, die im EcoFair Trade Dialogue bei der Betrachtung des gesamten Systems moniert wurden: Wir haben hier wie dort das Problem nicht nachhaltiger Produktionsweisen, fallender Erzeugerpreise, von Konzernbildung auf dem Markt und Asymmetrien in den Handelsbeziehungen. Wie beim Agrarhandel insgesamt brauchen wir statt des Freihandels einen reglementierten, nachhaltigen und gerechten Handel mit Bio-Kraftstoffen.“*

Suzanne Hunt, Worldwatch Institute, USA,  
bei der Regionalkonsultation in Nordamerika, September 2006

EU profitierte somit von lateinamerikanischen Sojabohnen, afrikanischem Kakao und asiatischem Palmöl. Ein ähnliches Szenario besteht im Bereich virtuellen Wassers. Abhängig von den klimatischen Gegebenheiten braucht man für die Produktion von einem Kilo Weizen 1.000 bis 2.000 Liter Wasser, für ein Kilo Käse 5.000 bis 5.500 Liter Wasser und für ein Kilo Rindfleisch bis zu 16.000 Liter Wasser.<sup>57</sup> Virtuelle Wassereexporteure sind die USA, Kanada, Australien, Argentinien und Thailand, während zum Beispiel Japan, Sri Lanka, Italien, Südkorea und die Niederlande große Nettoimporteure sind.<sup>58</sup>

Der neu entstehende Markt für Biokraftstoffe könnte die mit dem Handel zusammenhängenden ökologischen Folgen um ein Vielfaches potenzieren. Ohne Zweifel sind die tropischen Länder besser für die Herstellung von Biokraftstoffen geeignet als die Länder in den gemäßigten Zonen. Die Nachfrage boomt besonders in den urbanen und kaufkräftigen Zentren der Welt, wo angesichts der erwarteten Verknappung von erdölbasierten Kraftstoffen eine Lösung gesucht wird und die Notwendigkeit besteht, den globalen Kraftstoffverbrauch von fossilen auf erneuerbare Brennstoffe umzustellen. Würden die Handelsbeschränkungen fallen, wären die wirtschaftlichen Perspektiven für Agrarexporteure rosiger. In der Folge könnte die Landwirtschaft eine neue Phase wirtschaftlicher Blüte erleben. So steht Brasilien derzeit in den Startlöchern, um der größte Exporteur von Bioethanol aus Zuckerrohr zu werden. Während Argentinien den großflächigen Anbau von Sojabohnen plant, fahren Indonesien und Malaysia die Palmölproduktion für den Export von Biodiesel hoch.<sup>59</sup> Allerdings ist das Risiko groß, dass der unregulierte Handel mit Biokraftstoffen die Welt in eine neue Runde der Intensivierung der Landnutzung, Rodung und Vergrößerung der Anbauflächen treibt. Der Anbau

**EXPORT-ORIENTIERUNG STELLT DIE WEICHEN FÜR EINE LANDWIRTSCHAFT MIT HOHEM RESSOURCEN-VERBRAUCH**

**DER HANDEL MIT BIO-KRAFTSTOFFEN WIRD EINE WEITERE TRIEBKRAFT DER ZERSTÖRUNG, WENN ER NICHT AN STRENGE UMWELT- UND SOZIALSTANDARDS GEKNÜPFT WIRD**

von Zuckerrohr und Sojabohnen bringt schon heute große Belastungen für die Umwelt mit sich – und auch für die Gesellschaft. Ein Biokraftstoff-Boom wird die Situation vermutlich verschlimmern. So steht zu befürchten, dass in Ländern wie Brasilien und Indonesien reichlich Grünland und Wälder zu Anbauflächen umfunktioniert werden, wenn man von den Produzenten nicht verlangt, auf das Recycling von landwirtschaftlichen Abfallstoffen zu setzen. Daneben könnte die massive Ausdehnung des Landbaus ernste und irreversible Umweltschäden in vielen

Exportländern verursachen. Das internationale Geschäft mit Biokraftstoffen wird kaum sein Versprechen halten können, den Ländern Wohlstand zu bringen, sofern es nicht gelingt zu verhindern, dass der Anbau von Bioenergiepflanzen weiter expandiert, wertvolle Ökosysteme zerstört und einheimische Bauern und Gemeinwesen vor Ort enteignet. Der Handel mit Biokraftstoffen wird eine weitere Triebkraft für die Umweltzerstörung, wenn er nicht an strenge Umweltauflagen und soziale Qualitätsstandards geknüpft wird.

## 2.4 Ermächtigung von Konzernen

Auf der diplomatischen Bühne sind Nationalstaaten die Hauptakteure, aber auf dem Weltmarkt spielen weder Staaten noch staatseigene Unternehmen die Hauptrolle, sondern private Firmen. Vor etwa 400 Jahren entstand mit der Ostindien-Kompanie das erste multinationale Unternehmen. Heute gibt es weltweit über 60.000 transnationale Konzerne mit insgesamt ca. 870.000 Niederlassungen. Sie beschäftigen 53 Millionen Mitarbeiter und kontrollieren Millionen von Zulieferern und Serviceunternehmen vor Ort.<sup>60</sup> Insbe-

### Gesichter der Macht

*„Wir sind das Mehl in eurem Brot, der Weizen in euren Nudeln und das Salz auf euren Pommes. Wir sind der Mais in euren Tortillas, die Schokolade in eurem Dessert und der Zucker in eurem Softdrink. Wir sind das Öl in eurem Salatdressing und das Rind-, Schweine- und Hühnerfleisch, das ihr esst. Wir sind die Baumwolle in eurer Kleidung und der Dünger auf eurem Feld.“<sup>61</sup>*

Dieses Zitat stammt aus einer Imagebroschüre des US-amerikanischen Cargill-Konzerns, einem der Giganten im weltweiten Agrargeschäft und dem Einkommen nach das zweitgrößte Privatunternehmen der Welt. Cargill besteht seit 1865. Seit seiner Gründung hat das Unternehmen sich kontinuierlich in verschiedenen Sparten der Lebensmittelindustrie an die Spitze gearbeitet. Zum Beispiel ist die Firma der weltgrößte Maishändler mit einem Weltmarktanteil von einem Viertel. Sie hat die größten Hafenskapazitäten in den USA und darüber hinaus auch enorme Kapazitäten in Kanada, Argentinien und Brasilien. Sie zählt in den USA zu den drei Top-Rindfleischproduzenten und spielt in der ganzen Welt eine große Rolle in der Geflügelerzeugung. Für ihre Geschäfte besitzt die Firma ein weltweites Transportnetz aus Schiffen, Lastwagen, Frachtkähnen und Güterwaggons sowie Getreidehebern für die Lagerung. Doch das Cargill-Imperium beschränkt sich nicht auf den Verkauf und die Verarbeitung von Waren, sondern umfasst auch eine große Bandbreite von Dienstleistungen wie zum Beispiel Bankgeschäfte, Kredite, Investitionen, Devisengeschäfte, Risikoversicherungen, Verladung.<sup>62</sup>

Cargill ist nur einer von mehreren Giganten im Bereich des Handels und der Verarbeitung, zusammen mit seinen Konkurrenten Archer Daniels Midland (ADM), Bunge und Louis Dreyfus. Andere Bereiche des Nahrungsmittelsektors weisen eine ähnliche Marktkonzentration auf, insbesondere bei den Unternehmen im Bereich Agrar-Inputs, Verarbeitung

*„Bei meinen Besuchen in Europa habe ich gelernt, dass die Situation der Landwirtschaft in Nord und Süd ähnlich ist. Wie bei uns kämpfen in Europa bäuerliche Familienbetriebe gegen die Marktkonzentration und die Macht der Agrarfirmen.“*

Felipe Iñiguez, MAELA, Mexiko, bei der Regionalkonsultation in Mittelamerika, Oktober 2006

sondere auf den Agrarmärkten stellt die beherrschende Position transnationaler Konzerne eine beträchtliche Herausforderung dar. Ihre Konzentration im Nahrungsmittel-, Verarbeitungs- und Einzelhandelssektor hat nicht nur Einfluss auf bäuerliche Existenzgrundlagen, sondern auch auf die Art und Weise, wie Ackerbau und Viehzucht betrieben werden und die Art und Qualität der Nahrungsmittel, die den Verbrauchern angeboten werden. Freihandelsabkommen wie das WTO-Landwirtschaftsabkommen oder regionale Vereinbarungen wie NAFTA oder CAFTA basieren auf der Annahme, dass das Haupthindernis für den Freihandel in staatlichen Eingriffen in den Markt besteht. Dabei ist die Unternehmenskonzentration auf dem Markt inzwischen die wichtigste Ursache für das Marktversagen. Die Liberalisierung von nationalen Schutzmaßnahmen hat im Gegenzug transnationale Kartelle gestärkt. Regeln für einen öko-fairen Handel werden auch politische Maßnahmen beinhalten müssen, die eine Re-Demokratisierung der Nahrungsmittelkette bewirken und lokale Ökonomien gegenüber transnationalen Konzernen stärken.

**DIE LIBERALISIERUNG HAT DEN ABBAU VON STAATLICHEN SCHUTZMASSNAHMEN ZUM ZIEL, LEISTET JEDOCH TRANSNATIONALEN UNTERNEHMENS-KARTELLN VORSCHUB**

und – seit jüngstem – im Einzelhandel und bei Supermärkten. Bei den Anbietern von Agrar-Inputs etwa kontrollieren die zehn größten multinationalen Saatguthersteller die Hälfte des weltweiten Saatgutverkaufs, während zehn Unternehmen 80 % des globalen Pestizidmarktes unter sich aufgeteilt haben. Eine Firma, Monsanto, kontrolliert 41 % des Weltmarktes für kommerzielles Maissaatgut und ein Viertel des globalen Marktes für Sojabohnensaatgut, während Monsanto weltweit sät und schreibt 88 % der Gesamtanbaufläche für genetisch veränderte Pflanzen mit Saatgut beliefert.<sup>63</sup> Auch unter den Verarbeitern ist das Ausmaß der Konzentration extrem hoch. So teilen sich zum Beispiel die fünf größten Schlachthäuser in den USA 89 % des Marktes; in Brasilien liefern drei Unternehmen 86 % des raffinierten Sojaöls.<sup>64</sup> Der Aufschwung von Lebensmitteleinzelhandel und Supermärkten zu Global Playern ist wohl die dramatischste Entwicklung im Hinblick auf die Marktkonzentration. Ihre Marktmacht entwickelt sich derzeit sehr dynamisch; schon 2003 haben sich die 30 größten Einzelhandelsfirmen 19 % des Marktes in Asien und Ozeanien, 29 % des lateinamerikanischen und 69 % des europäischen Marktes geteilt.<sup>65</sup>

Es versteht sich wohl von selbst, dass diese Konzerne große Marktmacht genießen. Die Herausbildung der großen Konzerne hat die Machtverhältnisse auf den Agrarmärkten dramatisch verändert, und die zunehmende Konzentration und Globalisierung bestimmter Sparten der Nahrungsmittelindustrie haben die Märkte aus dem Gleichgewicht gebracht. Heute stellen sich die Märkte wie eine Sanduhr dar<sup>66</sup>, mit einer Vielzahl Bauern an der Basis, die einige wenige mächtige und extrem globalisierte Verarbeiter, Lieferanten und Supermärkte in der Mitte beliefern, die ihrerseits wiederum eine sehr große Zahl von Verbrauchern bedienen. Auf einem so strukturierten Markt haben Unternehmen der Agrarindustrie oft feste Lieferanten, d. h. Lieferanten, die ihre Erzeugnisse exklusiv an sie verkaufen, und feste Abnehmer. In Ausnutzung ihrer Position können sie Informationen zurückhalten, Preise zu ihrem Vorteil gestalten oder den Wettbewerb reduzieren, indem sie neue Konkurrenten aus dem Spiel halten und Standards festsetzen, die nicht alle Bauern und Lieferanten einhalten können.<sup>67</sup> Das größte Risiko besteht darin, dass mächtige Unternehmen ihre Profite auf Kosten aller Beteiligten und zum Schaden der Effizienz und Fairness des Systems maximieren.

Marktmacht ist in der Landwirtschaft kein Novum. Im Getreidehandel etwa haben vier der fünf heutigen Top-Firmen den Markt schon vor 100 Jahren beherrscht. Aber heutzutage hat die Marktmacht eine neue Dimension erreicht und weist wichtige neue Merkmale auf, die übergeordnete globale Wirtschaftstrends des ausgehenden 20. Jahrhunderts widerspiegeln. Biotechnologische Innovationen im

Bereich Produktionsmittel und Hohertragssaatgut sowie technologischer Fortschritt im Bereich Transport und Kommunikation haben die Lebensmittelherstellung, -verarbeitung und den Vertrieb revolutioniert und eine Machtkonzentration an den Stellen in der Nahrungskette ermöglicht, wo diese Technologien kontrolliert werden. Weltweit interessieren sich Verbraucher – nicht zuletzt infolge der Globalisierung von Kommunikation und Marketingstrategien – immer mehr für verarbeitete Nahrungsmittel aus rie-

**„Die Agrarkrise geht weitgehend auf die Marktkonzentration zurück. In Kanada sinken die Einnahmen der Bauern auf Rekordtiefstände, während die Unternehmensgewinne auf ihr Allzeithoch klettern. Mächtige Konzerne schöpfen zum Nachteil der Bauern und Landarbeiter den Profit auf den Märkten ab.“**

Darrin Qualmin, NFU, Kanada,  
bei der Regionalkonsultation in Nordamerika, September 2006

sigen Supermärkten oder für Snacks und Erfrischungsgetränke aus *Convenience Stores* als für einheimische Lebensmittel und verschaffen damit globalen Unternehmen einen Vorteil gegenüber einheimischen Produzenten. Auch die Deregulierung des Handels hat bei der Entstehung der Nahrungsmittelkonzerne eine Rolle gespielt, da der ständige Druck zur Senkung von Handelshemmnissen und Zöllen die Märkte geöffnet hat und potentiell Unternehmen begünstigt, die in der Lage sind, auf globaler Ebene Geschäfte zu machen. Dieser Trend wird sich voraussichtlich beschleunigen. Die Liberalisierung der Dienstleistungen durch das WTO Dienstleistungsabkommen GATS und die weitere Liberalisierung auf der Grundlage von regionalen und bilateralen Abkommen werden die Regulierung der Konzerne auf nationaler Ebene einschränken. In der Zwischenzeit kämpfen kleinbäuerliche Betriebe, unabhängige Produzenten, kleine und mittlere Betriebe, der lokale Einzelhandel und Markthändler, kleine Kooperativen, bäuerliche Familienbetriebe und Verbraucher mit den Folgen der zunehmenden Marktmacht und der weiteren Konsolidierung einiger weniger Nahrungsmittelkonzerne – und müssen zusehen, wie sie unter diesen Umständen ihren Lebensunterhalt sichern können.<sup>68</sup>

Die Marktmacht hat viele Gesichter. Unausgewogenheit in der Verteilung der Macht äußert sich zum Beispiel durch einen ungleichen Zugang zu Informationen. Da die transnationalen Konzerne den Engpass in der Sanduhr kontrollieren, den ein Großteil der Produktion, der Verarbeitung und des Handels passieren muss, kontrollieren sie auch die Informationen auf dem Markt. Wenn es darum geht, Handelsvereinbarungen oder Verträge mit landwirtschaftlichen Produzenten abzuschließen, können die Konzerne ihren Informationsvorsprung ausspielen, um die Spanne

zwischen den Erzeugerpreisen und den Weiterverkaufspreisen zu maximieren oder die Preise sogar so vereinbaren, dass ihnen Gewinne aus ihren Investitionen garantiert sind. Die Konzerne sind damit in der Lage, die Gewinnmargen bei den Bauern klein zu halten und in den Bereich der Lebensmittelverarbeitung und des Vertriebs zu verschieben sowie in den Bereich immer ausgefallener Technologien für die Agrarproduktion, die sie selbst im Angebot haben – von gentechnisch verändertem Saatgut, teuren Herbiziden, Pestiziden und Düngemitteln bis hin zu GPS-Systemen, die helfen sollen festzustellen, wie viel von dem Input wo auf der Farm eingesetzt werden muss. Durch diese Inputs fällt bisweilen die Ernte größer aus. Da aber auch die Kosten für die industriell hergestellten Produktionsmittel steigen, während die Erzeugerpreise sinken, machen es die Konzerne den Bauern nicht nur extrem schwer, ein anständiges Einkommen zu erzielen, sondern entziehen de facto dem ländlichen Wirtschaftsraum Geld.<sup>69</sup>

Durch das Machtungleichgewicht auf dem Markt können die Konzerne nicht nur die Preise kontrollieren, sie können darüber hinaus auch ihre eigenen Qualitätsstandards für Produkte und Produktionsverfahren durchsetzen. Im Textil-, Computer- oder Nahrungsmittelsektor wurden in der jüngsten Zeit eine Vielzahl an Standards von Unternehmen eingeführt. Viele davon wurden von den Konzernen selbst entworfen – ohne die Schirmherrschaft von Regierungen oder die Beteiligung von Interessensvertretern aus Zulieferern oder der Zivilgesellschaft. Supermärkte haben gar ihre eigenen Fair-Trade- und Bio-Labels entwickelt, um auf das wachsende Interesse wohlhabender Konsumenten zu reagieren. Die meisten von ihnen entstanden allerdings ohne ausreichende Beteiligung der betroffenen stakeholder.<sup>70</sup> Während einige der Unternehmensstandards durch die Einführung von grundlegenden Arbeits- oder Menschenrechten in der Produktion wichtige Erfolge verzeichnen konnten, entstanden viele Standards in erster Linie aufgrund von Marketingerwägungen oder langfristigen Absatzinteressen der globalen Konzerne. Die Interessen von Bäuerinnen und Bauern oder das Anliegen einer nachhaltigen Landnutzung blieben weitgehend unbeachtet. Zum Beispiel haben Nestlé und Parmalat in Brasilien mindestens 50.000 auf Milchviehwirtschaft spezialisierte Bauern aus dem Geschäft gedrängt, als sie in den 1990er Jahren Milchkooperativen aufgekauft und kurzerhand die Anforderungen an die Behandlung und Lagerung der Milch erhöht haben. Sie bestanden darauf, dass Bauern, die ihnen Milch verkaufen wollten, ihre eigenen Kühlanlagen installieren sollten – eine unerschwingliche Anschaffung für viele kleine Betriebe und Kosten, die in keinem Verhältnis zur geringen Produktion standen.<sup>71</sup>

Schlimmer noch als die Einführung von Standards im Alleingang ist natürlich eine Produktion, die völlig

ohne angemessene Standards auskommt sowie der Versuch, staatliche Bemühungen um Qualitätsstandards zu unterlaufen. Transnationale Zwischen- und Einzelhändler und insbesondere industrielle Viehmäster verschieben ihre Investitionen in der Nahrungsmittelerzeugung zunehmend in Länder mit niedrigen Umwelt- und Sozialanforderungen und beziehen ihre Produkte aus Regionen, wo gesetzliche Vorschriften und Standards weder umgesetzt noch überwacht werden.<sup>72</sup> Gleichzeitig setzen sie die Regierungen – vor allem in den ärmeren Ländern des Südens – unter Druck, dass sie Standards niedrig halten müssten, wenn sie an Auslandsinvestitionen interessiert seien. Da Konzerne auf dem globalen Markt die Länder gegeneinander ausspielen können, tragen sie somit zu einem ‚race-to-the-bottom‘ an Qualitätskontrollen bei – mindestens aber dazu, dass Standards auf niedrigerem Niveau verharren.<sup>73</sup>

Konzerne beeinflussen aber auch auf nationaler oder internationaler Ebene die Gesetzgebung durch ihre Lobby-Arbeit. Dan Amstutz, früherer Vize-Präsident von Cargill, hat zum Beispiel den ursprünglichen Text des WTO-Landwirtschaftsabkommens entworfen; Rufus Yerxa war als US-Botschafter am GATT beteiligt und hat auch schon Monsanto als Anwalt vertreten, bevor er Stellvertretender Direktor der WTO mit Zuständigkeit für Aspekte des geistigen Eigentums wurde. Die Leichtigkeit, mit der Manager aus ihren Unternehmens-Positionen in Regierungsämter und zurück wechseln, ist in vielen Ländern problematisch. Zum einen besteht das Risiko, dass sie öffentliches Interesse zugunsten der Vertretung von Unternehmensinteressen vernachlässigen. Ganz allgemein stellt sich aber auch das Problem, dass damit ihr Hintergrund und ihre Erfahrungen überrepräsentiert sind, während die Erfahrungen von Kleinbauern, landwirtschaftlichen Genossenschaften oder Verbrauchern in den Reihen der Regierung und internationalen Organisationen viel zu wenig repräsentiert sind. Trotzdem wird der Rahmen für die Handelspolitik nach wie vor weitenteils von Agrarkonzernen im geheimen Einverständnis mit den Handelsdiplomaten abgesteckt. Heute müssen diese Amtsträger mehr denn je dafür zur Verantwortung gezogen werden, die Anliegen der Landwirtschaft im weitesten Sinne zu schützen und auch das öffentliche Interesse an der Verfügbarkeit von nachhaltig und fair erzeugten Lebensmitteln zu berücksichtigen.

## Transnationale Produktketten

Als in Kolonialzeiten Unternehmen begannen, Geschäftsverbindungen rund um den Globus zu knüpfen, haben sie gewöhnlich Waren importiert, die es vorher nicht gab, oder Spezialerzeugnisse auf fremde Märkte exportiert. So wurde mit Gold und Glasperlen, Gewürzen und Textilien gehandelt, die von Produzen-

ten zu Händlern und zu Verbrauchern weitergereicht wurden. Später haben große Unternehmen begonnen, Zweigstellen in verschiedenen Ländern zu gründen und sich zu multinationalen Konzernen zu entwickeln. So haben etwa Ford, Fendt und John Deere in unterschiedlichen Teilen der Welt Fabriken gebaut, um ihre Traktoren und Maschinen marktnah herzustellen. In den letzten Jahrzehnten hat schließlich das Zeitalter der Globalisierung für das Entstehen von transnational operierenden Unternehmen gesorgt. Transnationale Konzerne beziehen ihre Rohmaterialien und Zwischenprodukte rund um den Erdball und lassen ein bestimmtes Produkt in Produktionsstätten in verschiedenen Ländern weiterverarbeiten. Transnationale Produktketten sind in allen Bereichen des Wirtschaftslebens immer mehr verbreitet, und die Landwirtschaft bildet da keine Ausnahme. So wird etwa Kleidung aus US-amerikanischer Baumwolle hergestellt, in China genäht und dann in Europa verkauft; ebenso bieten Supermärkte für wohlhabende Verbraucher immer mehr Früchte außerhalb der Saison an, die sie bei Vertragsbauern auf der anderen Seite der Erde beziehen. Auch traditionelle Waren werden zunehmend Teil von transnationalen Produktketten, so etwa in Brasilien angebaute Sojabohnen, die in der EU gemahlen werden, um dann den Sojaschrot als Tierfutter für asiatische Mastbetriebe zu exportieren, während das Sojaöl an Lebensmittelverarbeiter in der EU verkauft wird.<sup>74</sup> In der Folge findet die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen vor allem zwischen und innerhalb transnationaler Konzerne statt. Heutzutage werden zwei Drittel des Welthandels von transnationalen Konzernen getätigt, und davon wird über die Hälfte ausschließlich innerhalb der Konzerne bzw. zwischen ihren überall verstreuten Produktionsstandorten abgewickelt.<sup>75</sup>

Marktmacht in transnationalen Produktketten hat ein neues Gewicht angenommen. In konventionellen Strukturen, wie sie heute noch in der Landwirtschaft vorherrschen, erlangt ein Unternehmen durch horizontale Integration Marktmacht: es dominiert dann eine gewisse Stelle der Produktionskette wie etwa den Markt für landwirtschaftliche Maschinen. Im transnationalen Geschäft wird die vertikale Integration immer wichtiger und stellt die Triebkraft für die steigenden Unternehmenskonzentrationen der kommenden Jahrzehnte dar. Vertikale Integration hat zur Folge, dass eine Firma mehrere, wenn nicht alle Stellen entlang der Warenkette dominiert. So werden etwa 90 % der Hühner in den USA im Rahmen einer vertikal integrierten Kette produziert, d. h. ein Unternehmen hat Verträge mit einem Geflügelzüchter und beliefert ihn mit allem – vom Küken und Futter bis hin zu Veterinärdiensten und Impfstoffen – und kauft dafür die gemästeten Tiere auf – zumindest die, die den Anforderungen entsprechen.<sup>76</sup> Dieses Modell breitet sich derzeit auf dem ganzen Erdball aus,

besonders in Asien, wo die transnationale Charoen Pokphand Group (CP) mit Sitz in Thailand als größter agroindustrieller Konzern entstanden ist. CP operiert im Bereich Viehzucht, Obst und Gemüse, Getreide und Tierfutter, betreibt Supermärkte jeder Größenordnung, ganze Shopping Malls und Fast-Food-Restaurants, wobei Geflügel das wichtigste ‚Produkt‘

**„Der ‚Campesino‘ ist immer das schwächste Glied in der Warenkette. In Brasilien zum Beispiel wird 90 % des Tabaks in bäuerlichen Familienbetrieben angebaut, aber die Erzeuger sind den extremen Preisschwankungen und den Knebelverträgen der ‚American Tobacco‘ und anderer Tabakfirmen auf Gedeih und Verderb ausgeliefert.“**

Altemir Tortelli, Fetraf-Sul, Brasilien,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

der Gruppe ist. Am einen Ende der Produktionskette hält CP 109 Futtermittelbetriebe in China, die das Futter u.a. für die Hühner herstellen; am Ende der Kette hält CP als Franchisenehmer Kentucky Fried Chicken-Restaurants in 13 chinesischen Großstädten, in denen Ende der 1990er jährlich 75,5 Millionen Hähnchen über die Ladentheke gingen. Darüber hinaus exportiert CP große Mengen Hähnchenprodukte an ausländische Einzelhändler wie Tesco, die größte Supermarktkette in Großbritannien.<sup>77</sup>

Wie beim Geflügel dienen transnationale Produktketten alle dem Zweck, wirtschaftliche Aktivitäten von der Herstellung landwirtschaftlicher Betriebsmittel bis hin zu Produktion, Verarbeitung, Vertrieb und Einzelhandel rund um den Globus dorthin zu verlagern, wo sie am wenigsten kosten und somit die höchsten Profite erzielt werden können. Durch die Standortverlagerung und den weltweiten Einkauf sind die Konzerne in der Lage, die externen Kosten zu maximieren und Umwelt-, Sozial- oder Gesundheitskosten zu vermeiden, die sie andernfalls bei hohen Produktionsstandards und Arbeitskosten tragen müssten. Die Externalisierung der Kosten ist am augenfälligsten in der industriellen Landwirtschaft und Viehzucht. Und diese Industrialisierung wiederum wird durch die Marktkonzentration im Nahrungsmittelsektor stark vorangetrieben. Denn ein weitgehend zentralisierter Verarbeiter wird in der Regel lieber einige wenige ebenfalls konzentrierte Einzelhändlern beliefern als eine Vielzahl an kleinen Händlern auf einem traditionellen Markt; ebenso hat er kein Interesse daran, von Tausenden kleinen Landwirten einzukaufen, die eine Vielfalt an Anbauprodukten in relativ kleinen Mengen anbieten, sondern lieber von Großfarmen kaufen, die standardisierte Agrarprodukte in großer Menge anbieten. Und so werden zum Beispiel fast 90 % der von Carrefour in Indonesien vertriebenen Produkte zwar im Inland hergestellt, aber die meisten davon stammen aus Produktionsstätten von Unilever, Nestlé und Procter & Gamble.<sup>78</sup>

**DIE  
MARKTKONZENTRA-  
TION IM NAHRUNGS-  
MITTELSEKTOR  
TREIBT DIE  
INDUSTRIALISIERUNG  
DER LANDWIRTSCHAFT  
VORAN**

Für die Kontrolle ihrer Warenketten bedienen sich die Konzerne des Instrumentes der Vertragslandwirtschaft. Mithilfe von Verträgen stellt etwa Dole direkte Beziehungen zu philippinischen Spargelbauern her, um den japanischen Markt zu beliefern, so wie die große südafrikanische Supermarktkette Shop Rite über ihr sambisches Schwesterunternehmen Freshmark Verträge mit kleinen sambischen Produzenten von grünen Bohnen abschließt.<sup>79</sup> Im Prinzip sind Bauern meist offen für solche Verträge, weil ungewisse Preise ihr größtes Geschäftsrisiko sind. Die vertragliche Vereinbarung eines Fixpreises kann ein großer Vorteil sein, selbst wenn die Bäuerinnen und Bauern damit die Chance auf außergewöhnlich hohe Preise zur Zeit der Ernte oder Schlachtreife vergeben. Leider besteht die Vertragslandwirtschaft heutzutage aber eher aus Ausbeutung denn aus Zusammenarbeit. Die Schweine- und Hühnerzucht in den USA zum Beispiel wird von Verträgen bestimmt, die den Erzeugern nicht gerecht werden – und auch nicht der Öffentlichkeit. Die Bauern, die die Tiere aufziehen, kommen mit ihrem Verdienst kaum über die Runden, und die Tiere werden unter entsetzlichen Bedingungen gehalten.<sup>80</sup> Die Fälle von Vertragslandwirtschaft mit kenianischen Erzeugern hochwertiger Waren zeigen, dass die Bauern gezwungen sind, ihre Erträge zu maximieren, was sich nachteilig auf Bodenerosion und Umwelt auswirkt, während die Ernährung ihrer Familien sogar noch unsicherer wird, weil sie ihr ganzes Land mit Exportgütern statt mit Nahrungsmitteln bebauen müssen.<sup>81</sup> Oft sind die Ver-

träge so abgefasst, dass den Bauern das Risiko niedriger Preise allein aufgebürdet wird, indem den Abnehmern zugestanden wird, weniger zu bezahlen, falls die Marktpreise zu dem Zeitpunkt niedrig sind. Vertragslandwirtschaft in dieser Form ist ein Mittel zur dauerhaften Marginalisierung, nicht aber zur dauerhaften Integration in die Weltwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund führt eine Deregulierung des Handels möglicherweise dazu, den Weg für den endgültigen Triumph der transnationalen Konzerne zu bereiten. Die Aufhebung nationaler Handelsbarrieren ist für transnationale Agrarkonzerne notwendig, die nach Gusto ein weitreichendes und preiswertes Warenangebot rund um den Globus beziehen möchten. Da grenzüberschreitender Handel innerhalb des Unternehmens (statt zwischen verschiedenen Unternehmen) betrieben wird, verteuern die Handelsbarrieren das Geschäft. Somit begünstigt die gegenwärtige Deregulierung der Märkte die transnationalen Unternehmen mehr als inländische Bauern und Weiterverarbeiter. Für ein Handelsregime, das die Position der Kleinbauern im Nahrungsmittelbereich stärken möchte, besteht eine große Herausforderung darin, Regeln zu entwerfen, die die Marktmacht der Konzerne im Zaum halten und die kleinen und mittleren Unternehmen auf dem Land stärken. Faire Verträge im Rahmen transnationaler Produktketten können eine Lösung darstellen, Kleinbauern einen gerechten Anteil am Handel zu sichern und Konzerne dazu zu verpflichten, sich an Sozial- und Umweltstandards und Produktionsnormen zu halten.

## 2.5 Anhaltende Asymmetrien

Stellen Sie sich doch einmal kurz vor, der Golf-Star Tiger Woods würde eine Partie Golf gegen Sie spielen. Er versenkt den Golfball mit nur drei Schlägen im Loch, während Sie noch Mühe haben, das Eisen richtig zu halten und wahrscheinlich drei Schläge brauchen, um den Ball überhaupt einmal zu treffen... Würde Ihnen dieses Spiel Spaß machen? Oder stellen Sie sich vor, der Champions-League-Gewinner FC Barcelona tritt gegen die Elf von Tlaxcala an, einem winzigen Städtchen in Mexiko – auf einem Spielfeld, das abschüssig in Richtung der Hälfte von Tlaxcala ist. Wäre das ein faires Spiel? Wer um alles in der Welt würde sich ein solches Spiel im Fernsehen anschauen wollen? Dennoch sind das im Großen und Ganzen die Bedingungen, die im Weltmarkt vorherrschen. Hong Kong gegen Haiti, Brasilien gegen Benin, die USA gegen Niger. Das Prinzip des ‚one-size-fits-all‘, bei der die Abschaffung der Handelsbarrieren für alle Länder gleichermaßen gilt, ohne Rücksicht auf ihre unterschiedliche Wirtschaftskraft, benachteiligt weniger wettbewerbs-

fähige Länder; es zwingt schwache und starke Spieler in derselben Liga anzutreten. Was im Handelswettbewerb euphemistisch ‚Level-Playing-Field‘ oder ‚Chancengleichheit für alle‘ genannt wird, ist in Wirklichkeit das Regelwerk für ein reichlich unfaires Spiel, das mächtigen Ländern einen deutlichen Startvorsprung gibt. Trotzdem reicht es nicht, faire Regeln aufzustellen, weil der Freihandel den Starken in die Hände spielt. Stattdessen können unter den krass ungleichen Ausgangsbedingungen Regeln nur dann fair sein, wenn sie den Schwachen einen Vorteil vor den Starken einräumen. So ist das auch beim Golf, wo schwächeren Spielern für einen bestimmten Parcours Extraschläge (ein ‚Handicap‘) zugestanden werden, damit unterschiedlich trainierte Spieler in einer fairen Partie gegeneinander antreten können. In einem fairen Handelsregime müssen Ungleiche ungleich behandelt werden, sollte schwächeren Handelspartnern Zugeständnisse eingeräumt werden, die den stärkeren nicht zur Verfügung stehen.

## Ungleiche Ausgangssituationen

Bevor man über Regeln nachdenkt, ist es ratsam, sich die Fakten vor Augen zu führen. Denn sogar ganz ohne Regeln gibt es Ungleichgewichte, die die Chancen eines Landes auf eine erfolgreiche Teilnahme in der ‚Liga‘ des globalen Handelswettbewerbes beeinflussen. Dazu zählen an erster Stelle geografische Gegebenheiten, aber auch auf die sozioökonomische Struktur des Agrarsektors oder die institutionellen Kapazitäten der Länder in der Verhandlungsdiplomatie.

Bewegt man sich mit GoogleEarth durch den Cyberspace, kann man sich bildhaft vor Augen führen, wie Schicksal des Agrarwesens in den einzelnen Ländern bestellt ist. Die topografischen, klimatischen und Umweltbedingungen variieren beträchtlich, mit Bergen in manchen Ländern und fruchtbaren Ebenen in anderen, mit heißem, trockenem Klima hier und gemäßigtem, feuchtem Klima dort. Da Landwirtschaft ein Unterfangen ist, das auf örtlichen Ökosystemen basiert, hängt die Leistungsfähigkeit eines jeden Landes weitgehend von seinen natürlichen Voraussetzungen ab. Und diese natürlichen Gegebenheiten bestimmen – zusammen mit menschengemachtem Kapital wie Eisenbahnlinien, Kanälen und Know-how – die Wettbewerbsposition eines Landes auf dem Weltmarkt. Während die gemäßigten und subtropischen Zonen auf beiden Erdhalbkugeln optimale Bedingungen aufweisen, ist Afrika südlich der Sahara ein gutes Beispiel für die Einschränkungen, die die natürliche Ausstattung eines Landes mit sich bringen kann. Nur 11 % der Gesamtfläche des Subkontinents ist Ackerland, während etwa 29 % als Dauerweideland genutzt werden. Der Rest besteht aus Wäldern und Waldgebieten, Savannen, Ödland oder Wüstengebieten und einem kleinen Anteil urbaner Regionen. Schon aufgrund der Beschaffenheit der Landgebiete können karg ausgestattete Länder nicht auf gleicher Augenhöhe mit den Agrarsupermächten der subtropischen und gemäßigten Zonen konkurrieren.

Durch menschliches Zutun haben sich diese geografischen Ungleichgewichte sogar noch verschärft. Ausgerechnet jene Länder mit viel fruchtbarem Land und günstigen klimatischen Bedingungen haben am meisten in die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität investiert. Bauern in der EU, den USA und Kanada sind nicht nur mit dem fruchtbaren Boden gesegnet, auf dem sie geboren wurden, sondern erhalten darüber hinaus massive Investitionen und Beihilfen, um diesen möglichst effizient zu nutzen.<sup>82</sup>

Außerdem genießen sie den Vorteil, in einem sicheren wirtschaftlichen und sozialen Umfeld zu arbeiten. Im Agrarsektor vieler Länder des Südens dieser Erde herrscht hingegen ein hohes Maß an Armut, Krankheit und Unsicherheit vor. Im globalen Handelswettbewerb wirken sich diese fragilen sozioökonomischen

Bedingungen de facto zum Wettbewerbsnachteil eines Landes aus. Wie kann etwa der Sichel-schwingende Kleinbauer in Mali auf seinem Hektar Land ohne ausreichenden Zugang zu Wasser, Subventionen oder Krediten, mit dem kanadischen Weizenfarmer mit über 100 Hektar Land und einem ganzen

*„Es ist irreführend, nur auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern zu schauen. Wir müssen auch über die widerstreitenden Interessen verschiedener Bevölkerungsteile sowie der verschiedenen Akteure auf dem Markt sprechen. Die Handelsbeziehungen zwischen den Ländern neu auszuhandeln, würde nicht ausreichen, um alle Ungleichheiten zu beheben.“*

Bishelly Elías, CIPCA, Bolivien,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

Maschinenpark konkurrieren? Auch die sozialen Ungleichheiten innerhalb eines Landes bestimmen mit, wer im Handel Gewinne realisiert und wer am Ende als Verlierer da steht. So haben kleine Bauern im Vergleich zu großen landwirtschaftlichen Betrieben geringere Chancen, sich Zugang zu fremden Märkten zu verschaffen, und lokale, klein- und mittelständische Firmen sind großen Konzernen gegenüber im Nachteil; hinzu kommen Ungleichheiten zwischen Frau und Mann, die ebenfalls große Hindernisse darstellen mit dem Ergebnis, dass Frauen zusammen mit kleinen Produzenten und Händlern überproportional oft auf der Verliererseite anzutreffen sind.<sup>83</sup>

Bei WTO-Verhandlungen sowie bilateralen und regionalen Handelsgesprächen treten neben diese geografischen und sozioökonomischen Unterschiede auch noch institutionelle und politische Ungleichgewichte. Zum Beispiel können es sich elf der 30 ärmsten Länder (LDCs) sowie neun andere Entwicklungsländer finanziell nicht leisten, überhaupt eine Delegation bei der WTO zu unterhalten. Viele andere Entwicklungsländer sind nur durch einen oder zwei Offi-

*„Eine Analyse auf der Grundlage komparativer Vorteile führt in die Irre, weil ein Land als solches nur ein abstrakter Begriff ist. Wenn wir uns innerhalb eines Landes die unterschiedlichen wirtschaftlichen Kräfte anschauen, wird deutlich, dass es bei der Handelsliberalisierung bisher nicht darum ging, den Wohlstand der Nationen, sondern transnationale Unternehmen und ihre Marktkontrolle zu fördern.“*

Sergio Schlesinger, FASE, Brasilien,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

zielle vertreten, die wöchentlich zig WTO-Sitzungen abdecken und ihre Regierungen gleichzeitig auch bei allen anderen internationalen Einrichtungen in Genf vertreten sollen. Dagegen werden die USA, Japan oder die EU durch wahre Heerscharen von Handelsexperten, Rechtsanwälten, akademischen Beratern

**KARG AUSGESTATTETE  
LÄNDER KÖNNEN  
NICHT AUF  
AUGENHÖHE MIT DEN  
LANDWIRTSCHAFT-  
LICHEN SUPER-  
MÄCHTEN DER  
SUBTROPISCHEN UND  
GEMÄSSIGTEN ZONEN  
KONKURRIEREN**

und Delegierten unterstützt, die alle Aspekte der Verhandlungen mit mikroskopischer Genauigkeit verfolgen. Die Lage hat sich seit der Ministerkonferenz in Cancun 2003 etwas verbessert. Die Länder des Südens haben sich nun in Gruppen zusammengeschlossen und so ihre Verhandlungsposition gestärkt. Und einige Länder, wie Brasilien und Indien, haben selbst hochgradig spezialisierte Delegationen zusammengestellt und gehören inzwischen bei den informellen WTO-Verhandlungen zusammen mit den USA, der EU, Australien und Japan zum inneren Zirkel der Macht. Die unterschiedlichen Verhandlungskapazitäten erlauben es dieser Minderheit von Ländern, die Ausgangslage, die eigentlich gleich sein sollte, zum Nachteil der Mehrheit zu gestalten und die Regeln an ihren eigenen Interessen auszurichten. Für allzu viele Länder summieren sich die geografischen, sozioökonomischen und institutionellen Ungleichgewichte in den Handelsbeziehungen zu einem dreifachen Nachteil.

### Doppelter Maßstab

**DER NORDEN HÄLT  
SICH NICHT AN DIE  
SPIELREGELN DES  
FREIHANDELS, DIE ER  
ANDEREN AUFWINGT**

Die Tatsache, dass der Verhandlungsprozess über den Welthandel nicht im luftleeren Raum, sondern in einem komplexen Gefüge internationaler Machtpolitik stattfindet, bietet den dominanten Spielern die Möglichkeit, diese Ungleichgewichte zu missbrauchen. Seit dem Inkrafttreten des GATT und insbesondere, seitdem mehr und mehr Entwicklungsländer ihm seit den 1960er Jahren beigetreten sind, haben wenige wirtschaftlich starke und institutionell gut ausgestattete Länder versucht, mit konstantem Druck und Überredungstaktik auf die Schwächsten einzuwirken. Trotz des Abstimmungsverfahrens im GATT und später der WTO, dass jedem Land eine Stimme zugesteht, und trotz der Bemühungen, Entscheidungen stets im Konsens zu treffen, bestimmen diese Länder die Verhandlungen von Beginn an: durch die Tagesordnung, die aufgestellt wird, das Gewicht, das den Vorschlägen dieser Länder bei den Verhandlungen beigemessen wird, bis hin zum Beschluss der endgültigen Regeln. Allzu oft wird dabei auch informeller Druck ausgeübt, durch Appelle an die Regierungen in den Hauptstädten oder Drohungen, die Entwicklungshilfe zu kürzen. Diese Konstellation, die sich im übrigen keinesfalls auf die Handelsverhandlungen beschränkt, hat im Ergebnis unfaire Regeln mit doppelten Standards hervorgebracht – zum Nachteil der Mehrheit der Länder und Menschen.<sup>84</sup>

Indem sie die vom Norden versprochenen gleichen Ausgangsbedingungen für alle Beteiligten im Welthandel immer noch für bare Münze nehmen, haben die Länder des Südens ihre Hoffnungen beharrlich auf einen erweiterten und erleichterten Zugang ihrer Produkte zu den Märkten der reichen Länder gesetzt.

Die Regierungen hoffen förmlich, sich durch Exporte aus der Unterentwicklung heraus entwickeln zu können. Derweil aber betreiben die Länder des Nordens weiterhin gezielten Protektionismus und Exportdumping. Während der Uruguay-Runde der Handelsverhandlungen zum Beispiel, als die Landwirtschaft zum ersten Mal im Rahmen des GATT verhandelt wurde, haben die Länder des Nordens zugestimmt, eine Reihe von nichttarifären Handelshemmnissen abzubauen. Allerdings haben sie diese Maßnahmen durch so hohe Zölle ersetzt, so dass tatsächlich wenig neuer Handel entstanden ist. Da die allgemeinen Zollsenkungen außerdem auf die durchschnittliche Zollhöhe vereinbart wurden, konnten die Länder des Nordens ihr Reduktionsziel erreichen, indem sie die Zölle für relativ unwichtige Waren überproportional senkten, während die Zölle auf sensible Waren verhältnismäßig wenig verringert wurden. Das vereitelte es den Ländern des Südens, ihre Vorteile auf jenen Märkten wahrzunehmen, wo zumindest einige von ihnen hätten konkurrieren können, wie etwa Textilien und Landwirtschaft. Gleichzeitig wurden viele von ihnen aufgrund der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds gezwungen, ihre Grenzen weit zu öffnen. Indem sie für sich selbst Ausnahmen vom Freihandel vorsehen, den sie anderen auferlegen, zeigt sich, dass die Länder des Nordens überhaupt nicht bereit sind, sich an ihre eigenen Spielregeln zu halten.

Nicht nur wurden die Regeln zum Vorteil mächtiger Mitspieler aufgestellt, sondern das gleiche gilt auch für die Vollstreckung der Regeln durch das Streitschlichtungsorgan. Dieses Gremium ist eines der besonderen Merkmale der WTO, denn es erlaubt Mitgliedsländern, im Falle einer Verletzung der WTO-Regeln gegen ein anderes Mitglied zu klagen und vorzugehen. Die Wirksamkeit dieses Mechanismus ist allerdings sehr beschränkt, weil eine beträchtliche Anzahl von WTO-Mitgliedern überhaupt nicht die Kapazitäten besitzt, ein Streitschlichtungsverfahren anzustrengen. Mangelndes Fachwissen und finanzielle Engpässe gepaart mit politischer Schwäche sind für arme Länder ein unüberwindliches Hindernis, wenn es gilt, ein Verfahren gegen eine mächtige Handelsnation einzuleiten. Darüber hinaus wurde für die Agrarwirtschaft von den Ländern des Nordens die so genannte ‚Friedensklausel‘ (‚Peace Clause‘) durchgesetzt – eine Art Generalvollmacht, um gegen Regeln verstoßen und weiterhin großzügige Agrarbeihilfen gewähren zu können in dem sicheren Wissen, dass diese für weitere neun Jahre aufgrund der WTO-Vereinbarung über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen nicht vor dem Streitschlichtungsorgan angefochten werden können. Kurz gesagt, im Agrarhandel ist die „Friedensklausel“ eine Freikarte für den Norden, dem Süden weiterhin Schaden zuzufügen.<sup>85</sup>

## Der Trugschluss der Exportorientierung

Trotz der deutlich verzerrten Ausgangsbedingungen sind viele Handelsdiplomaten immer noch davon überzeugt, dass Exporte ein Allheilmittel gegen wirtschaftliche Unterentwicklung und für die Armutsbekämpfung sind. Exporte werden weithin als Mittel angesehen, mit dem man schwächelnden Volkswirtschaften aus der Verschuldung, Devisenknappheit, Stagnation und Ineffizienz heraushelfen kann. Ihnen wird nachgesagt, eine Schlüsselrolle bei der Devisenbeschaffung zu spielen und so den Import von neuen Gütern erschwinglich zu machen, die nötig sind zur Steigerung des Wirtschaftswachstums, der technischen Entwicklung und der Steigerung der einheimischen Produktivität. Viele Länder, die einen Wettbewerbsvorteil im Agrarhandel haben, haben deshalb ihre Landwirtschaft im Hinblick auf eine Exportorientierung umstrukturiert. Wegen der bestehenden Ungleichgewichte und unfairen Spielregeln haben allerdings nur wenige Entwicklungsländer de facto nach der Handelsliberalisierung einen Aufschwung ihrer Exporte erlebt. Die meisten von ihnen sehen sich eher einem stagnierenden Exportvolumen oder sogar sinkenden Exporteinnahmen gegenüber. Tatsächlich sind zwischen 1961 und 2001 die realen Preise für Agrargüter auf dem Weltmarkt jährlich um 2 % gesunken, während die Durchschnittspreise für Agrarprodukte, die die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) verkauft haben, im Vergleich zu Preisen von Fertigwaren um beinahe 70 % gefallen sind.<sup>86</sup>

Es fragt sich allerdings, ob gleiche Ausgangsbedingungen für alle einer exportorientierten Agrarwirtschaft wirklich nur Vorteile bringen würden. Insbesondere hat die exportorientierte Landwirtschaft in vielen Regionen des Südens beträchtliche Probleme verursacht. In Ländern, wo nicht genügend Nahrungsmittel für den Binnenmarkt hergestellt werden, blockiert die exportorientierte Landwirtschaft Flächen, die damit nicht mehr für den Anbau von Grundnahrungsmitteln zur Verfügung stehen. Oft müssen infolge der Exportorientierung mehr Nahrungsmittel importiert werden, um die Ernährung der Bevölkerung sicherzustellen. Da es nicht die große Masse der Bevölkerung ist, die von den Exporten profitiert, hat die Exportorientierung häufig die Armut nicht verringert, sondern sogar vergrößert. Denn in den meisten Ländern sind die potentiellen Einkünfte aus dem Export extrem ungleichmäßig zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Gruppen sowie zwischen Männern und Frauen verteilt. Wie sich in der Literatur gemeinhin zeigt, profitieren von Exporten vor allem die industriellen Agrarunternehmen, allen voran jene, die auch eine erste Verarbeitung der Lebensmittel vornehmen, wie Reismühlen, Zuckerraffinerien oder Geflügelschlachthöfe sowie weiterverarbeitende Betriebe im Bereich Molkerei, Obst-

oder Speiseölverarbeitung usw. Kleine bäuerliche Betriebe dagegen mit einem eher lokalen Bezug, begrenztem Zugang zu natürlichen Ressourcen, Kapital und Infrastruktur und insbesondere Frauen partizipieren kaum an den Exporteinkünften. Zwischen

*„Es gibt einen großen Unterschied zwischen dem Export von Überschüssen und der Exportorientierung. Sobald ein Land sich auf Exportorientierung umstellt, ändern sich seine Landwirtschaft und die Strukturen im Agrarsektor. Das Beispiel der Tomatenproduktion im Senegal verdeutlicht, dass die Bauern von der Exportorientierung oft gar keinen Vorteil haben, sondern hinterher als Verlierer dastehen.“*

Emmanuel Ndione, ENDA – Graf, Senegal,  
bei der Regionalkonsultation in Westafrika, Februar 2006

diesen beiden Gruppen stehen die mittelgroßen Erzeugerbetriebe mit einem gewissen Maß an betriebswirtschaftlichen Kapazitäten wie etwa die Kaffeebauern und Produzenten von Gemüse, Obst oder Schnittblumen.<sup>87</sup> Wenn im Zuge der Exportorientierung die bäuerlichen Betriebe auf eine gewisse Größe anwachsen und damit eine Kapazität erreichen, die den Einstieg ins Exportgeschäft ermöglicht, vertreibt auch diese Konzentration wiederum Menschen von ihrem Grund und Boden. Gleichzeitig hat die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) aufgezeigt, dass die Zahl derjenigen, die andere Arbeit finden zum Beispiel als Landarbeiter in landwirtschaftlichen Betrieben, die für den Export produzieren, üblicherweise geringer ist als die Zahl der Entwurzelten. Deshalb stellt die FAO eindeutig klar: Je mehr Menschen in einem Land im Agrarsektor arbeiten, desto weniger sinnvoll ist eine Ausrichtung des Sektors auf Exportwirtschaft und Wettbewerb.<sup>88</sup>

Das ist auch der Grund, warum sogar Länder mit boomenden Agrarexporten meist keine Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und menschlichen Entwicklung machen können. Das gilt für reiche Länder, da zum Beispiel Kanadas Landwirte gegenwärtig die niedrigsten Einkommen seit der Weltwirtschaftskrise und den 1930er Jahren verzeichnen, während gleichzeitig die kanadischen Agrarkonzerne die höchsten Profite der Geschichte einfahren<sup>89</sup>; aber es trifft umso mehr auf die Länder des Südens zu. So wird Thailand häufig als Erfolgsstory beschrieben, weil es heute Asiens größter Nahrungsmittlexporteur ist, der weltweit größte Reisexporteur und der viertgrößte Geflügelexporteur. Doch während die Exporte zwischen 1995 und 2000 um 52 % stiegen, leben auch heute noch etwa 40 % der Thailänder in ländlichen Gebieten unterhalb der Armutsgrenze. Viele Reisbauern, deren Exporte florieren, leiden nach wie vor unter eigener Nahrungsmittelunsicherheit. Das Realeinkommen der Bauern ist seit 1977 nicht gestiegen,

**JE MEHR MENSCHEN  
IM AGRARSEKTOR  
BESCHÄFTIGT SIND,  
DESTO WENIGER  
SINNVOLL IST EINE  
AUSRICHTUNG DES  
SEKTORS AUF DEN  
EXPORT**

weil die Erzeugerpreise weiterhin niedrig sind, während die Ausgaben für Saatgut, Düngemittel und Maschinen im gleichen Zeitraum nach oben gingen. Viele Bauern mussten ihre Produktion durch Kredite finanzieren, aber die niedrigen Erzeugerpreise reichen nicht, um ihre Zinsen zu bezahlen, die Kredite zurückzuzahlen und gleichzeitig den Lebensunterhalt ihrer Familien zu sichern. Dadurch haben sich viele Bäuerinnen und Bauern erheblich verschuldet und

**„Zugang zu internationalen Märkten ist keine Lösung für ‚Campesinos‘, deren Problem in erster Linie im mangelnden Zugang zu den eigenen Märkten vor Ort liegt, weil diese mit importierter Billigware überflutet werden. Exportorientierung hat zu Landflucht und Verarmung der ländlichen Bevölkerung geführt.“**

Ramiro Téllez, La Vía Campesina, Honduras,  
bei der Regionalkonsultation in Mittelamerika, Oktober 2006

waren gezwungen, ihr Land zu verkaufen und die Landwirtschaft ganz aufzugeben. Ein Konzentrationsprozess wurde in Gang gesetzt, in dem sich nur die wohlhabendsten und größten landwirtschaftlichen Betriebe behaupten konnten, die ihre Erträge auf Kosten von Umwelt und Sozialwesen maximieren.<sup>90</sup> Die Asiatische Entwicklungsbank kommt zu folgendem Schluss: „Thailands Wachstum in der Vergangenheit gründet auf der zerstörerischen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme... Die Umwelt wurde bis zu dem Punkt zerstört, dass eine weitere ökonomische Entwicklung behindert wird... Die Intensivierung hat auch eine Reihe von sozialen Problemen verursacht und zur ungleichmäßigen Verteilung von Wohlstand beigetragen, während Landlosigkeit, Arbeitslosigkeit und Landflucht unter den Ungelernten und Erfolglösen angeht sind“.<sup>91</sup>

Tatsächlich sind Umweltfolgen oft die Schattenseite der Exportlandwirtschaft. Mosambiks Zuckerexporte, um ein Beispiel zu nennen, haben eine beeindruckende Zahl an Arbeitsplätzen geschaffen und die Armutsrate in der ehemals ärmsten Region des Landes, Sofala, auf das landesweit niedrigste Niveau gesenkt – auch wenn die Löhne und Arbeitsbedingungen auf den Plantagen und in den Zuckermühlen immer noch schlecht sind.<sup>92</sup> Neben der Tatsache, dass die Exporteinkünfte größtenteils auf der Vorzugsbehandlung beim Zugang zum künstlichen Markt garantierter Preise in der EU beruhen, der jetzt schrittweise abgebaut werden soll, bringt allerdings

die intensive Zuckerrohrproduktion eine gravierende Bodendegradation und Absenkung des Wasserspiegels in diesem wasserarmen Land mit sich.<sup>93</sup> Solche Exporte sind nicht nachhaltig. Sie werden sicher langfristige Umwelt- und Sozialkosten verursachen und die Chancen künftiger Generationen beeinträchtigen.

Natürlich kann der Handel als solcher nicht für alle Probleme verantwortlich gemacht werden, die sich aus nicht-nachhaltigen Anbaumethoden ergeben. Die Entwicklungspolitische Organisation Oxfam hat vorgeschlagen, wie man die Zuckerexporte aus Mosambik mit einer nachhaltigeren Produktionsweise vereinbar machen könnte: „Sowohl in Sambia als auch in Mosambik scheint es viele Möglichkeiten zur effizienteren Wassernutzung zu geben. Die weitaus meisten Flächen werden jetzt zur Bewässerung geflutet, eine Technik mit hohem Wasserverbrauch, bei der hohe Mengen Düngemittel von den Zuckerrohrfeldern gespült werden und die Umwelt verschmutzen. Tröpfchenbewässerung, eine zwar deutlich teurere, aber weniger arbeitsintensive Technik könnte den Wasserverbrauch und die Verschmutzung durch Düngemittel drastisch reduzieren, Geld sparen und den Umweltschutz verbessern.“<sup>94</sup> Aber nur allzu oft werden solche wichtigen Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit nicht berücksichtigt, wenn aus der Landwirtschaft erst einmal ein Exportgeschäft geworden ist, wobei die Exportorientierung regelmäßig eine Intensivierung der Produktion nach sich zieht und die Probleme durch nicht-nachhaltige Produktionsweisen verschlimmert. Das Problem in vielen Ländern besteht nämlich darin, dass die Exporte nicht in eine übergeordnete nationale Entwicklungsstrategie eingebettet sind, sondern unter Vernachlässigung anderer Ziele zum Selbstzweck geworden sind; teilweise wurden sogar Export-Enklaven bzw. Sonderwirtschaftszonen gebildet, die völlig abgeschottet von der nationalen Ökonomie für ferne Märkte in kaufkräftigen Ländern produzieren.

Um aus Exporten überhaupt Nutzen zu ziehen, braucht es eine übergeordnete nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, in die Exportaktivitäten als eine unter vielen Maßnahmen eingebunden sind. Eine solche Strategie müsste sicherstellen, dass der ökonomische Nutzen aus den Exporten unter den verschiedenen Akteuren im Nahrungsmittelsektor gerecht verteilt wird, während die Produktion für den Export weder die Belastbarkeit der landwirtschaftlichen Ökosysteme aushöhlen noch die natürlichen Ressourcen so zerstören darf, dass ihre Erneuerungsfähigkeit bedroht ist.

**ZU OFT WURDEN  
EXPORTE ZUM  
SELBSTZWECK  
ERKLÄRT UND AUF  
KOSTEN ANDERER  
POLITISCHER ZIELE  
MAXIMIERT**



## 3.1 Den Spielraum nationaler Politik erweitern

Die Liberalisierung des Handels stärkt transnationale Unternehmen auf Kosten der nationalen Politik. Begründet wird das damit, dass im Hinblick auf das Gemeinwohl staatliches Versagen eine größere Rolle

sowie als Marktversagen. Folglich zielen Strukturpassungsprogramme und Vereinbarungen der WTO und anderer Freihandelsabkommen darauf ab, den Einfluss nationaler Politik und die Regulierung grenz-

**FÜR DAS  
WOHLERGEHEN EINER  
GESELLSCHAFT IST  
DIE KONTROLLE VON  
IMPORTEN WICHTIGER  
ALS DIE EXPORT-  
FÖRDERUNG**

überschreitender Handelsströme zu begrenzen, um alle Hindernisse für den freien Fluss von Waren und Dienstleistungen abzubauen. Solche Hindernisse sind nach Auffassung der WTO nicht nur Zölle und Quoten an den Außengrenzen, sondern auch nicht tarifäre Hemmnisse wie Preiskontrollen, Investitionsbestimmungen und Gesundheitsstandards. Doch deren Abbau schränkt die Entscheidungsfreiheit von Gesellschaften drastisch ein, das öffentliche Interesse gemäß ihrer kollektiven Präferenzen zu schützen.<sup>95</sup> Mehr noch, die Einschränkung nationalen Handlungsspielraums widerspricht dem Prinzip der demokratischen Souveränität, demzufolge eine Gesellschaft das Recht auf Selbstbestimmung und Diversität hat. Anders gesagt, unter dem Druck der Handelsderegulierung neigen Regierungen dazu, die Bedeutung des allgemeinen Zugangs zu Sozial- und Umweltgütern herunterzuspielen.

***„Man geht immer davon aus, dass Regierungen ihr Volk vertreten. Aber Regierungen sind oft so sehr mit ihren Bilanzen beschäftigt, dass sie sich wenig dafür interessieren, ob Kleinproduzenten besser gestellt werden oder nicht. Tatsächlich wird politischer Spielraum vielfach von Regierungen missbraucht, um mächtige Interessensverbände und korrupte Eliten zu bedienen.“***

Babacar Ndao, FONGS/CNCR, Senegal,  
bei der Regionalkonsultation in Westafrika, Februar 2006

Allerdings ist es kaum abzusehen, wie solche wesentlichen öffentlichen Güter wirksam bereitgestellt werden sollen, wenn nicht die Politik auf nationaler und regionaler Ebene dafür die Verantwortung übernimmt. So kann es im Interesse des Menschenrechts auf Ernährung gegebenenfalls notwendig sein, die Landbesitzrechte neu zu regeln; die Umstellung der Landwirtschaft auf nachhaltige Anbaumethoden mag eine Kombination aus wirtschaftlichen Anreizen und Abschreckungsmitteln erfordern, so wie für die verbesserte Kooperation von Landwirtschaft und Gewerbe eine Neuausrichtung der Investitionspolitik nötig sein kann. Das Recht auf Lebensunterhalt, eine intakte Umwelt und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sind nämlich nur im Rahmen nationaler Politik umzusetzen, mit Hilfe von standortangepassten Maßnahmen, die sich aus dem politischen Konsens ergeben und auf lokalem Know-how und Engagement gründen. Wenn sich die politische Gemeinschaft für die Gemeingüter nicht verantwortlich fühlt, wird sich vermutlich niemand um ihren Schutz kümmern – mit allen Folgen, die eine negative Umweltbilanz für das Gemeinwohl hat. Einer ähnlichen Argumentation folgte die 11. UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung (UNCTAD XI) im Jahre 2004, als dort – allerdings nur mit Bezug auf die Entwicklungsländer – vom Konzept des ‚politischen Spielraums‘, des „political space“ die Rede war.<sup>96</sup>

So gesehen ist insbesondere für die Entwicklungsländer klar, dass Handelsreformen verfehlt sind, wenn sie die Exportförderung über die Steuerung der Importe stellen. Denn die Steuerung von Importen ist für das Wohlergehen einer Gesellschaft wichtiger als die Förderung von Exporten. Anders als nach dem ‚Washington Consensus‘ ist die Frage nicht, was Länder für ihre Integration in den Weltmarkt brauchen, sondern was sie für eine gerechte und nachhaltige Entwicklung brauchen. Da Länder mit einer schwächeren Wirtschaft besonders anfällig für billige und untaugliche Importe sind, muss man ihnen das Recht zugestehen, den Zugang zu ihren Binnenmärkten zu regulieren, um ihr Interesse an menschlicher Entwicklung bestmöglich gewährleisten zu können. Es war schon immer ein Fehler zu glauben, dass Gerechtigkeit im Welthandel allein dadurch zu erreichen ist, dass dem Süden bessere Zugangsmöglichkeiten zu den Agrarmärkten im Norden gewährt werden. Viel wichtiger ist dagegen die Fähigkeit schwächerer Länder, ihre Importe selbst zu regulieren, um bei Bedarf junge Industriezweige, Kleinbauern und eben auch eine bedrohte Umwelt zu schützen.

Zugegebenermaßen kann der Ruf nach größerem nationalen politischen Spielraum dann kontraproduktiv sein, wenn es sich etwa um autoritäre oder korrupte Regierungen handelt. Leider gibt es eine ganze Reihe von Regierungen, die entweder nicht demokratisch legitimiert sind oder trotzdem eine Politik zugunsten kleiner Eliten verfolgen, anstatt sich für die Masse der machtlosen Kleinbauern einzusetzen; in anderen Fällen sind Regierungen ineffizient, oder ihnen fehlen die institutionellen Kapazitäten für eine wirksame Politik. Hier stößt die Handelspolitik an ihre Grenzen, und in diesen Fällen sind nationale gesellschaftliche Kräfte gefordert, ihren angemessenen Platz innerhalb des demokratischen politischen Rahmens einzufordern.

## Um der Existenzrechte willen

Da ein Großteil der Bevölkerung in den meisten Entwicklungsländern nach wie vor durch bäuerliche Landwirtschaft ihren Lebensunterhalt verdient, müssen Regierungen und andere politische Entscheidungsträger von einer Importliberalisierung absehen, wenn Existenzgrundlagen und die Ernährungssicherheit auf dem Spiel stehen. Angesichts des allgemeinen Menschenrechts auf Ernährung sind politische Instanzen sogar verpflichtet – und somit gemäß Völkerrecht befugt –, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schützen, zu erhalten und zu schaffen, um die Produktion einer ausreichenden Menge von gesunden Lebensmitteln so zu ermöglichen, dass Boden, Wasser und Ökosysteme einer Region erhalten bleiben und die Lebensgrundlagen der Produzenten respektiert und gefördert werden.<sup>97</sup>

Diese Verpflichtung erfordert vor allem genügend Spielraum zur Steuerung von Importen, um Kleinbauern und kleine Gewerbetreibende vor einer verhängnisvollen Importflut von Billigprodukten zu schützen. Viele Entwicklungsländer haben diesen Spielraum im Zuge der Strukturanpassungen verloren und sind nicht in der Lage, die Menge an billigen Nahrungsmitteln oder Dumpingprodukten auf ihren Märkten zu kontrollieren. Die Bereitstellung von Billigimporten dient aber nicht der Sicherung der Ernährung im eigenen Land, wenn die einheimische Agrarproduktion durch die importierten Nahrungsmittel und andere Waren Schaden nimmt. So hat in Indien die vermehrte Einfuhr von pflanzlichen Speiseölen unzählige Produzenten von Sonnenblumen-, Kokosnuss- und Palmöl aus dem Geschäft gedrängt, während in Ghana Viehzüchter und Schlachthöfe ihren Lebensunterhalt aufgrund der massiven Importe von billigem Fleisch aus Europa verloren haben, oder in Mexiko subventionierte Exporte der USA Maisbauern in den Ruin treiben. Importe, mit denen die landesüblichen Preise unterboten werden, senken die Verbraucherpreise in städtischen Regionen, entziehen aber der breiten Masse der Kleinbauern und Nahrungsmittelproduzenten ihre Existenzgrundlage. Unter solchen Umständen sind Regierungen gut beraten, den Handel zu beschränken, um nicht den Lebensunterhalt so vieler Menschen zu gefährden.<sup>98</sup>

Zwar hat es Versuche von Regierungen gegeben, den Schutz an ihren Außengrenzen zu verbessern, aber im Rahmen von WTO und bilateralen Abkommen stehen dafür nur begrenzt Mittel zur Verfügung. Die WTO-Vereinbarungen einschließlich des GATT und des Landwirtschaftsabkommens lassen den Mitgliedsstaaten theoretisch zwar einige Möglichkeiten, Schutzmaßnahmen und Qualitätsstandards zu implementieren. In der Praxis aber hat dieser begrenzte Spielraum den Ländern kaum geholfen, und angesichts der Preisschwankungen auf dem internationalen Markt haben sie sich als völlig unbrauchbar erwiesen.<sup>99</sup> In der Doha-Verhandlungsrunde hat die Ländergruppe der G33 vorgeschlagen, preis- und mengenabhängige Schutzmechanismen einführen zu dürfen. Der Vorschlag zur mengenmäßigen Beschränkung der Importe kam aber gar nicht zur Verhandlung. Der Ruf nach einem Schutzmechanismus ging überdies weitgehend unter, weil das Hauptaugenmerk der Runde auf dem unbeschränkten Marktzugang in Nord und Süd lag. Eine solche Ausrichtung bedeutet, dass Zölle und andere Schutzinstrumente schrittweise abgebaut werden, anstatt sie umzugestalten und so der inländischen Wirtschaft einen Entwicklungsspielraum zu verschaffen. Im Gegensatz zu einer Politik der offenen Grenzen fordert dieser Bericht mehr politischen Ermessensspielraum, damit Länder sowohl Zölle als auch Mengen-

beschränkungen zu ihrem Nutzen festsetzen können. Das umfasst sowohl preis- als auch mengenabhängi-

**„Wie und warum sollen wir für andere produzieren, wenn wir uns noch nicht einmal selbst versorgen können? Wichtiger als Zugang zu ausländischen Märkten ist die Entwicklung der lokalen Märkte. Deshalb ist es unbedingt notwendig, dass Länder sich vor Agrarimporten schützen dürfen.“**

Eloi Nombéré, Confédération Paysanne du Burkina Faso, bei der Regionalkonsultation in Westafrika, Februar 2006

ge Zölle, Zollbänder und quantitative Beschränkungen (z. B. Quoten), oder andere Schutzmechanismen.<sup>100</sup>

## Um der Nachhaltigkeit willen

Länder brauchen politischen Spielraum nicht nur zum Schutz bäuerlicher Existenzgrundlagen vor einer verhängnisvollen Importflut, sondern auch zur Umsetzung politischer Maßnahmen, die für ihre selbst gewählte nachhaltige Entwicklung vonnöten sind. Das entspricht auch dem Prinzip des Aktionsplans, der im Jahre 2002 beim Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (WSSD) in Johannesburg besprochen wurde, nämlich dass „jedes Land die Hauptverantwortung für seine eigene nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung der Armut trägt und die Rolle der einzelstaatlichen Politiken und Entwicklungsstrategien nicht genug betont werden kann“.<sup>101</sup> Gemäß dem Prinzip wirtschaftlicher Subsidiarität in der Landwirtschaft appelliert ein solcher Ansatz an die Politik, der inländischen Nahrungsmittelerzeugung und -verarbeitung sowie der Entwicklung inländischer Märkte Vorrang zu geben. Im Interesse des Umweltschutzes wird zudem zu einer Politik aufgerufen, die die Verschmutzung und Überbewirtschaftung von Boden und Wasser abstrafte und die Umstellung auf eine lokal angepasste und nachhaltige Landwirtschaft fördert. Im Sinne nachhaltiger Entwicklungsziele geht es bei der Importpolitik nicht nur um die Verhinderung von Billigimporten, son-

**LÄNDER BRAUCHEN POLITISCHEN SPIELRAUM UM IHREN INDIVIDUELLEN WEG EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG EINSCHLAGEN ZU KÖNNEN**

**„Bei einer Erweiterung des nationalen Handlungsspielraums geht es nicht darum, sich vom Rest der Welt zu isolieren. Vielmehr geht es darum, in Anbetracht der spezifischen Bedingungen eines Landes oder einer Region Politik zu gestalten und dabei das Recht der Menschen auf den Konsum kulturell angepasster, gesunder und nachhaltig produzierter Nahrungsmittel in den Vordergrund zu stellen.“**

Eva Carazo, Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense, Costa Rica, bei der Regionalkonsultation in Mittelamerika, Oktober 2006

dern auch darum, die Importe von Waren, Dienstleistungen und Kapital an gewisse Qualitätsanforderungen zu knüpfen. Die Länder brauchen zum Beispiel Kompetenzen, um auf den Zufluss von Auslandsinve-

## Die nationale Politik braucht größeren Handlungsspielraum:

- Zum Schutz kleinbäuerlicher Betriebe vor einer Importflut durch eine gezielte Importpolitik mit Zöllen, Quoten sowie preis- und mengenabhängigen Schutzmaßnahmen;
- Zur Sicherstellung einer wirksamen Förderstrategie etwa in Form von Angebotsmanagement oder Staatshandelsfirmen durch gezielte importpolitische Maßnahmen;
- Zur Durchsetzung nationaler Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit und -qualität und zum Umweltschutz;
- Zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen für nachhaltige Erzeuger im Inland vis-a-vis Importeuren durch die Einführung von Qualitätsstandards für Importe;
- Zur Umsetzung von Vorschriften für ausländische Konzerne sowie einer Politik zur Förderung der Wertschöpfung im Inland bzw. für Bedingungen an ausländische Direktinvestitionen, den Anteil inländischer Wertschöpfung zu erhöhen.

stitionen einzuwirken, die Aktivitäten transnationaler Unternehmen zu lenken, die inländische Produktion an strenge Lebensmittelsicherheitsvorschriften oder Umweltauflagen zu binden oder Unterstützungsprogramme für eine gesunde ländliche Wirtschaft zu entwerfen. Politischer Handlungsspielraum erfordert mehr Flexibilität nicht nur im Hinblick auf Zölle, Quoten und andere Instrumente zur Kontrolle des Außenhandels, sondern auch angesichts multilateraler Übereinkommen, die die Einführung innenpolitischer Politiken und Maßnahmen beschneiden.

In den letzten beiden Jahrzehnten sind durch die Umsetzung der Strukturanpassungsmaßnahmen aus den 1980er Jahren die nationalen Regulierungsmöglichkeiten weitgehend beschränkt worden. Dazu haben auch die vielen Nebenabkommen des GATT und später die WTO beigetragen, einschließlich des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT), des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS), des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) bzw. des Übereinkommens über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS). Da diese und andere Vereinbarungen technische Regulie-

rungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Stützung der inländischen Wirtschaft und die Umsetzung von Gesundheits- und Sozialstandards begrenzen, verliert die öffentliche Politik damit die Fähigkeit, die Gesellschaft beim Schutz öffentlicher Güter zu unterstützen. Da zudem das GATS – und einige bilaterale und regionale Vereinbarungen, allen voran das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) – das Diskriminierungsverbot nicht nur auf Waren und Dienstleistungen, sondern ausdrücklich auch auf Unternehmen beziehen, ergeben sich ernsthafte Probleme vor allem bei der Regulierung von (landwirtschaftlichen) Dienstleistungen wie der Finanzierung und Beratung, die für die Ernährungssicherheit von großer Bedeutung sind.

Die Länder müssen aber auf ihrer Zuständigkeit beharren, wenn es gilt, die Aktivitäten ausländischer Konzerne im Zaum zu halten, sofern diese gegen nationale Kartellgesetze verstoßen oder ihre Marktmacht im Sinne von Preisabsprachen oder Kartellbildung missbrauchen. Nationale Regierungen müssen gegebenenfalls auch zum Schutz inländischer Produzenten die Geschäftstätigkeit von Unternehmen regulieren. So könnte man etwa ausländischen Supermarktketten, die mit landwirtschaftlichen Betrieben feste Abnahmeverträge schließen, auferlegen, den einheimischen Bauern einen fairen Anteil am Gewinn zu überlassen. Die Regierungen könnten sich dafür einsetzen, die Netzwerke zwischen Bauern, Verarbeitern vor Ort, kleinen Einzelhändlern und Konsumenten auf dem Land ebenso zu stärken wie die zwischen ausländischen Unternehmen und inländischen Firmen, um so viel Wertschöpfung wie möglich in der Region zu halten und der Kapitalflucht entgegenzuwirken. Der politische Handlungsspielraum für eine Politik zugunsten größtmöglicher Wertschöpfung im eigenen Land sowie für die Verabschiedung von gesetzlichen Anforderungen an Joint Ventures mit einheimischen Firmen muss unbedingt erhalten bleiben (mehr dazu in Kapitel 3.5).

Ebenso muss der politische Spielraum für spezifische Stützungsmaßnahmen bewahrt bleiben. So werden nationale Programme zum Angebotsmanagement („Supply Management“) nur dann angemessen funktionieren, wenn sie mit effektiven Kontrollmechanismen an den Außengrenzen einhergehen, die die Einfuhr von derartigen Produkten beschränken (mehr dazu in Kapitel 3.3). Das Gleiche gilt für Staatshandelsfirmen oder staatliche Vermarktungsgesellschaften. Wo immer solche Einrichtungen die Bauern beim Vertrieb und der Vermarktung von Lebensmitteln unterstützen, Mindestpreise garantieren und durch Pufferbestände und Lagerhaltung das Preisniveau stabilisieren, ist der nationale Gesetzgeber gefragt, die Importpreise und -mengen zu kontrollieren und auf nationaler Ebene ein Management der Handelsströme vorzunehmen (mehr dazu in Kapitel 3.5).

Darüber hinaus muss es den Ländern gestattet sein, Maßnahmen zugunsten der Nahrungsmittelsicherheit und -qualität sowie des Umweltschutzes zu ergreifen, denn dabei handelt es sich um wichtige Strategien zum Schutz gegen Lebensmittelinfektionen und zum Schutz der natürlichen Ressourcen und der Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme. Die Länder müssen daher mehr als bisher in der Lage sein, einerseits stärkere und effektivere Regulationsmaßnahmen zu entwickeln, wie etwa Prozess- und Produktionsstandards für nachhaltige Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung, und andererseits Standards für die Einsetzung von Monitoring- und

Kontrollsystemen zu erarbeiten. Es würde dem Prinzip der demokratischen Souveränität zuwiderlaufen, wenn solche nationalen Maßnahmen unter multilateraler Aufsicht stehen würden und ihre Notwendigkeit – oder gar ihre Legitimität – dort abgesegnet werden müsste. Wenn Länder im Inland strenge Gesetze erlassen haben, brauchen sie einen angemessenen Spielraum, um diese Normen auch auf Importe anzuwenden. Länder müssen das Recht haben, den Zugang zu ihren Märkten von der Einhaltung gewisser Qualitätsstandards abhängig zu machen, um einheimische Produzenten den Importeuren gegenüber nicht schlechter zu stellen (mehr dazu in Kapitel 3.4).

## 3.2 In Multifunktionalität investieren

In den meisten Ländern befindet sich die Landwirtschaft in einem Dilemma: Einerseits leiden Bäuerinnen und Bauern unter sinkenden Einkommen und der zunehmenden Konzentration in der Landwirtschaft, während andererseits von ihnen erwartet wird, dass sie ohne finanzielle Gegenleistung unverzichtbare Gemeingüter zur Verfügung stellen. Insbesondere kleine und mittlere bäuerliche Betriebe in Regionen mit prekären Umweltbedingungen haben kaum Chancen, sich in einem Wettbewerb zu behaupten, der zudem durch eine unausgewogene Agrarpolitik, Subventionen für die industrielle Landwirtschaft und das Versagen der Marktmechanismen auf dem Weltmarkt verzerrt wird. Aus diesem Grund sind Regierungen auf der ganzen Welt gezwungen, die Landwirtschaft institutionell und finanziell zu unterstützen, um die Lebensmittelproduktion zu sichern, Familienbetriebe am Leben zu halten, und die Umwelt zu schützen. Außer in Ländern mit riesigen Anbauflächen und einem geringen Anteil traditioneller Landwirtschaft können kleine bäuerliche und Familienbetriebe nur überleben, wenn sie von der Politik unterstützt werden. Und so wie sie auf Unterstützung angewiesen sind, um soziale Gemeingüter zu bewahren, brauchen sie auch Hilfe für die Bereitstellung ökologischer Gemeingüter. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen Bauern dafür entschädigt werden, dass sie – wie Ökonomen sagen – positive Externalitäten schaffen, wie etwa sauberes Wasser, Biodiversität und Landschaften im ländlichen Raum. Hier steht die so genannte Multifunktionalität der Landwirtschaft auf dem Spiel, d. h. die Merkmale, die Landwirtschaft zu mehr als bloß einem Wirtschaftszweig machen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die anhaltende Debatte über die Kürzung nationaler Agrarbeihilfen, der zweite Pfeiler der Reform des WTO-Landwirtschaftsabkommens, in einem neuen Licht. Während eine Reihe von Wirtschaftswissenschaftlern und Poli-

tikern die nationale Subventionspolitik als Auswuchs des Protektionismus betrachtet, den es vollständig abzubauen gilt, legt eine Würdigung der nicht-ökonomischen Dimensionen der Landwirtschaft eine veränderte Sichtweise nahe. Nationale Unterstützung ist gefragt, um die Multifunktionalität der Landwirtschaft – im Hinblick auf Gesellschaft und Umwelt – zu bewahren. Wird diese Erkenntnis wirklich ernst genommen, rückt die Suche nach gerechten und umweltfreundlichen Handelsregeln ins Blickfeld. Es geht dann vielmehr um die angemessene Höhe und Gestaltung der inländischen Unterstützung, und nicht um ihren Abbau.

Allerdings muss man sagen, dass die gegenwärtigen Subventionssysteme zur Förderung der Multifunktionalität völlig untauglich sind. Mehr noch, sie laufen ihr sogar zuwider. In sozialer Hinsicht profitieren von den Agrarsubventionen in den USA und der EU – den beiden größten Handelsmächten mit den höchsten Beihilfen – überwiegend große industrielle Betriebe und Unternehmen, statt Familienbetriebe und die nachhaltige ländliche Entwicklung. Ob ein Landwirt in den USA Fördermittel erhält, hängt nicht von seinem Einkommen, sondern von den Pflanzenarten ab, die er anbaut. 90 % der Hilfen werden für Mais, Weizen, Sojabohnen und Reis aufgewendet, während Farmer für die ca. 400 anderen Anbaupflanzen überhaupt keine finanzielle Unterstützung erhalten.<sup>102</sup> In der EU erlauben seit der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Direktzahlungen, die sich an der Betriebsgröße orientieren, den Agrarkonzernen, diese Zahlungen in ihrer Preiskalkulation zu berücksichtigen; die Inputs, die sie anbieten, wie Chemikalien und Maschinen, aber auch die Abnahmepreise können sie dementsprechend zu ihrem Vorteil gestalten. Weil die Zahlungen nicht an Beschäftigungsintensität oder Umweltschutzerfordernisse gekoppelt sind, können 20 % der Bauern immer noch 80 % der Gelder vereinnah-

**DIE  
MULTIFUNKTIONALI-  
TÄT DER LANDWIRT-  
SCHAFT ZU  
GEWÄHRLEISTEN  
ERFORDERT  
ÖFFENTLICHE  
UNTERSTÜTZUNG**

men.<sup>103</sup> Im Ergebnis werden die öffentlichen Gelder also derzeit in Form von Subventionen ausgezahlt, die zu einem großen Teil den intensiven Großbetrieben und Agrarkonzernen zugute kommen. Ähnliches gilt, wenn man die Multifunktionalität unter dem Umweltaspekt betrachtet. Mit öffentlichen Geldern wird der Niedergang der Ökosysteme zu einem Gutteil mitfinanziert. So wird der Einsatz von Chemikalien, Maschinenparks und Bewässerungssystemen ebenso gefördert, wie indirekt durch subventionierte Futtermittelpreise die Aufzucht und Mastung von Tieren in industrieller Viehhaltung. Agrarbeihilfen für industrielle Bewässerung, fossilen Kraftstoff oder Düngemittel und Chemikalien beschleunigen den Niedergang, erzeugen externe Kosten, die der Umwelt und der Gesellschaft als ganzer aufgebürdet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es höchste Zeit, die vorhandenen nationalen Subventionsprogramme gründlich zu überarbeiten. Ein erster Schritt in die richtige Richtung ist die Unterscheidung von mindestens drei verschiedenen Arten von Beihilfen. Zum einen geht es um eine Stützung der Marktpreise, d. h. um politische Maßnahmen, die Einfluss auf Erzeuger- und Verbraucherpreise nehmen, wie etwa Garantiepreise für bestimmte Produkte, Zölle und Abgaben auf Importe oder Quoten u. ä. Die Stützung von Marktpreisen ist nicht nur deshalb in die Kritik geraten, weil solche ‚dirigistischen‘ Maßnahmen natürlich mit dem Paradigma des Freihandels unvereinbar sind; sie haben auch den Nachteil, dass damit Anreize zur Überproduktion geschaffen werden, was wiederum zum Dumping oder Preiseinbruch auf ausländischen Märkten führen kann. Wo immer möglich, ist die Einführung von Programmen zum Angebotsmanagement, eine gangbare Lösung: Damit werden Preise stabilisiert, ohne ein Überangebot zu schaffen (siehe Kapitel 3.3).

Eine zweite Form nationaler Beihilfen besteht in direkten Zahlungen an die Bauern, bei denen Geld vom Steuerzahler zum Erzeuger umgelenkt wird, ohne dass die Verbraucherpreise steigen. In der Vergangenheit sind wegen der WTO-Anforderungen sowohl Programme zum Angebotsmanagement als auch andere Maßnahmen zur Marktpreisstützung größtenteils abgelöst worden durch zunehmende Direktbeihilfen. Diese Zahlungen sind aber auch nicht unproblematisch. Denn die zunehmend marktmächtigen Agrarkonzerne können diese Subventionen ausnutzen, um die Preise zu senken, die sie bei Abnahme der Waren zahlen. Dadurch werden die Bauern erneut dazu gedrängt, mehr zu produzieren als nötig. Überdies können sie durch die Direktzahlungen auch dann im Geschäft bleiben, wenn sie eigentlich nicht wettbewerbsfähig sind. Kritisch ist zudem, dass die Zahlungen es den Bauern ermöglichen, ihre Produkte unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen, was wiederum die Gefahr des Dum-

pings auf anderen Märkten birgt. Direktzahlungen müssen daher dringend an strikte Kriterien geknüpft werden, die ländliche Beschäftigung maximieren, Umweltschutz gewährleisten und Dumping reduzieren.

Eine dritte Kategorie staatlicher Hilfen besteht in der Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen, wie Forschung, Beratung, Ausbildung, Infrastruktur sowie Programmen zur ländlichen Entwicklung und Agrarumweltprogrammen. Richtig eingesetzt, im Sinne einer Förderung von kleinen umweltfreundlichen Familienbetrieben, kann diese Art von Beihilfen politische Strategien und Maßnahmen verzahnen, die die richtigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landwirtschaft schaffen.<sup>104</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass die Bauern ihr Auskommen durch Landwirtschaft und nicht durch staatliche Beihilfen bestreiten sollen, muss die Reform der nationalen Subventionsprogramme auf eine Kombination aus ökologisch und sozial konditionierten Direktzahlungen, einem Angebotsmanagement und der Schaffung von nachhaltigen Rahmenbedingungen für die bäuerliche Landwirtschaft abzielen.

## Rahmenbedingungen für eine nachhaltige bäuerliche Landwirtschaft

Wenn Regierungen versuchen, bäuerlichen Familienbetrieben Zugang zu Binnenmärkten zu verschaffen – was für sie wichtiger ist als der Zugang zu ausländischen Märkten –, dann sollte sich diese Strategie an der zentralen Frage orientieren, mit welchen politischen Maßnahmen Kleinbauern und insbesondere Frauen langfristig der Zugang zu nationalen und lokalen Märkten gesichert werden kann. Zunächst einmal geht es dabei um mehr als den Handel, nämlich um politische Aspekte wie den Schutz der Landrechte von Gemeinwesen, den Zugang zu grundlegenden natürlichen Ressourcen, die Stärkung von Frauenrechten und Besitztiteln für Frauen. Wenden sich die Länder von ihrer Exportorientierung und Importabhängigkeit ab, müssen die Regierungen zudem für eine dezentralisierte Infrastruktur auf dem Land sorgen, die die regionale Vermarktung begünstigt und ländliche und städtische Gebiete miteinander verbindet, damit sich das Hinterland zum Hauptnahrungsmittellieferanten der großen Städte und Ballungsräume entwickeln kann.

Wenn darüber hinaus die landwirtschaftliche Produktion in kleinen Betrieben Vorrang vor großflächigen Monokulturen haben soll, brauchen diese Kleinbauern Unterstützung, um durch kooperative Formen der Wirtschaftstätigkeit eine ‚kritische Masse‘ zu erreichen, so etwa durch gemeinschaftliche Lagerung, Verarbeitung und Vermarktung. Ein gutes Beispiel ist die Genossenschaft von Milcherzeugern in Anand in Indien (Anand Milk Producers Union/

AMPU), die so erfolgreich war, dass die nationale Behörde zur Entwicklung der Milchwirtschaft in Indien sie zum Vorbild genommen hat. Die Genossenschaft ist ein Zusammenschluss vieler kleiner Kooperativen, die Milch produzieren und wiederum ein Zusammenschluss hunderter Frauen auf dem Land sind, von denen viele nur eine einzige Kuh ihr Eigen nennen. Sie betreibt eine große moderne Molkerei und vertreibt landesweit eine Vielzahl von Markenprodukten.<sup>105</sup> Ähnliche Beispiele finden sich in Ländern des Nordens, zum Beispiel bei der Vermarktung von fairer Biomilch in Deutschland. Dabei haben sich Bauern zusammengeschlossen, um ihre eigene Molkerei zu betreiben und einen fairen Milchpreis zu gewährleisten. Regierungen sollten solche Zusammenschlüsse durch institutionelle und finanzielle Hilfen fördern, etwa indem sie öffentliche Gelder für Kleinkredite oder Darlehen zur Verfügung stellen.

So tun Regierungen gut daran, bäuerliche Organisationen und Kooperativen gezielt zu unterstützen, damit sie eine Schlüsselrolle auf den lokalen und regionalen Märkten wahrnehmen können. In einigen Teilen Lateinamerikas konnte zum Beispiel die Beteiligung von Kleinbauern auf den lokalen Märkten durch Eigeninitiative und Unterstützung von NGOs verbessert werden, indem ökologische Wochenmärkte (*ferias ecológicas*) eingerichtet wurden. Mit relativ geringer Infrastrukturhilfe und der Besteuerung von Know-how – etwa dem Aufbau von Marktständen, der Bereitstellung von zeitlich günstigem Transport, der Unterstützung bei der Werbung, oder durch Grundkurse in Buchhaltung – konnten beachtliche Erfolge erzielt werden. Es gibt eine Reihe ähnlich erfolgreicher Initiativen von lokalen und regionalen Handelsnetzwerken, auch in Industrieländern.

Zudem hängen Fortschritte in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben viel eher vom Zuwachs an Wissen ab als von einer Vergrößerung der Anbaufläche oder einem Mehr an Inputs. Untersuchungen haben gezeigt, dass in Ländern mit einem Anstieg der landwirtschaftlichen Produktivität öffentliche Investitionen in landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung sowie in ländliche Infrastruktur der Hauptauslöser waren. In den Entwicklungsländern sind allerdings die Ausgaben für landwirtschaftliche Forschung noch immer sehr niedrig. Noch problematischer ist, dass die Forschung – ob im Norden oder im Süden – zunehmend von Konzernen dominiert wird. Das Gros privater Gelder für Agrarforschung stammt von großen Produktionsmittelherstellern oder aus der verarbeitenden Industrie – während die Unternehmen gleichzeitig die hauptsächlichen Nutznießer der staatlich finanzierten Forschung sind. Folglich konzentriert sich die Forschung und Entwicklung meist auf kapitalintensive Landwirtschaft mit einem hohen Bedarf an Produktionsmitteln, wie etwa die Herstellung von Hohertragsaatgut mithilfe der Bio-

technologie – kurzum Bereiche, wo die Konzerne im Gegenzug hohe Gewinne erwarten.<sup>106</sup> Zur Refinanzierung ihrer Investitionen beantragen die Konzern Patente, die zudem die Bauern daran hindern, die entwickelten Produkte wie etwa Saatgut weiter zu verwenden; die Unternehmen erzeugen damit neue

**„Man muss aufpassen, wenn man mehr Nachhaltigkeits-Forschung fordert und dabei nicht berücksichtigt, wer das in die Hand nehmen soll. Viele große Konzerne entwickeln gentechnisch verändertes Saatgut und erklären das als nachhaltige Lösung. Aber gentechnisch verändertes Saatgut schafft nur neue Abhängigkeiten. Wir brauchen eine von Kleinbauern mitbestimmte Forschung zum Thema nachhaltige Landwirtschaft, um die Wissensbasis der Bauern zu erweitern und ihre Fähigkeiten zu verbessern.“**

P.V. Satheesh, Deccan Development Society, Indien, bei der Regionalkonsultation in Asien, Mai 2006

Abhängigkeiten von ihrem Know-how und tragen dazu bei, dass das bei den Bauern und vor Ort vorhandene Fachwissen in Vergessenheit gerät.<sup>107</sup>

Im Rahmen einer Neuorientierung von Forschung und Entwicklung sollten sich Regierungen, Forschungseinrichtungen und ländliche Kooperativen für kostengünstige, lokal angepasste technische Verbesserungen stark machen, die die Produktivität und Umweltverträglichkeit einer extensiveren, auf traditionelle Kenntnisse gestützten Landwirtschaft fördern. Die Forschung sollte wieder die Bedürfnisse von Kleinbauern, bäuerlichen Familienbetrieben und nachhaltiger Landwirtschaft ins Auge fassen und die Bäuerinnen und Bauern selbst stärker integrieren. Darüber hinaus sollte die Forschung den Austausch von traditionellem Wissen besonders für Bäuerinnen professionalisieren, weil in Zeiten des globalen Klimawandels und rascher wirtschaftlicher Umbrüche das Wissen um die Herstellung von Saatgut, nachhaltige Anbaumethoden und lokale Vermarktungsstrategien durch interkulturelles Lernen und den Austausch von Informationen ständig erweitert werden muss.

Darüber hinaus sollten die landwirtschaftlichen Betriebe bei der Agrarwende, bei der allmählichen Umstellung auf nachhaltige Anbaumethoden unterstützt werden. Im Norden wie im Süden sind Bauern langfristig darauf angewiesen, ihre natürliche Produktionsbasis zu erhalten und gesunde Qualitätsprodukte herzustellen. In den letzten Jahrzehnten wurden diverse Strategien zur Deindustrialisierung der Landwirtschaft entwickelt, darunter Strategien für eine ressourcenschonende Landwirtschaft („Resource-Conserving Agriculture“), die biologische Landwirtschaft oder auch die Agroökologie („Agroecology“) als weitgehendste Methode zur Wiederherstellung der Nährstoffkreisläufe innerhalb eines

**REGIERUNGEN SOLLTEN DIE ENTWICKLUNG KOSTENGÜNSTIGER, LOKAL ANGEPASSTER TECHNOLOGIEN UNTERSTÜTZEN, UM DIE PRODUKTIVITÄT UND UMWELT-VERTRÄGLICHKEIT KLEINBÄUERLICHER LANDWIRTSCHAFT ZU VERBESSERN**

Betriebs und zur Praktizierung eines an Biodiversität orientierten Landbaus.<sup>108</sup> Angesichts der ökologischen Herausforderungen ist es allerhöchste Zeit, dass solche Strategien für zukunftsorientierte Bauern in Nord und Süd handlungsbestimmend werden.

Zur Unterstützung der Transformation hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft können Regierungen aus einem Bündel von politischen Maßnahmen wählen, die sich bereits in der Vergangenheit bewährt haben.<sup>109</sup> Wenn etwa umweltbelastende Produktionsmethoden mit Steuern und Abgaben sanktioniert werden, müssen die Verursacher für die entstandenen Umweltschäden zahlen und werden das Ausmaß der Umweltverschmutzung reduzieren. Auf industrielle Produktionsmittel wie Düngemittel und Pestizide können Steuern erhoben werden, um die Umstellung auf geschlossene Nährstoffkreisläufe zu beschleunigen. Flankierend können von staatlicher Seite niedrig verzinsten Kredite für Investitionen in ressourcenschonende Technologien angeboten werden. Auch staatliche Umweltschutzprogramme tragen dazu bei, die Gesundheit lokaler Ökosysteme wiederherzustellen. Durch die Unterstützung der bäuerlichen Ausbildung und den Betrieb von Feldschulen für die Vermittlung nachhaltiger Anbaumethoden bzw. den Ausbau der Kapazitäten entsprechender NGOs wird die eigenverantwortliche Weiterentwicklung in ländlichen Gemeinwesen gefördert, und es wird erreicht, dass die Menschen vor Ort sich aktiv in diesen Prozess einbringen. Schließlich kann eine verbesserte Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit eine Veränderung der Verbrauchergewohnheiten hin zu nachhaltigeren, regional erzeugten Nahrungsmitteln bewirken. Am wichtigsten aber ist, dass die Regierungen lokale und zivilgesellschaftliche Programme für die Entwicklung von Prozess- und Produktionsstandards für nachhaltige Landwirtschaft fördern und Strategien entwickeln, dass diese Standards mittelfristig auf die gesamte Agrarproduktion eines Landes ausgedehnt werden (siehe Kapitel 3.4).

### Konditionierung von Direktzahlungen

Für bäuerliche Familienbetriebe ist es eine große Hilfe, wenn durch Angebotsmanagement angemessene Preise sichergestellt werden sowie wenn politische Rahmenbedingungen für bäuerlichen Familienbetriebe den Zugang zu lokalen und nationalen Märkten erleichtern und die Umstellung auf nachhaltige Produktionsmethoden gefördert wird. Diese Maßnahmen würden den gegenwärtigen Marktbedingungen, die nachhaltig wirtschaftende Familienbetriebe benachteiligen, bereits derartig entgegenwirken, dass Kompensationszahlungen weitgehend überflüssig würden. Trotzdem mag es Fälle geben, in denen für einen begrenzten Zeitraum staatliche Hilfe in Form von Direktzahlungen nötig ist. Zum Beispiel

verursacht die Umstellung eines Betriebs auf nachhaltigere Landwirtschaft Anpassungskosten, die die Regierungen gegebenenfalls für die Übergangszeit mit Beihilfen abfangen sollten. Die aktuellen Programme massiver Direktbeihilfen allerdings müssen dringend reformiert werden, und überhaupt sollten direkte Subventionen jeder Art strengen Kriterien unterliegen. Da gegenwärtige Direktzahlungen immer noch Anreize für eine Ertragsmaximierung – und damit für die Überproduktion – enthalten, sollte sie grundlegend reformiert werden. Zudem sollten Subventionen nur an Betriebe gehen, die nachhaltigen Landbau praktizieren, während die Höhe der Zahlung an die Zahl der Arbeitsplätze im Betrieb geknüpft werden sollte.<sup>110</sup> Damit würde Beschäftigung im ländlichen Raum gefördert, und es würden die bäuerlichen Betriebe profitieren, die mit den arbeitsintensivsten und umweltverträglichsten Methoden arbeiten.

Trotzdem würde auch nach einer grundlegenden Reform der Subventionssysteme in Nord und Süd eine deutliche Chancenungleichheit zwischen wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Ländern fortbestehen. Das trifft vor allem auf die reichen Länder zu, wo das Subventionsniveau extrem hoch ist. Sogar nach der Einführung strikter Konditionen hätten schwächere Länder schlicht nicht die Kapazitäten, ihre Subventionen an das Niveau in reicheren Ländern anzupassen, selbst wenn bei weitem nicht alle Unterstützung finanzieller Art sein muss. Deshalb bleibt die Struktur der Subventionssysteme weiterhin auf der Tagesordnung. Bisher geht es in der Diskussion der Stützungsmaßnahmen in der „Green Box“ der WTO vor allem um ihre negativen ‚handelsverzerrenden Auswirkungen‘.<sup>111</sup> Und tatsächlich sind die Auswirkungen der Zahlungen in der Green Box auf Welthandel und -produktion klar analysiert worden.<sup>112</sup> Daher müssen diese Zahlungen reformiert werden. Dabei sollte die Diskussion allerdings vor allem ins Visier nehmen, welche positiven sozialen und umweltfreundlichen Auswirkungen Subventionen haben müssen, wenn man sie weiterhin aufrecht erhalten will. Würden die Maßnahmen der „Green Box“ wirklich unter „grünen“ Umweltgesichtspunkten neu definiert werden, könnten jene Verhandlungsparteien, die Subventionen zum Erhalt der sozialen und ökologischen Multifunktionalität der Agrarwirtschaft befürworten, gar mit jenen kooperieren, die die Minimierung der ‚Handelsverzerrungen‘ im Blick haben. Denn weder die ‚entkoppelten Einkommensbeihilfen‘ noch die ‚Investitionshilfen‘ – Kategorien, für die es derzeit im Rahmen der „Green Box“ keine Reduktionsverpflichtung gibt – tragen zur Nachhaltigkeit bei, sofern sie nicht an weitere Bedingungen geknüpft sind. Diese Subventionen können sich gar nachteilig auswirken, wenn sie es Bauern ermöglichen, ihre nicht nachhaltigen Produktionsmethoden fortzuführen.

## Unterstützung ohne Dumping

In der gegenwärtigen Debatte richten sich vor allem zwei Vorwürfe gegen die staatlichen Unterstützungsprogramme: Erstens kurbelt Unterstützung die inländische Produktion an, wodurch sich der Marktanteil für Importe verringert. Zweitens führt Unterstützung zum Exportdumping. In einem öko-fairen Welthandelsregime und im Interesse der Prinzipien demokratischer Souveränität und ökonomischer Subsidiarität hat die erstgenannte Befürchtung keine Priorität. Denn keine Gesellschaft der Welt, im Norden wie im Süden, sollte davon abgehalten werden, aus eigener Kraft die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu verfolgen. Indes sollte ein multilaterales Handelsregime, das das Prinzip der extraterritorialen Verantwortung ernst nimmt, allerdings sicherstellen, dass die Stützungsmaßnahmen anderen keinen Schaden zufügen. Dumping von Waren, im schlimmsten Fall durch Exportsubventionen wie aber auch durch entkoppelte Einkommensbeihilfen, sind keinesfalls hinnehmbar. Als vorübergehende Maßnahme, bis das Dumping von Agrarprodukten streng und effektiv verboten wird, könnte eine multilaterale Institution dazu autorisiert werden, ein „Dumping-Warnsystem“ zu schaffen, mit dem Regierungen alarmiert werden, wenn durch Dumping bäuerliche Interessen in den Importländern verletzt werden. Gestützt auf diese Information sollten die importierenden Länder beraten werden und eine Empfehlung zum Schutz ihrer einheimischen Landwirtschaft bekommen, den sie durch einen erhöhten Zollsatz auf die entsprechenden Importe realisieren könnten.

Allerdings muss sich vergegenwärtigt werden, dass die Tendenz der bestehenden Stützungsmaßnahmen, soziale Privilegien und Umweltzerstörung Vorschub zu leisten, durch die Definition von Dumping in der WTO verstärkt wird. Staatliche Stützungsmaßnahmen sind nach allgemeiner Auffassung die wichtigste Triebkraft hinter den Preisverzerrungen, die Dumping erst möglich machen. Als Maßstab für die Quantifizierung der Verzerrung durch Stützungsmaßnahmen dient der Weltmarktpreis für ein Produkt; jede Stützung oberhalb von 5 % des Produktionswertes wird als handelsverzerrend und damit unzulässig betrachtet. Der Weltmarktpreis ist aber als Anhaltswert potenziell zu niedrig, weil die großen Anbieter die Kosten für soziale und ökologische Schäden in ihrer Preisgestaltung nicht berücksichtigen. In die Berechnungen der WTO (oder der OECD) fließt zum Beispiel nicht mit ein, welche Kosten der Verbrauch von Grundwasser aus fossilen Aquiferen für die Bewässerung im Mittleren Westen der USA oder die großflächige Abholzung von Wäldern im brasilianischen Cerrado zur Gewinnung von Weideland und anschließend Land

### Elemente eines Dumping-Warnsystems

- Ein Dumping-Warnsystem warnt Regierungen, damit Dumpingimporte nicht die Lebensgrundlage von Bauern in den Importländern gefährden;
- Exportländer müssen sich bei einer multilateralen Institution registrieren lassen und Informationen über die jährliche Höhe der staatlichen Beihilfen und die Preise aller Exportprodukte vorlegen;
- Die multilaterale Institution überprüft die Daten und berechnet den Unterschied zwischen den Exportpreisen und den Produktionskosten.
- Sie informiert Länder, die Waren einführen, bzw. berät sie über eine Erhöhung ihrer Zölle gegenüber Ländern, die Dumping praktizieren.

für Export-Monokulturen (Sojabohnen) verursachen. Von diesem grundlegenden Defekt einmal abgesehen, ist es zudem klar, dass die Vollkosten nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktion – in einer Welt mit höchst unterschiedlichen Gesellschaften und Ökosystemen – nur in einem nationalen (oder regionalen) Kontext und nicht auf globaler Ebene ermittelt werden können. Die Kosten zum Erhalt bäuerlicher Familienbetriebe und natürlicher Ressourcen in einer Region mit günstigen Produktionsbedingungen liegen vermutlich niedriger als die zum Erhalt von landwirtschaftlichen Systemen in einer Region mit prekären Bodenverhältnissen. Deshalb ist das Ideal eines globalen ‚Einheitspreises‘, der über alle Volkswirtschaften hinweg die wirtschaftliche Effizienz maximieren soll, mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit unvereinbar.

*„Öffentliche Beihilfen für die Landwirtschaft sind an sich kein Problem, solange sie nicht zu Dumping führen. Manche Stützungsmaßnahmen verursachen kein Dumping, wie etwa öffentliche Gelder für Forschung, Investitionen in die Infrastruktur und Förderung alternativer Konzepte wie Agrarökologie oder Wiederaufforstungsprogramme.“*

Tania Vanegas, Humboldt-Zentrum, Nicaragua,  
bei der Regionalkonsultation in Zentralamerika, Oktober 2006

Vor diesem Hintergrund muss man unbedingt die zusätzlichen Auswirkungen berücksichtigen, da es ebenfalls ein Form des Dumping ist, wenn Produkte zu Preisen verkauft werden, die die externen ökologischen und sozialen Produktionskosten nicht internalisieren. In einem nachhaltigen und gerechten Handelssystem würde ein Produkt dann als Dum-

**KEINE GESELLSCHAFT  
DER WELT SOLLTE  
DAVON ABGEHALTEN  
WERDEN, AUS  
EIGENER KRAFT EINEN  
HOHEN GRAD AN  
SELBSTVERSORGUNG  
ZU VERFOLGEN**

**DAS IDEAL EINES  
GLOBALEN  
EINHEITSPREISES IST  
UNVEREINBAR MIT  
DEM PRINZIP DER  
NACHHALTIGKEIT**

pingprodukt angesehen werden, wenn es unter dem Marktpreis verkauft wird, der in Erzeugerländern erzielt wird, in denen die Multifunktionalität der Landwirtschaft gesichert ist. Eine solche ganzheitliche Definition des Dumping würde der zunehmenden Kostenexternalisierung zuwiderlaufen, die gegenwärtig durch den Welthandel begünstigt wird, weil Agrarkonzerne ihre wirtschaftlichen Aktivitäten dorthin verlagern, wo sie externe Kosten maximieren können. Sogar die konventionelle Wirtschaftstheorie räumt eine, dass wahrer „Freihandel“ auf den vollständigen Produktionskosten beruhen muss. Ein nachhaltiges und gerechtes Handelsregime würde den Handel mit Waren nur zulassen, wenn der Preis alle Kosten der nachhaltigen Produktion internali-

siert. Eine Methode zur Berechnung dieses Preises könnte auf vorhandene wissenschaftliche Bemühungen aufbauen, die Vollkosten der landwirtschaftlichen Produktionen zu schätzen. So hat zum Beispiel eine Gruppe von Forschern versucht, die Vollkosten der Agrarproduktion im Vereinigten Königreich zu berechnen, einschließlich der Kosten für zum Beispiel Lebensmittelkrankheiten, Umweltverschmutzung und der BSE-Krise.<sup>113</sup> Auf lange Sicht könnte ein „Dumping-Warnsystem“ aufbauend auf solchen Berechnungen den Unterschied zwischen den Kosten nachhaltiger Produktion und den tatsächlichen Exportpreisen für jedes Exportprodukt eines Landes errechnen, diese Daten veröffentlichen, und die Importländer vor potenziellem Dumping warnen.

### 3.3 Preise stabilisieren

Das größte Problem für Landwirte weltweit sind die fallenden Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel. Bäuerliche Familienbetriebe in aller Welt, ob arm oder reich, ob im Süden oder im Norden, leiden unter den drastischen Preisschwankungen und historischen Tiefstpreisen, sehen ihr Einkommen geschmälert und ihre Lebensgrundlage bedroht. Alle Länder müssen ihren Agrarsektor auf jeden Fall gegen die Importflut schützen und Unterstützung für

#### Angebotsmanagement im Inland

Die klassische Reaktion auf die niedrigen Agrarpreise besteht zumindest in den reichen Ländern regelmäßig darin, die Bauern mit großzügigen staatlichen Beihilfen für die Einkommenseinbußen zu entschädigen. Die Kürzung oder Abschaffung dieser Beihilfen führt aber, wie historische Beispiele hinreichend belegen, nicht zu einer signifikanten Produktionssenkung. Im Gegenteil, oft steigt die Produktion sogar an.<sup>114</sup> Nachdem zum Beispiel mit dem US-Landwirtschaftsgesetz 1996 mehrere Programme im Bereich der Angebotssteuerung abgeschafft wurden, stürzten die Getreidepreise auf das Niveau der 1970er Jahre ab. Trotzdem wurde die Gesamtanbaufläche nicht wesentlich reduziert. Auch in Kanada wurden weder Flächen stillgelegt, als 1995 alle Exportbeihilfen für Getreide zurückgefahren wurden – die bis dato bedeutendste staatliche Stützungsmaßnahme der Regierung, noch als massiv sinkende Weltmarktpreise im Zuge der Umsetzung des US-Landwirtschaftsgesetzes zu krassen Einkommenseinbußen führten. Die Anbauflächen blieben konstant. Angesichts des Mangels an Alternativen für eine nicht landwirtschaftliche Verwendung des Grund und Bodens in den Hauptexportländern wie USA, Kanada, Argentinien oder Brasilien ist meist ein Umsatteln auf andere Anbaupflanzen der einzige Ausweg für die Landwirte. So sank zwischen 1991 und 2001 in Kanada die Weizenproduktion, Kanadas Hauptanbauprodukt, um 23 %, während die Produktion von Ölsaaten um 143 % stieg. Die Gesamtanbaufläche hat sich dabei aber kaum verändert.<sup>115</sup> Daran zeigt sich, dass weder staatliche Beihilfen noch ihre Abschaffung eine vernünftige Lösung für das Problem des Marktversagens darstellen.

*„Wenn ich einmal eine Milchquote für, sagen wir, 25 Kühe habe, kann mir keiner mehr diesen Marktanteil wegnehmen. Ich bin der festen Überzeugung, dass ich einen Anspruch auf diesen Marktanteil habe, der vor mir schon meinem Vater und meinen Großvätern gehört hat.“*

Bruce Saunders, Dairy Farmers of Canada, bei der Podiumsdiskussion des EcoFair Trade Dialogue in Hongkong, Dezember 2005

nachhaltig wirtschaftende Kleinbauern und bäuerliche Familienbetriebe anbieten. Diese Maßnahmen allein werden jedoch zur weltweiten Stabilisierung des Preisniveaus nicht ausreichen, solange andere Länder weiter ihre Überschüsse auf den Weltmarkt werfen. Außerdem gehen die niedrigen Erzeugerpreise größtenteils nicht auf die Überproduktion, sondern auf die Macht der Konzerne und ihre Kontrolle über den Markt zurück. Auf einem von Käufern bestimmten Markt können mächtige verarbeitende Unternehmen oder Handelsfirmen die Preise nach Belieben festsetzen und damit die Erzeugerpreise weiter unter Druck setzen (Kapitel 2.4). Deswegen müssen multilaterale Handelsverhandlungen es als ihre höchste Priorität betrachten, sich mit dem Problem der schwankenden Weltmarktpreise und des Preisverfalls zu beschäftigen.

**MULTILATERALE  
HANDELSVERHAND-  
LUNGEN MÜSSEN SICH  
DRINGEND MIT DEN  
PROBLEMEN DER  
PREISVOLATILITÄT  
UND DES  
PREISVERFALLS  
BEFASSEN**

In der Vergangenheit haben viele Länder im Bereich der Landwirtschaft ein Angebotsmanagement („Supply Management“) praktiziert, und manche tun das noch heute. Ganz allgemein geht es darum, Produktion und Nachfrage auf dem Markt in ein Gleichgewicht zu bringen. Folglich sind derartige Programme zum Angebotsmanagement auf begleitende Steuerungsmaßnahmen an den Außengrenzen angewiesen. Seit den 1960er Jahren wachen in Kanada nationale Gremien über die Produktion von Eiern, Truthähnen, Hähnchen und Geflügel und versuchen dabei, die Interessen aller Beteiligten in den entsprechenden Produktketten angemessen zu berücksichtigen. Zentrales Element dieser Programme ist eine Produktionskontingentierung, in deren Rahmen die Bauern eine Lizenz mit Produktionsquote erwerben, die es ihnen erlaubt, eine bestimmte Menge dieser Ware herzustellen. Das Überwachungsgremium ist Eigentümer der Quoten und hat das Recht, kleinere Anpassungen vorzunehmen. Quoten können auf andere Farmer übertragen werden, wobei eine allzu große Konzentration der Quoten Beschränkungen unterliegt, um kleine bäuerliche Betriebe gegen Unternehmensfusionen zu schützen. Die Preise werden zwischen dem Vermarktungsgremium und den Verarbeitern ausgehandelt, berücksichtigen aber die Produktionskosten und garantieren ein Preisniveau, das den Farmern ein faires Auskommen sichert. Die Verwaltung des Systems wird durch eine Abgabe auf alle hergestellten Produkte finanziert. Mit der Zeit haben diese Programme zum zentralen Angebotsmanagement Entscheidendes für Kanadas blühendes Agrarwesen geleistet. Die langfristige Sicherung stabiler Einkommen hat dazu geführt, dass mehr junge Landwirte in die Produktion jener Sparten gegangen sind, die durch dieser Programme gesteuert werden. Und überraschenderweise sind die Verbraucherpreise etwa für Milch niedriger als in den USA, wo die Kontingentierung aufgegeben wurde. Gleichzeitig hat Kanadas Angebotsmanagement die Folge, dass das Dumping von Produkten auf andere Märkte ausgeschlossen wird, weil keine Überschüsse produziert werden, die anschließend exportiert werden müssten.

Im allgemeinen ist ein Angebotsmanagement funktionsfähig, wenn drei Komponenten berücksichtigt sind: Zunächst einmal muss es sich um ein langfristig angelegtes Programm handeln, das die Produktionskapazitäten insgesamt kontrolliert. Zweitens ist eine kurzfristige Überwachung der Produktion nötig, die für jährliche Anpassungen sorgt. Und drittens ist ein Mechanismus zur Feinabstimmung nötig, der innerhalb eines Jahres auf marktinterne Schwankungen reagiert. Schlüssel zum Erfolg ist ein flexibler Anpassungsmechanismus, der die Marktnachfrage mit den Produktionskapazitäten schnell und effektiv in Einklang bringt, d. h. der die richtige

Menge an Quoten und den Preis für das Produkt festlegt. Das Fehlen eines flexiblen Anpassungsmechanismus war der Grund für das Scheitern vieler solcher Quotierungsprogramme, unter anderem jener in der

**„In Nicaragua haben wir einen garantierten Preis für die inländischen Reisbauern, der zwischen Kleinproduzenten, industriellen Erzeugern und der verarbeitenden Industrie ausgehandelt wird. Den Produzenten werden bestimmte Quoten zugeteilt, und wenn sie nicht in der Lage sind, die Quoten zu erfüllen, haben die Verarbeiter das Recht, die fehlende Menge zollfrei einzuführen. Ähnliche Programme existieren in El Salvador für Mais, Reis und Sorghum. Aber jetzt mit der CAFTA wird das alles wieder abgeschafft.“**

Raúl Morales, Fenaccoop, Nicaragua,  
bei der Regionalkonsultation in Mittelamerika, Oktober 2006

EU. Wenn das Angebotsmanagement durch eindeutige gesetzliche Rahmenbedingungen unterstützt wird, und wenn zudem garantiert ist, dass alle Beteiligten an den Verhandlungen und Anpassungen teilhaben können und es strenge Überwachungs- und Sanktionsmechanismen gibt, die die Einhaltung sichern, kann das Angebotsmanagement in der Tat dem Preisverfall in der Landwirtschaft entgegenwirken.<sup>116</sup>

## Kooperation zur Balancierung des weltweiten Angebots

Angesichts neuer Hohertragssorten und der Ausdehnung der Anbauflächen in Ländern wie Brasilien müssen die großen Agrarexportnationen der Welt langfristig Kooperationsvereinbarungen treffen, um Produktionsmengen abzusprechen.<sup>117</sup> Auf dem Verhandlungswege könnte man zu einer „Multilateralen Kooperationsvereinbarung zur Balancierung des weltweiten Angebotes“ kommen. Eine solche Rahmenvereinbarung würde die Einführung und konkrete Ausgestaltung der Angebotsmanagement-Systeme den Entscheidungsträgern auf der nationalen Ebene überlassen. Das multilaterale Vertragswerk würde aber sicherstellen, dass die großen Exportnationen tatsächlich Programme zum Angebotsmanagement einführen, und es würde auch das ‚Gefangenendilemma‘ lösen, dass nämlich die Kontrolle des weltweiten Angebotes nur durch eine gemeinsame Anstrengung gelöst werden kann.

Gegenwärtig wird der Weltmarkt für Grundnahrungsmittel wie Getreide und Ölsaaten sowie für Produkte wie Baumwolle, Zucker oder Reis von einer Handvoll Länder beherrscht. Eine multilaterale Kooperationsvereinbarung, die die großen Exporteure dieser Produkte mit ins Boot holt, wäre praktikabel und durchsetzbar. So produzierten im Jahre 2003 zum Beispiel nur sechs Länder – Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, die EU und die USA – 47 %

## Schritte hin zu einer „Kooperationsvereinbarung zur Balancierung des weltweiten Angebots“

- Identifizierung der Länder mit bedeutendem Einfluss auf Weltmarktpreise als potenzielle Vertragspartner (z. B. Argentinien, Australien, Brasilien, Kanada, EU, USA usw.);
- Vereinbarungen über fruchtartenspezifische Obergrenzen zur Regulierung der weltweiten Produktionskapazität (z. B. -3 % der globalen Weizenproduktion), um die Weltmarktpreise über ein gewisses Minimum anzuheben;
- Festlegung von länder- und fruchtartenspezifischen Reduzierungszielen (z. B. USA -8 %, EU -4 % usw.) gemäß dem Anteil eines Landes am globalen Exportgeschäft;
- Schaffung von Überwachungs- und Kontrollmechanismen, um die Einhaltung der Bestimmungen zu gewährleisten (z. B. Überprüfung durch unbeteiligte Dritte) und um den Ländern bei der nationalen Umsetzung zu helfen;
- Flexible regelmäßige Überprüfung des Programms zur Feststellung des Anpassungs- und Verbesserungsbedarfs und zur verbesserten Umsetzung auf nationaler Ebene.

bzw. 58 % des weltweit angebauten Weizens und Mais und hatten damit einen Anteil von 52 % bzw. 64 % am globalen Exportgeschäft.<sup>118</sup> Ein multilaterales Übereinkommen mit diesen Ländern als Hauptvertragsparteien wäre in der Tat ein bemerkenswerter Beitrag zur Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Erneuerung ländlicher Ökonomien weltweit.

**„Wir reden oft von den Exportsubventionen, als ob sie die Pest wären – und das sind sie auch. Trotzdem haben Länder wie Australien und Neuseeland großen Einfluss auf den weltweiten Niedergang der Milchpreise gehabt, obwohl sie ihren Angaben zufolge ihren Milchbauern keine Subventionen zahlen. Was wir brauchen, ist ein gemeinsames internationales Programm zum Angebotsmanagement. Dann lautet die Frage: Wer muss die Produktion reduzieren und um wie viel?“**

Yves Leduc, Dairy Farmers of Canada,  
bei der Regionalkonsultation in Nordamerika, September 2006

Welche Folgen hätte eine solche Rahmenvereinbarung? Würde es nur den berechtigten Interessen armer Bauern in der Welt nützen, während den teil-

nehmenden Ländern neue Auflagen gemacht werden? Würden andere Erzeugerländer als Trittbrettfahrer von den höheren Preisen profitieren, ohne ihrerseits die Produktion zurückfahren zu müssen? Glücklicherweise ist gewiss, dass diese Vereinbarung Bauern – und Steuerzahlern – in den teilnehmenden Ländern zugute kommen wird. Nämlich gerade die Bäuerinnen und Bauern, die in erster Linie Pflanzen für den Export anbauen, haben am meisten unter den niedrigen und stark schwankenden Preisen zu leiden. Wenn diese Bauern weniger produzieren, im Ergebnis aber damit ein höheres Einkommen erzielen, wird sich ihre Lage dank des Programms verbessern. Deshalb könnten auch Länder im Süden wie Brasilien (Sojabohnen, Mais) oder Thailand (Reis) zur Teilnahme motiviert sein. Was die Vorteile für den Steuerzahler angeht, würde es ein Ende der gegenwärtigen Praxis der reichen Länder bedeuten, wo die Bauern für Einkommenseinbußen entschädigt werden. Millionen Euros und Dollars zur Entschädigung von Bauern würden dann abgelöst durch ein Instrument zur Angebotsregulierung, das sich durch eine eingebaute Abgabe auf die im Rahmen des Programms hergestellten Produkte selbst finanziert. Sogar eine schleichende Verschiebung von Produktionskapazitäten der beteiligten Länder hin zu Trittbrettfahrern wäre noch im Interesse der am Programm teilnehmenden Länder, weil die Nettoeinnahmen aus den Exporten immer noch höher sein werden als unter den gegenwärtigen unvorteilhaften Bedingungen. Gleichzeitig würde eine solche Verschiebung der Produktionskapazitäten in zuvor importabhängige Länder den Marktanteil dortiger Bäuerinnen und Bauern erhöhen und somit auch eine Verbesserung der einheimischen Nahrungsmittelselbstversorgung in Ländern des Südens bewirken.

Diejenigen, die zugegebenermaßen kurzfristig zu den Verlierern zählen werden, sind im Zuge steigender Lebensmittelpreise die Armen im städtischen Raum – zuvörderst in jenen Entwicklungsländern, die Netto-Nahrungsmittelimporteure sind. Es sollte aber bedacht werden, dass in vielen dieser Länder 50 bis 80 % der Bevölkerung auf dem Land lebt, wobei die Mehrheit davon Kleinbauern sind, die auf Preise angewiesen sind, die ihnen für ihre Arbeit ein vernünftiges Auskommen sichern. Die Existenzgrundlage der Kleinbauern zu opfern, um die Lebensmittelpreise für die Armen in den Städten niedrig zu halten, ist auf keinen Fall ein akzeptabler Kompromiss. Dagegen könnten, bis die Produktion vor Ort gestiegen ist, staatliche Hilfen für die Verbraucher einerseits für ein größeres Nahrungsmittelangebot sorgen und damit erschwingliche Preise sichern und andererseits durch die positiven Auswirkungen auf die Landwirtschaft Beschäftigung in ländlichen Gebieten fördern. Möglicherweise werden vorübergehende Korrekturmaßnahmen nötig sein, um die

Konsequenzen der steigenden Nahrungsmittelpreise dort abzumildern, wo Dumpingprodukte aus dem Verkehr gezogen werden. So hat zum Beispiel die Gruppe afrikanischer Staaten kürzlich vorgeschlagen, den Netto-Nahrungsmittelimporteuren unter

den Entwicklungsländern ein Finanzinstrument an die Hand zu geben, das ihnen hilft, kurzfristig Nahrungsmittel zu subventionieren und eine effiziente lokale Produktion zu entwickeln, um langfristig ihre Importabhängigkeit zu senken.<sup>119</sup>

### 3.4 Nachhaltigkeitsstandards einführen

Die Landwirtschaft und viele andere Wirtschaftsbereiche sind heutzutage weit davon entfernt, ein echtes ‚Least-Cost-System‘ zu sein.<sup>120</sup> Denn eigentlich müssten die Verluste an Gemeingütern, die durch die Produktion kommerzieller Waren entstehen, mit den auf dem Markt erzielten Gewinnen verrechnet werden. Von diesem Standpunkt aus ist der Sinn der Landwirtschaft nicht nur das Gewinnstreben, sondern auch ein Beitrag zur Gesundheit aller, einschließlich der menschlichen Ernährung und der Regeneration der natürlichen Ökosysteme. Nahrungsmittelsysteme müssen daher mit Blick auf die allgemeinen gesundheitlichen Rahmenbedingungen bewertet werden, was sowohl die Qualität der Nahrungsmittel als auch die langfristige Erhaltung der Ökosysteme mit einschließt.<sup>121</sup> Da aber im freien Spiel der Marktkräfte Gemeingüter privaten Gewinnen unterliegen sind, ist es Aufgabe der Politik, dieses Ungleichgewicht zu korrigieren. Staatliche Interventionen sind gefragt, um Rahmenbedingungen sicherzustellen, die das Streben nach privaten Gewinnen mit dem Schutz der Biosphäre in Einklang bringen.

Außerdem muss eine Handelsreform dafür sorgen, dass die soziale und ökologische Verantwortung zwischen Bauern und Unternehmen gerecht aufgeteilt wird. Zum jetzigen Zeitpunkt werden durch die Deregulierung nicht-nachhaltige Anbaumethoden und Entscheidungen des Handels belohnt, da es Konzernen möglich ist, ihre Aktivitäten dorthin zu verlagern, wo sie soziale und ökologische Kosten weitestgehend externalisieren können. Der Abbau des Protektionismus hat allenthalben dazu geführt, dass die Rücksichtslosen besonderen Schutz genießen. So plagen sich zum Beispiel die Arbeiter zu unmenschlichen Produktionsbedingungen auf brasilianischen Zuckerrohrfeldern, während sich die Supermarktketten gegenseitig mit Kampfpreisen unterbieten. Durch die Zerstörung von Mangrovenwäldern sind Shrimps zu einer erschwinglichen Abwechslung auf dem Speisezettel der transnationalen Konsumentenklasse geworden; und die Pestizidbelastung von Böden und Arbeitern auf den pakistanischen Baumwollfeldern ist oft der versteckte Preis dafür, dass in den Boutiquen dieser Welt günstige Schnäppchen zum Verkauf kommen. So lange die Produktionskosten die Kosten für den Schutz der sozialen und ökologischen Gemeingüter nicht

berücksichtigen müssen, wird der Freihandel weiterhin die Marginalisierung der Armen und den Niedergang der Biosphäre vorantreiben. Nur durch Mindeststandards zugunsten würdiger Arbeitsbedingungen und des globalen Umweltschutzes kann ein Fundament für mehr Gerechtigkeit und Sicherheit im 21. Jahrhundert gelegt werden. Letzten Endes muss der transnationale Handel als ein Privileg verstanden werden, bei dem die internalisierten sozialen und ökologischen Kosten mit einzurechnen sind.

#### Prozess- und Produktionsstandards für Nachhaltigkeit

Zunächst einmal sollte sich die nationale Politik für die Entwicklung von Prozess und Produktionsstandards für nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken einsetzen, und entsprechende Kontroll- und Überprüfungsprogramme einführen. Die Qualifizierung des Produktionsverfahrens ist wesentlich, um dem Kahlschlag, der Erschöpfung von Wasserreservoirs, chemischen Belastungen oder Treibhausgasemissionen einen Riegel vorzuschieben. Initiativen des fairen Handels und der biologischen Landwirtschaft haben eindeutig gezeigt, dass es möglich ist, effektive Standards, Überwachungs- und Kontrollverfahren

**DER TRANSNATIONALE HANDEL IST EIN PRIVILEG, DAS MAN SICH DURCH DIE EINHALTUNG HOHER SOZIAL- UND UMWELTSTANDARDS VERDIENEN MUSS**

*„Die Erfahrung in unserer Region hat gezeigt, dass nur partizipative Zertifizierungsprozesse nachhaltig sein können. Wir müssen Bauern- und Verbraucherorganisationen dazu befähigen, ihre eigenen Systeme der Qualitätskontrolle aufzubauen.“*

Fabiola Zerbini, FACES do Brasil, Brasilien, bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

ren auf die Produktion anzuwenden. Die IFOAM-Normen für biologische Landwirtschaft zum Beispiel enthalten genaue Prinzipien und Standards mit Anforderungen an Landbau und Viehzucht einschließlich Bewertungskriterien und Vorgaben für den Einsatz ausgewählter Inputs sowie Standards für Verarbeitung, Transport und Auszeichnung.<sup>122</sup> Obwohl IFOAM als globale Plattform für die Bewegung zertifizierter biologischer Landwirtschaft angesehen wird, sind diese Normen nur ein Regelwerk unter vielen, die von Erzeugerverbänden oder zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgearbeitet worden sind.

**DEM HANDEL VON  
UMWELTFREUND-  
LICHEN UND  
SOZIALVERTRÄG-  
LICHEN PRODUKTEN  
IST GEGENÜBER  
KONVENTIONELL  
PRODUZIERTER WARE  
EIN VORTEIL  
EINZURÄUMEN**

Heute gibt es in über 100 Ländern Standards für biologische Landwirtschaft und Zertifizierung, die Bauernverbände und Verbrauchergruppierungen entwickelt haben; viele davon halten sich an die Bestimmungen von IFOAM, sind aber speziell an die jeweiligen Umweltbedingungen angepasst.<sup>123</sup> Regierungen sollten die unabhängige Entwicklung solcher Standards unterstützen.

In einem zweiten Schritt sollten sich die Regierungen daran machen, mit Standards, die für die gesamte Agrarproduktion als verbindlich vorgegeben werden, eine nationale Agrarwende voranzutreiben. Der starke Anstieg von Ackerflächen, die im Rahmen zertifizierter biologischer Landwirtschaft bewirtschaftet werden<sup>124</sup>, bringt entscheidende Verbesserungen für Umwelt und Gesellschaft mit sich. So verbraucht biologische Landwirtschaft weniger Wasser, belastet den Boden weniger und birgt weniger Gesundheitsrisiken. Gleichzeitig ist die Artenvielfalt im Durchschnitt um 30 % höher als beim konventionellen Landbau. Vielfach ist biologischer Landbau arbeitsintensiver, weil der Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln durch Arbeit ersetzt wird, etwa in Form von konservierender Bodenbereitung, Fruchtwechsel, Mischfruchtanbau, organischer Unkrautbekämpfung und Methoden zur integrierten Schädlingsbekämpfung.<sup>125</sup>

Trotzdem argumentieren Kritiker, dass Umweltstandards für Produktionsverfahren sozial unausgewogen sind. Die Zertifizierung sei teuer und aufwändig und deshalb tendenziell zum Nachteil von Kleinproduzenten. Die Kosten lassen sich zwar reduzieren, wenn sich die Bauern zu Erzeugergemeinschaften oder Genossenschaften zusammenschließen und sich als Gruppe zertifizieren lassen. Dennoch bleiben die Gebühren hoch, und die nötigen regelmäßigen Kontrollen verursachen Kosten. Da aber Qualitäts-

***„Wenn wir das Prinzip der Souveränität hochhalten, müssen wir natürlich akzeptieren, dass auch die Märkte im Norden geschützt werden dürfen. Ob reich oder arm, Länder haben das Recht, ihre Gemeinschaftsgüter und natürlichen Ressourcen vor ausbeuterischen Konkurrenten zu schützen.“***

Françoise Bangré, Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina Faso, bei der Regionalkonsultation in Westafrika, Februar 2006

kontrollen dringend erforderlich sind, sollten die Regierungen die Entwicklung lokaler unabhängiger Zertifizierungsprogramme für nachhaltige Landwirtschaft entwickeln. Durch lokale Programme können Überwachungs- und Zertifizierungsmechanismen so gestaltet werden, dass sie optimal an die Strukturen der Landwirtschaft und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Bauern angepasst sind; so lassen sich Kosten und Verwaltungsaufwand für die Kleinproduzenten minimieren.

Außerdem könnte man bei unabhängigen lokalen und nationalen Programmen einen Mechanismus einbauen, durch den die Zertifizierungskosten von Bauern, die nachhaltig wirtschaften, auf die verschoben werden, die konventionell arbeiten, oder auch von den Bauern auf die Verbraucher. Die Erfahrung mit dem Energieeinspeisegesetz, das mittlerweile auf dem Energiemarkt zahlreicher Länder kostspieligen erneuerbaren Energiesystemen zu einem beeindruckenden Durchbruch verholfen hat, könnte auch der Landwirtschaft als Vorbild dienen. So könnte zum Beispiel auf alle konventionell hergestellten Agrarprodukte eine Gebühr erhoben werden, um die Kosten für die Zertifizierung nachhaltiger Landwirtschaft gegenzufinanzieren und Kleinbauern zu helfen, die Standards und Zertifizierungsanforderungen einzuhalten.

## Qualifizierter Marktzugang

Ein Handelsregime, das Nachhaltigkeit zum Ziel hat, sollte Prozess und Produktionsstandards für nachhaltige Landwirtschaft nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene unterstützen. Bei nachweislicher Umsetzung von nachhaltigen Prozess- und Produktionsstandards im Inland muss nationalen politischen Entscheidungsträgern zugestanden werden, auch den Marktzugang an diese Standards zu knüpfen. Damit würde dem Handel mit umweltfreundlichen und sozial gerecht erzeugten Produkten ein Urteil vor dem Handel mit konventionell produzierten Waren eingeräumt. Qualifizierter Marktzugang, der sich an sozialen und ökologischen Aspekten ausrichtet, ist tatsächlich dringlich, da Agrarkonzerne und Supermärkte zunehmend in Ländern investieren, wo die Umwelt- und Sozialanforderungen möglichst niedrig sind (Kapitel 2.4). Aufgrund dieser Strategie sind sie naturgemäß Verfechter eines bedingungslosen Marktzugangs in Ländern mit hohen Lebensmittelpreisen, damit sie beim Verkauf möglichst hohe Gewinne machen; gleichzeitig unterminieren sie aber so die Wettbewerbsposition verantwortungsbewusster Erzeuger im Inland. Qualitätsstandards an der Grenze würden sich im Handel wie ein Filter gegen Sozial- und Umweltdumping auswirken.<sup>126</sup> Regierungen würden nachhaltige Produzenten mit ‚Zuckerbrot‘ belohnen und Produkten, die Nachhaltigkeitskriterien erfüllen, vergünstigten Marktzugang gewähren.<sup>127</sup> Mit anderen Worten, Waren, bei deren Herstellung nachweislich auch der Erhalt von ökologischen und sozialen Gemeingütern gewährleistet wurde, würden einen Handelsvorteil erhalten, was weltweit einen Anreiz zum Umschwenken auf nachhaltige Produktionsweisen zeitigen würde.

Natürlich tauchen in diesem Zusammenhang eine Reihe von Fragen auf, die es zu lösen gilt. Würde sich ein Programm für qualifizierten Marktzugang, das auf

nationale Qualitätsstandards basiert, nicht in eine neue Form des Protektionismus des Nordens gegen den Süden darstellen? Könnte nicht der qualifizierte Marktzugang zu einer neuen versteckten Form der Handelsdiskriminierung werden, da doch die Industrieländer derzeit das größte Interesse an der Durchsetzung von Umweltstandards haben und dort die reichen Bauern leben, die die entstehenden Kosten tragen können, und da in der Vergangenheit immer wieder Hygienestandards und andere Kriterien als verschleierte Handelsbeschränkungen verwendet worden sind?

Zunächst einmal ist es vermutlich eine Fehleinschätzung, dass die Länder im Norden weniger Probleme als die im Süden mit Standards hätten, die auf eine Deindustrialisierung der Landwirtschaft abzielen. Heute mag das so aussehen, weil die aktuellen Standards überwiegend komplizierte Hygiene- oder Gesundheitsvorschriften für Agrarprodukte zum Gegenstand haben. Das könnte sich aber ändern, wenn Nord und Süd sich gemeinsam dafür stark machen, ihre Märkte vor Sozial- und Umweltdumping zu schützen. Jeder Einsatz für nachhaltige Landwirtschaft ist zum Scheitern verurteilt, wenn billige ausländische Produkte, die mit schädlichen Methoden hergestellt wurden, auf den Märkten zugelassen werden. In dieser Hinsicht ist auch der Norden gefordert, seine Praxis umzustellen. Es wäre doch vorstellbar, dass eines Tages Indien eigene ökologische Produktionsstandards für Geflügelimporte oder dass Thailand Kriterien für nachhaltige Fischerei entwickelt. Natürlich ist die industrielle Landwirtschaft auf der ganzen Welt verbreitet, und sogar in armen Ländern sind Regionen, die gut in den Weltmarkt integriert sind, üblicherweise durch industrielle Agrarproduktion geprägt. Alles in allem ist die Landwirtschaft im Norden jedoch viel stärker industrialisiert als die im Süden. So ist etwa der Mechanisierungsgrad in den Industrieländern fast viermal höher als in den Entwicklungsländern. Was den Verbrauch von Kunstdünger – und vermutlich auch Pestiziden – angeht, ist das Bild weniger eindeutig. Wenn man China, Brasilien, Indien und ein paar andere Länder einmal ausklammert, benutzt aber trotzdem die Mehrheit der Entwicklungsländer weniger Düngemittel als die Industrieländer.<sup>128</sup> Außerdem werden viele Länder im Süden, wo weite Landesteile durch ‚traditionell biologische‘ und kleinbäuerliche Landwirtschaft geprägt sind, besser dastehen als die meisten Länder im Norden, die sich größtenteils industriellen Monokulturen verschrieben haben.

Da der qualifizierte Marktzugang weder bestimmte Regionen noch Agrarsysteme, sondern lediglich Exporte differenziert, die durch umweltschädliche Anbauweisen hergestellt wurden, ist die Schlüsselfrage: Woher stammen solche Exporte überhaupt, und wer profitiert von niedrigen Standards? Obwohl es zu

dieser Frage noch kein umfassendes Datenmaterial gibt, stammt wahrscheinlich das Gros der globalen Exporte aus der input-intensiven, industriellen Landwirtschaft im Norden sowie aus einigen wenigen Regionen im Süden.<sup>129</sup> Zum Beispiel sind die USA, Frankreich, Kanada, Australien und Argentinien die fünf größten Weizenexporteure – alles Länder mit hoch industrialisierten Agrarsystemen. Nimmt man die Weizenexporte aus den übrigen EU-Staaten hinzu, werden im Zeitraum von 2006 bis 2015 rund 75 %

**„Warum sollte man Akteuren, die ständig die Regeln des internationalen Umweltschutzes oder Arbeitsrechtes brechen, erlauben, so weiterzumachen, während jene, die sich an die Regeln halten und versuchen, ihre Anbaumethoden zu verbessern, diejenigen sind, denen die zusätzlichen Kosten aufgebürdet werden? Wir brauchen ein Handelssystem, das diese absurde Situation auf den Kopf stellt!“**

Anja Osterhaus, Fair Trade Advocacy Office, Belgien,  
bei der Regionalkonsultation in Europa, November 2006

des weltweit exportierten Weizens aus intensiver, industrieller Landwirtschaft stammen.<sup>130</sup> Ähnlich klar stammt das Gros der Sojaprodukte auf dem Weltmarkt aus industrieller Produktion: die drei größten Sojabohnenproduzenten sind die USA, Brasilien und Argentinien mit weltweit 80 % der Sojabohnenproduktion und 70 % der Sojaölproduktion.<sup>131</sup> Wenn ihre Exporte in der restlichen Welt einem qualifizierten Marktzugang unterworfen werden, sind nicht die kleinen Sojabohnenproduzenten in Brasilien oder Argentinien betroffen, sondern die großen industriellen Erzeuger, die die Masse der Exporte in diesen Ländern herstellen. Ist es diesen Erzeugern – zusammen mit den entsprechenden transnationalen Handels- und Verarbeitungsfirmen – nicht zuzumuten, die Verantwortung für ein Umschwenken auf nachhaltigere Landwirtschaft zu übernehmen?

Hinzu kommt, dass die Standards, die von Unternehmen in Eigenregie eingeführt wurden, wie etwa die EurepGAP-Standards, die von einer Gruppe europäischer Supermärkte entwickelt wurden, in der Praxis oftmals eine größere Marktzugangsbarriere darstellen, als staatliche Standards. Einige karibische Länder haben kürzlich denn auch vor dem Streit-schlichtungsorgan der WTO eine Beschwerde eingelegt, weil die EurepGAP-Standards den Zugang ihrer Produkte zum europäischen Markt verhindern. Im Gegensatz dazu sollten Prozess- und Produktionsstandards für eine nachhaltige Landwirtschaft in einem Wechselstromverfahren entwickelt werden: ‚von unten‘ durch die Beteiligung von Bauernverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen, und ‚von oben‘ durch demokratische legitimierte Regierungen. Zum Beispiel haben Netzwerke wie RIAF in der MERCUSOR-Region einen Mechanismus entwickelt, bei dem Kleinbauern sich gegenseitig als

**DAS TRANSNATIONALE  
GESCHÄFT VON  
KONZERNEN MUSS  
EINEM  
QUALIFIZIERTEN  
MARKTZUGANG  
UNTERWORFEN  
WERDEN**

## „Qualifizierter Marktzugang“ und ein „Fonds für nachhaltige ländliche Entwicklung“

- In einem ersten Schritt unterstützen Länder auf nationaler Ebene die Entwicklung von unabhängigen Qualitätsstandards und Zertifizierungssystemen. In einem zweiten Schritt werden diese Standards für die gesamte einheimische Produktion verbindlich vorgeschrieben;
- Bei nachweislicher Umsetzung dieser verbindlichen Anforderungen können Länder an ihren Außengrenzen schrittweise Qualitätsstandards einfordern und bevorzugten Marktzugang für solche Produkte gewähren, die die nationalen Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllen, und die nicht-nachhaltig erzeugte Produkte differenziert behandeln;
- Einkünfte aus Zöllen für nicht-nachhaltig erzeugte Produkte werden in einen internationalen „Fonds für nachhaltige ländliche Entwicklung“ eingezahlt, der die Umstellung auf nachhaltige Landwirtschaft und die Umsetzung von Programmen zum qualifizierten Marktzugang in Entwicklungsländern fördert.

len? Zweifelsohne ist der qualifizierte Marktzugang weder auf Agrarprodukte noch auf den Süd-Nord-Handel begrenzt. Ganz im Gegenteil, angesichts der geringen Nachhaltigkeit der Wirtschaft in den Industrieländern betrifft er sogar eher Industriegüter als landwirtschaftliche Waren sowie zuvörderst den Warenfluss aus dem Norden in den Süden, und nicht umgekehrt.

Ein länderübergreifender Vergleich zur Umsetzung von Umweltschutzgesetzen lässt dennoch vermuten, dass es eher die Länder im Norden sein werden, die voraussichtlich in der Lage sind, Programme zum qualifizierten Marktzugang aufzulegen, während es vielen Ländern im Süden an institutionellen Kapazitäten oder politischem Willen und Macht dafür fehlen wird. In diesem Lichte besehen, liefe der qualifizierte Marktzugang Gefahr, doch den Norden zu begünstigen – auch wenn es grundsätzlich ein Konzept ist, das für alle Länder gleichermaßen Vorteile bringen würde. Dieses Problem könnte man zumindestens abmildern, indem man ein Finanzierungsinstrument mit der Einführung der Standards an den Außengrenzen koppelt. Einkünfte, die in reicheren Ländern durch den qualifizierten Marktzugang erwirtschaftet werden, fließen in einen Fonds, der in zur Förderung nachhaltiger ländlicher Entwicklung in armen Regionen benutzt wird.<sup>132</sup> Auf diese Weise würden Zölle, die auf nicht-nachhaltige Praktiken und Produkte erhoben werden, zu einer Hilfe für nachhaltige ländliche Entwicklungsprogramme im globalen Süden. Ähnlich wie die bestehende Global Environmental Facility (GEF), könnte ein „Fonds für nachhaltige ländliche Entwicklung“ unter gemeinsamer Mitwirkung von staatlichen und Nicht-Regierungs-Organisationen Kriterien und Unterstützungsprogramme entwickeln, die die Umstellung auf nachhaltigen Landbau sowie die Umsetzung von Programmen für einen qualifizierten Marktzugang im Süden fördern.

### Meta-Standards für die Formulierung von Standards

Zudem könnte die Einführung von einheitlichen globalen Standards verhindern, dass manche Länder versuchen, den qualifizierten Marktzugang als protektionistische Maßnahme gegen andere Länder zu missbrauchen. Die Entwicklung globaler Standards ist allerdings eine gewaltige Herausforderung in einer Welt, die sich durch höchst diverse Agrarökosysteme, landwirtschaftliche Methoden und soziale bäuerliche Strukturen auszeichnet. So wäre es in der Tat ein Verlust für Umwelt und Kultur, wenn eine Harmonisierung globaler Standards weltweit auch zu einer Harmonisierung der Produktionsmethoden führen würde. Das hat sich schon dort gezeigt, wo zertifizierte Standards für biologische Landwirtschaft, in einem Land entwickelt, auf Produktionssysteme in einem

„kleine Produzenten“ ausweisen müssen. Dies wird dann von den Regierungen der MERCUSOR-Mitgliedsstaaten offiziell anerkannt, und den Kleinbauern wird ein vergünstigter Marktzugang gewährt.

Schließlich ist es evident, dass das Konzept des qualifizierten Marktzugangs weit über Agrarprodukte hinausreicht. Das Erfordernis, dass grenzüberschreitende Investitionen, Waren und Dienstleistungen künftig soziale und ökologische Qualitätsstandards einhalten müssen, ist ein unverzichtbares Element für jeden ökologischen und gerechten Handel. Der landwirtschaftliche Sektor selbst umfasst eine viel größere Bandbreite als nur pflanzliche oder tierische Erzeugnisse. Auch Unternehmen, die Düngemittel, Pestizide oder Landmaschinen herstellen, sollten zusammen mit Lebensmittelverarbeitern und Einzelhandelskonzernen zur Verantwortung gezogen werden. Die internationalen Geschäfte dieser Unternehmen müssen sich an den Kriterien des qualifizierten Marktzugangs messen lassen. Warum sollte nicht Kenia Investitionsstandards für Supermarktketten einführen, die im Land Geschäfte machen wollen? Warum sollte nicht Uruguay eine Kraftstoffverordnung für Erntemaschinen verabschieden oder Thailand Produktionsstandards für Düngemittel aufstel-

**META-STANDARDS,  
DIE DAS VERFAHREN  
DER DEFINITION VON  
STANDARDS  
NORMIEREN, STELLEN  
ALLGEMEINE REGELN  
AUF UND  
RESPEKTIEREN  
GLEICHZEITIG DIE  
VIELFALT DER WELT**

anderen Land übertragen werden sollten. So verbieten zum Beispiel die EU-Standards für biologischen Landbau den Einsatz von Kunstdünger, während in einigen tropischen Anbaugebieten möglicherweise gewisse Mengen an Düngemitteln unverzichtbar sind. In manchen Gegenden wie im Norden Sumatras haben deshalb Bauerngruppen ihre eigenen Standards für biologische Landwirtschaft entwickelt, die zwar eine drastische Reduzierung von Kunstdünger anstreben, den Gebrauch aber nicht generell verwerfen, weil eine intensivere Viehhaltung in der Region keine gangbare Alternative ist.<sup>133</sup> Außerdem beschäftigen sich die Normen für biologischen Landbau gemeinhin mit spezifischen Anbaumethoden, vernachlässigen dabei aber wichtige soziale und ökonomische Aspekte, die bei der Entwicklung nachhaltiger landwirtschaftlicher Methoden auch berücksichtigt werden müssen, wie etwa die notwendige Balance zwischen Subsistenzwirtschaft und Exportgeschäft oder Erhalt und Nutzung von traditionellem Wissen. Darüber hinaus erfordern die im Norden entwickelten Standards häufig relativ teure Kontroll- und Prüfungsverfahren. Dagegen wäre es sinnvoller, auf den lokalen Märkten im Süden, wo die Bäuerinnen und Bauern direkt an die Verbraucher verkaufen, einfachere und preiswertere Labels zu entwickeln. Die Prozess- und Produktionsstandards sollten vor Ort ausgearbeitet werden, damit spezifische Aspekte des Umweltschutzes, der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation und die entsprechenden Fähigkeiten der dort ansässigen Gemeinschaften angemessen berücksichtigt werden können.

Die Entwicklung von Meta-Standards könnte eine Lösung darstellen. Meta-Standards würden nicht die einzelnen Prozess- und Produktionsstandards harmonisieren. Stattdessen würden sie normieren, wie das Verfahren zur Erstellung von Standards auszusehen hat. Ist der Prozess, der zu einer lokalen oder nationalen Qualitätsnorm führt, hinreichend demokratisch? Sind alle wichtigen Interessensvertreter mit einbezogen worden? Die Einführung von Standards sollte schließlich auf eine gemeinsame Anstrengung zurückgehen und unter Beteiligung von Bäuerinnen und Bauern, städtischen Verbrauchern, NGOs, einheimischem Einzelhandel und kleinen Verkäufern erfolgen. Wenn es allgemeine Kriterien für den Einführungsprozess der Normierung gibt, könnten diese als Grundlage für die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher lokaler und nationaler Standards im internationalen Handel dienen. Universelle Meta-Standards statt Produktionsstandards sollten zentraler Punkt der Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung nationaler Produktionsstandards sein, um in einer höchst vielfältigen Welt ein ausgewogenes Regelwerk zu ermöglichen.

Meta-Standards im Bereich der Landwirtschaft sind schon von der Internationalen Vereinigung bio-

## „Meta-Standards“ und eine „Schlichtungsstelle für Standardstreitigkeiten“

- Auf multilateraler Ebene würden sich die Regierungen auf Meta-Standards verständigen, die einen demokratischen, partizipativen und inklusiven Einführungsprozess von Prozess- und Produktionsnormen in der nachhaltigen Landwirtschaft gewährleisten;
- Meta-Standards würden bestimmte Elemente des Verfahrens festschreiben, wie etwa Dauer, Referenzrahmen für die angemessene Beteiligung aller Interessensvertreter, Veröffentlichung der Ergebnisse, regelmäßige Überprüfung und Überarbeitung der Standards usw.;
- Eine Beschwerdemöglichkeit wäre etwa in Form einer „Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen nationalen Produktionsstandards“ gegeben, um Konflikte zwischen Ländern beizulegen, die Standards nicht gegenseitig anerkennen wollen;
- Nach Einführung der Meta-Standards müssen die Regierungen auf nationaler Ebene Prozess- und Produktionsstandards für eine nachhaltige Landwirtschaft entwickeln und durchsetzen bzw. die Teilnahme an lokal entwickelten Standards für verbindlich erklären.

logischer Landbaubewegungen (IFOAM) entwickelt worden, die die ihr angeschlossene internationale Akkreditierungsstelle (IOAS) beauftragt hat, Richtlinien für die Anerkennung verschiedener regional oder national entwickelter Standards im Bereich des biologischen Landbaus zu erstellen. Es wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung, wenn Regierungen auf der ganzen Welt die von der IOAS akkreditierten Standards auf nationaler Ebene anerkennen würden. Allgemeinere Richtlinien für Meta-Standards sind von der Internationalen Organisation für Normung (ISO) aufgestellt worden, die generelle Hinweise für *good practice* bei der Normierung enthalten (ISO/IEC Guide 59) oder auch von der ISEAL Alliance, die im Bereich von Sozial- und Umweltstandards einen besonderen Verfahrenskodex entworfen hat.<sup>134</sup> Verhandlungen über derartige Meta-Standards im Bereich der Normierung nachhaltigen Landbaus würden einerseits die Unabhängigkeit der großen Vielfalt nachhaltiger Produktionsweisen sichern und gleichzeitig eine gemeinsame Grundlage für den interna-

tionalen Handel schaffen. Eine unabhängige multilaterale Beschwerdestelle könnte eingerichtet werden, um im Konfliktfall zwischen Ländern mit unterschiedlichen Standards zu vermitteln. So könnte zum Beispiel eine „Schlichtungsstelle für Standardstreitigkeiten“ eingerichtet werden, um als unparteiische Instanz Beschwerdemanagement und Konfliktbeilegung zu praktizieren.

Obwohl Meta-Standards noch keine Qualitätskriterien für Ackerbau und Viehzucht bedeuten, verlangen sie doch die Entwicklung von Prozess- und Produktionsstandards für die Nachhaltigkeit, die ihrerseits wichtige Qualitätsmaßstäbe im internationalen Handel darstellen werden. Eine Qualifizierung ist für den Handel so wichtig, um die negativen Folgen der Globalisierung umzukehren. Bisher sinken infolge des internationalen Handels die Standards, weil offene Grenzen Unternehmen dazu verleiten, den Einkauf oder die Produktion dorthin zu verlagern, wo die

Anforderungen möglichst gering sind. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit globaler Märkte ein aussichtsloses Unterfangen, solange nicht die Standards für die beteiligten Unternehmen hochgeschraubt werden. Transnationale Märkte sollten eine Aufwärts- statt eine Abwärtsspirale in Gang setzen. In aller Regel sollten an globale Geschäfte höhere Ansprüche gestellt werden als an lokale Geschäfte – und nicht umgekehrt. So sollte der Weltmarktzugang von gewissen Mindestanforderungen an nachhaltige Unternehmenspolitik abhängig gemacht werden. Sonst bleiben die Ausgangsbedingungen zum Nachteil verantwortungsvoll handelnder Bauern und Unternehmen verzerrt. Durch multilateral vereinbarte Meta-Standards wären die Länder gezwungen, im Rahmen eines offenen, partizipativen und demokratischen Verfahrens nationale Qualitätsstandards für nachhaltige Landwirtschaft zu entwickeln und durchzusetzen.

### 3.5 Produktketten demokratisieren

Um den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden muss die Handelsregulierung dem Problem der Marktmacht und Konzentration auf den Weltmärkten entgegenwirken. Diese Aufgabe der nationalen und internationalen Politik gleicht förmlichst einer Quadratur des Kreises, insbesondere auf den Agrarmärkten, wo sich das hohe Maß an Unternehmenskonzentrationen und -macht inzwischen als gravierendes Hindernis erweist. Bevor multilaterale Anstrengungen zur Regulierung von Unternehmensaktivitäten gemacht werden, muss durch eine Sensibilisierung der Medien und der Öffentlichkeit noch erheblicher politischer Druck aufgebaut werden. Drei Elemente bieten sich für ein

Maßnahmenpaketes zur Regionalisierung des Handels und zum Schutz nachhaltiger ländlicher Wirtschaftssysteme.

#### Kartellrecht und Wettbewerbsgesetze

Zwei Grundvoraussetzungen müssen erfüllt sein, bevor ein verbindliches gesetzliches Rahmenwerk für Unternehmen eingeführt werden kann. Zunächst einmal geht es um den Zugang zu Informationen, weil es schwierig ist, Größe und Umfang transnationaler Agrargeschäfte und Marktanteile und Marktmacht von einzelnen Unternehmen überhaupt zu überblicken. So wie die WTO-Regeln vorsehen, dass Regierungen Fragebögen über Staatshandelsunternehmen in ihrem Land ausfüllen müssen, könnte dieses Verfahren auf jedes Unternehmen ab einer bestimmten Größe und mit einem bestimmten Marktanteil ausgedehnt werden – unabhängig davon, ob dieses privatwirtschaftlich oder staatlich ist. Eine multilaterale Einrichtung wie etwa UNCTAD oder FAO könnte diese Informationen zusammentragen und eine öffentlich zugängliche Datenbank einrichten, die auch Informationen über Fusionen, Aufkäufe und Joint Ventures auf den Agrar- und Lebensmittelmärkten enthalten sollte. Die zweite Grundvoraussetzung ist, dass die Regierungen dem Bäumchen-wechselnd-Spiel zwischen Jobs in Privatunternehmen und Regierungsbehörden einen Riegel vorschieben. Das könnte dadurch erreicht werden, dass künftig staatliche Mitarbeiter alle Nebeneinkünfte, die sie von Agrarkonzernen oder Unternehmenslobbys beziehen, vollständig offen legen müssen, oder indem vor

**„Das ‚Eco‘ bei ‚EcoFair Trade‘ ließe sich durch eine Reform der Handelspolitik erreichen, die Handelsströme Qualitätskriterien unterwirft etwa durch das Instrument des qualifizierten Marktzugangs. Das ‚Fair‘ allerdings erfordert eine Reform der Wettbewerbspolitik, um die Macht der Konzerne im Zaum zu halten.“**

Bill Vorley, IIED, England,  
bei der Regionalkonsultation in Europa, November 2006

gesetzlich bindendes globales Rahmenwerk zur Unternehmensverantwortung an: eine rigorose Wettbewerbspolitik, inklusive Instrumenten für die Umsetzung von Antikartellgesetzen auf nationaler und internationaler Ebene; die Gründung internationaler ‚Fair-Handels-Behörden‘, die entlang von Produktketten verbindliche Kriterien für fairen Handel überwachen und transnationale Unternehmen zur Verantwortung ziehen; und die Umsetzung eines

Aufnahme der Tätigkeit eine strenge Überprüfung möglicher Interessenskonflikte vorgenommen wird. Schärfere Gesetze müssen sicherstellen, dass zwischen dem Übergang aus der Privatwirtschaft in ein öffentliches Amt hinreichende Karenzzeiten eingehalten werden.<sup>135</sup>

In einem politischen Klima, wo Zugang zu Informationen gewährleistet ist und der Einfluss von Unternehmen auf den politischen Prozess angemessen kontrolliert wird, ist die Einführung strenger Antikartellgesetze eher möglich. Auch bestehen dann reellere Chancen, dass Regierungen sich zu multilateralen Verhandlungen über ein Regelwerk zum Wettbewerb und zu Antikartellgesetzen zusammenfinden. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die WTO-Gespräche zum Thema Wettbewerb durch öffentlichen Druck der Zivilgesellschaft erfolgreich abgebrochen wurden. Ursache für den öffentlichen Aufschrei war, dass die von der EU, den USA und einigen anderen WTO-Mitgliedern vorangetriebene entsprechende Tagesordnung die Interessen der multinationalen Firmen ins Auge gefasst hatte, anstatt ihre Macht und die Konzentration auf den Weltmärkten zu begrenzen. Die Einstellung der Verhandlungen bei der WTO war deshalb ein hart erarbeiteter Sieg für die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Trotzdem versuchen die Regierungen der reichen Länder noch immer, die Interessen der Unternehmen in vielen bilateralen und regionalen Vereinbarungen voranzubringen. Andere multilaterale Foren, die sich mit Wettbewerb beschäftigen, wie etwa die UNCTAD mit ihrem Kodex gegen restriktive Geschäftspraktiken (UN Set), das International Competition Network oder das Competition Committee bei der OECD sind kaum in der Lage, wirksam gegen die Marktkonzentration vorzugehen.<sup>136</sup> Deshalb muss die Herausforderung, wie man das Thema Wettbewerb auf multilateraler Ebene am besten anpacken kann, erst noch gemeistert werden.

Die Einsetzung einer unabhängigen multilateralen „Anti-Kartell-Aufsicht“ ist absolut notwendig, wenn Antikartellgesetze die zunehmende Konzentration auf dem Weltmarkt eindämmen sollen. Ein solches Aufsichtsgremium könnte dafür sorgen, dass Unternehmen keine Regierungen über den Tisch ziehen und in Länder investieren, wo nationale Gesetze schwach sind. Eine solche Anti-Kartell-Aufsicht könnte die Zuständigkeit haben, Fusionen und Unternehmensaufkäufe zu überprüfen und sie gegebenenfalls zu verbieten sowie als Abschreckung dienen, damit Unternehmen ihre beherrschende Stellung auf dem Markt nicht missbrauchen. Das Gremium sollte nicht mit Industrievertretern besetzt sein und auch nicht überwiegend mit Vertretern der Industrieländer. Es sollte einem öffentlichen Aufsichtsorgan rechen-schaftspflichtig sein, das mehrheitlich mit Vertretern der (Klein-)Bauernschaft besetzt ist sowie aus einer

Minderheit von Vertretern aus Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden.<sup>137</sup> Multilaterale Antikartell-Verhandlungen haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie wirksame Wettbewerbsgesetze auf nationaler oder regionaler Ebene (EU, ASEAN, Mercosur u. ä.) aufbauen können.<sup>138</sup>

## Fair-Handels-Verträge entlang von Produktketten

Durch die Transnationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen erstrecken sich Produktketten heutzutage rund um den Globus, wobei die jeweils günstigsten Standorte für die einzelnen Verarbeitungsschritte ausgesucht werden, damit die Summe der Rationalisierungsgewinne dem Unternehmen den entscheidenden Wettbewerbsvorteil bringt. Bauern – und vor allem Kleinbauern – sind oft das schwächste Glied in dieser Kette. Sie können unter Druck gesetzt werden, wenn einige wenige Konzerne den von Käufern bestimmten Markt beherrschen, während die Bauern keine Möglichkeit haben, ihr ‚Kapital‘ in Form von Land, Klima oder Arbeitskraft irgendwo anders zu investieren. Nachgelagerte Tätigkeiten wie Verarbeitung, Design, Marketing, Verkauf sahnen das Gros des Endpreises ab, den der Verbraucher bezahlt. Profite und Macht nehmen üblicherweise gegen Ende der Produktion und Vermarktung zu, während sie bei den Rohstofflieferanten und Zulieferern am geringsten ausfallen. Was in den Worten eines Bananenbauers oft passiert, ist ein „absurder Transfer von Wohlstand in einigen Supermarktketten von den Bauern und Landarbeitern in den Entwicklungsländern hin zu den Verbrauchern in den Industrieländern“.<sup>139</sup>

In vielerlei Hinsicht gleicht die Situation der Weltwirtschaft heute dem Prozess der Industrialisierung im Europa des 19. Jahrhunderts. Erst nach einer Zeit der systematischen Ausbeutung erkannte die politische Elite, dass eine klare Regelung der Verhältnisse zwischen Arbeiternehmern und Arbeitgebern im Interesse sowohl des Staates wie auch der Wirtschaft sein würde. Das Verbot von Kinderarbeit, die Begrenzung der Arbeitszeit, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Standards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und gesetzliche Mindestlöhne bildeten hernach das Grundgerüst eines Systems, das als soziale Marktwirtschaft bezeichnet wird. Es ist längst überfällig, dass auch im Hinblick auf die weltweiten Produktketten die Verpflichtung zu Fairness im Umgang miteinander ein entscheidendes Element der Unternehmensverantwortung wird. Es ist die zentrale Aufgabe transnationaler Konzerne zu gewährleisten, dass grenzüberschreitender Austausch nicht auf Ausbeutung beruht. Über ihre firmeneigenen Interessen hinaus haben Konzerne die staatsbürgerliche Verantwortung, die sichere Integration der Zuliefererfirmen und Vertragspartner in ihre geschäftliche Tätigkeit zu

**MULTILATERALE WETTBEWERBS-REGELN HABEN NUR DANN EINE AUSSICHT AUF ERFOLG, WENN SIE AUF WIRKSAME NATIONALE REGELUNGEN AUFBAUEN KÖNNEN**

**FAIRNESS IN PRODUKTIONSKETTEN MUSS ZU EINEM KERNINHALT EINES REGELWERKS FÜR GLOBALE UNTERNEHMENS-VERANTWORTUNG WERDEN**

## Drei multilaterale Einrichtungen für die Kontrolle transnationaler Konzerne

- UNCTAD oder FAO richten eine öffentlich zugängliche Datenbank ein, die Informationen über Größe und Umfang von grenzüberschreitenden Agrargeschäften und Daten über Fusionen, Unternehmensaufkäufe und Joint Ventures im Nahrungsmittelsektor offen legt;
- Eine multilaterale „Anti-Kartell-Aufsicht“ wird eingesetzt, um Fusionen und Aufkäufe zu prüfen und Konzerne von einem Missbrauch ihrer Marktmacht (z. B. durch Kontrolle der Marktpreise oder Kartellbildung) abzuhalten;
- Internationale „Fair-Handels-Kammern“ werden gegründet, um die Einhaltung grenzüberschreitender Verträge zu überwachen, um eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Gewinne aller Beteiligten entlang transnationaler Produktketten garantieren.

gewährleisten und für eine gerechte und gleichmäßige Verteilung der Profite zu sorgen, vor allem im Umgang mit ländlichen Gemeinwesen im Süden. Aus diesem Grund müssen transnationale Produktketten durch Fair-Handels-Verträge zwischen Kleinproduzenten und Abnehmern geregelt werden.

Die Regulierung der Handelsströme zwischen den Akteuren auf dem Markt und entlang transnationaler Produktketten ist Neuland für die internationale Politik. Allerdings wird dieser Ansatz schon seit Jahrzehnten erfolgreich an der Grasswurzelebene angewendet. In den 1970er Jahren hat die Bewegung des Fairen Handels, die unter Marken wie TransFair oder Max Havelaar bekannt geworden sind, einen Prozess in Gang gesetzt, um Handelsströme entlang von Produktketten zu steuern und so eine faire Beziehung zwischen den Produzenten in entlegenen Ländern vor allem des Südens und Verbrauchern im Norden herzustellen. Ob es um Bananen, Kaffee oder Kinderspielzeug geht, das Prinzip ist immer das gleiche: ein höherer Endpreis und vorab geleistete Investitionshilfen gehört ebenso dazu wie ausgehandelte Produktionsstandards, die eine gerechte Entlohnung der Erzeuger und bessere Arbeitsbedingungen sowie eine verbesserte Produktqualität und ‚ethisch korrekte‘ Konsumgewohnheiten gewährleisten. Dabei wird unter einem fairem Preis nicht nur ein Preis verstanden, der alle Produktionskosten widerspiegelt. Ein fairer Preis enthält auch einen wesentlichen Bei-

trag zum Schutz von sozialen Gemeinwesen und natürlichen Ökosystemen. Fair-Handels-Initiativen haben erfolgreich Verträge für langfristige Geschäftspartnerschaften abgeschlossen, die für internationale Handelsvereinbarungen ein wichtiges Vorbild sein können.<sup>140</sup>

Die Idee besteht nicht darin, den „Fair-Handel“ aufzuwerten und seinen Marktanteil zu vergrößern.<sup>141</sup> Vielmehr geht es darum zu erkennen, dass diese Grundstruktur bei möglichen Verhandlungen über allgemeine Regeln für die Steuerung transnationaler Produktketten ein wichtiges Leitbild sein könnte. Die Regierungen könnten einen multilateralen Mechanismus erarbeiten, der die Kernelemente des Fair-Handels als verbindliche Praxis in transnationalen Geschäftsbeziehungen vorschreibt. In einem ersten Schritt müssen Konzerne angehalten werden, über alle Aspekte des grenzüberschreitenden Geschäftes mit Lieferanten und Subunternehmern transparente, offene und partizipative Verhandlungen über Fair-Handels-Verträge zu führen. Gemäß den Prinzipien des fairen Handels müssten diese Verträge folgende Bedingungen erfüllen: 1. Zahlung eines Preises an die Produzenten, der die Kosten für eine nachhaltige Produktion und den Lebensunterhalt deckt; 2. Zahlung einer Prämie, die die Produzenten in Entwicklung investieren können; 3. auf Wunsch der Erzeuger Zahlung von Teilbeträgen im voraus und 4. Unterzeichnung von Verträgen, die eine langfristige Planung und nachhaltige Produktionsweisen erlauben. Konzerne müssen ihre Verträge dann neu einzurichtenden „Fair-Handels-Kammer“ vorlegen, die die Einhaltung der Verträge überwachen, und die Vertragsbedingungen veröffentlichen, um Transparenz zu gewährleisten.

Unternehmen müssten sich bei dieser Kammer für die Teilnahme am grenzüberschreitenden Handel akkreditieren. Regelmäßige Audits sollten sicherstellen, dass Unternehmen mitsamt ihrer Zulieferer gewisse Mindestanforderungen der Fairness erfüllen.<sup>142</sup> Auf diese Weise würden Fair-Handel-Verträge – und entsprechende Vereinbarungen mit Vertragsbauern – die Rahmenbedingungen vorgeben, unter denen Unternehmen ihre internationalen Geschäfte abwickeln. Bauern und kleine Lieferanten würden damit Zugang zum internationalen Markt und einen anständigen Lohn für ihre Arbeit bekommen. Gleichzeitig würden die veröffentlichten Informationen über derartige Verträge Produzentengemeinschaften und Bauernverbänden, nationalen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit eröffnen, in transnationalen Produktketten faire Geschäftsbeziehungen einzufordern und Bedenken anzumelden, wenn dies nicht der Fall sein sollte.

Da solche Verträge naturgemäß kompliziert sind und die „Fair-Handels-Kammern“ Zeit bräuchten, um

sie zu genehmigen, würde der Welthandel tatsächlich zu einem „Slow Trade“, einem „langsamen Handel“ werden. Doch dabei würde mehr Fairness, Demokratie und Nachhaltigkeit entstehen, da die Hauptakteure des internationalen Agrarhandels – transnationale Unternehmen – für die Regenerierung der Landwirtschaft weltweit verantwortlich gemacht würden.

## Regionalisierung von Produktketten

Die in Kauf genommene Verlangsamung des Handels entlang transnationaler Produktketten aufgrund der Akkreditierungspflicht für Geschäftsverträge bei Fair-Handels-Kammern muss einhergehen mit der nach dem Prinzip der ökonomischen Subsidiarität erwünschten und aktiv angestrebten Umwandlung transnationaler in regionale Produktketten. Denn ungeachtet der Tatsache, dass Handel und wirtschaftliche Aktivitäten zunehmend entlang transnationaler Produktketten erfolgen, ist der politische Adressat, an den Bürger und Gesellschaften ihre ‚nicht handelsbezogenen Anliegen‘ richten, immer noch der Nationalstaat, das Bundesland oder die kommunale Ebene. Kollektive Präferenzen und politischer Wille werden weiterhin im politischen Raum und nicht entlang globaler wirtschaftlicher Wertschöpfungsketten formuliert werden.

Ähnlich wie bei Maßnahmen zur Re-Regionalisierung von Handel und Produktketten müssen die Länder zunächst einmal die Rolle der staatlichen Handelsunternehmen sowie der staatseigenen Vermarktungsorgane überdenken. Staatshandelsfirmen wurden in der Vergangenheit von Regierungen gegründet, um gewisse Ziele der öffentlichen Politik zu erreichen wie etwa die Stützung der inländischen Preise, Steigerung der Effizienz in der Agrarproduktion und beim Marketing und Bereitstellung von erschwinglichen Nahrungsmitteln für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. So gibt es zum Beispiel in Indonesien und auf den Philippinen Staatshandelsunternehmen, die sich um den Einkauf sowie den Import und Vertrieb von Reis kümmern. In Indien sorgen sie neben dem Aufkauf und der strategischen Bevorratung für Mindestpreise bei 24 Agrargütern.<sup>143</sup> So können Staatshandelsfirmen den Ländern einen wichtigen Einstieg in die Marktregulierung bieten. Da sie ein Regierungsmandat haben und öffentlichem Recht unterstellt sind, können sie potentiell eine nützliche Rolle spielen, wenn es gilt, der Marktmacht globaler Agrarkonzerne entgegenzuwirken. Trotzdem sind Staatshandelsfirmen – die früher einmal im Agrarsektor fast aller Länder gang und gäbe waren – im Zuge der wirtschaftlichen Deregulierung und Liberalisierung in den Entwicklungsländern zum Gegenstand heftiger Kritik geworden. Es stimmt, dass Staatshandelsfirmen für Korruption und Miss-

management anfällig sind. Dennoch sollten die Regierungen das Reformpotential ausloten, anstatt sie einfach abzuschaffen. Angesichts des strategischen Potentials der Staatshandelsfirmen bei der Stabilisierung von Lebensmittelpreisen und Angebot sowie allgemeinen Erwägungen zur Nahrungsmittelqualität wäre eine Strategie, die auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und *good governance* abzielt, ein entscheidender Schritt nach vorne. Insbesondere im Lichte der Machtkonzentration und der Marktzerüttung durch die großen transnationalen Unternehmen müssen die Regierungen ausreichenden politischen Spielraum erhalten, um Staatshandelsfirmen zu reformieren und zu stärken, die derzeit in den meisten Ländern kaum aktiv sind und nur wenig Einfluss auf den Markt haben.<sup>144</sup> Dabei sollten Regierungen die unmittelbare Beteiligung von Bauern und Verbrauchern in den Vermarktungs- und Handelsausschüssen anstreben, um der Korruption entgegenzuwirken.

Maßnahmen, die den politischen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Investitionspolitik wiederherstellen, müssen allerdings noch weiter gehen, als nur ein Gegengewicht zu den Aktivitäten der Konzerne zu bilden. Manche Aspekte in den Verhandlungen über das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen der WTO (GATS) beziehen sich speziell auf Investorenrechte; im WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS) und mehr noch in den Kapiteln über Investitionen einiger bilateraler und regionaler Vereinbarungen wird das Recht der Konzerne festgeschrieben, sich im Ausland niederzulassen, lokale Unternehmen aufzukaufen, Arbeitsvisa für ausländisches Personal zu erhalten usw. Maßnahmen zur Re-Regionalisierung des Handels und der Produktketten stehen im

**KOLLEKTIVE PRÄFERENZEN WERDEN WEITERHIN IM POLITISCHEN RAUM FORMULIERT, NICHT ENTLANG VON GLOBALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN**

**„Es gibt nicht nur eine Art Markt mit einem bestimmten Handelssystem. Es gibt viele verschiedenartige Märkte mit ihren spezifischen Produktions-, Handels- und Vertriebssystemen. Wir müssen den Handel wieder regionalisieren, denn der ‚one-size-fits-all‘-Ansatz mit seinem Streben nach einem einheitlichen globalen Markt dient nicht dem öffentlichen Interesse.“**

Josefa Francisco, IGTN Asia, Philippinen, bei der Regionalkonsultation in Asien, Mai 2006

Widerspruch zu diesen internationalen Verträgen. Politische Strategien zugunsten einer größeren Wertschöpfung vor Ort würden die Gesellschaften in die Lage versetzen, eine bessere Verzahnung der verschiedenen Sektoren der ländlichen Wirtschaft zu erreichen, u.a. in dem die Konzerne gezwungen werden, von lokalen Anbietern zu kaufen – z. B. Futtermittel für die Viehzucht oder vor Ort hergestellte Nahrungsmittel für ländliche touristische Angebote –, vor Ort ansässige Weiterverarbeiter ein zu binden und

**EINE NEUE  
GENERATION VON  
POLITISCHEN  
INSTRUMENTEN IST  
NÖTIG, WIE  
NUTZUNGSENTGELTE  
FÜR GLOBALE  
GEMEINSCHAFTS-  
GÜTER**

wiederum an einheimische Verkäufer oder Einzelhändler zu verkaufen. Auch andere Dienstleistungen würden so weit als möglich vor Ort in Anspruch genommen, während Konzerne auch verpflichtet werden könnten, lokale Dienstleistungsanbietern durch Schulungen zu unterstützen.

Im Zuge einer Strategie der Re-Regionalisierung von Handelsströmen wird sich auch eine „site-here-to-sell-here“-Politik von Nutzen erweisen. Diese würde ausländischen Unternehmen nur dann gestatten, auf einem bestimmten Markt Waren zu verkaufen, wenn sie auch vor Ort produzieren.<sup>145</sup> Mit anderen Worten, der Marktzugang für Konzerne würde davon abhängen, dass sie in einem Land Produktionsniederlassungen haben. Zumindest dort, wo Importsubstitution eine realistische Option ist, wäre eine solche Politik sinnvoll. Norwegen zum Beispiel könnte sie sicher nicht auf den Kaffeemarkt anwenden, aber Ghana etwa könnte die „site-here-to-sell-here“-Strategie auf den Markt für verarbeitete Tomatenprodukte anwenden, nachdem das Land zusehen musste, wie nach der Liberalisierung einige wenige ausländische Handelskonzerne ihre Profite maximieren konnten, während der Großteil von Ghanas florierender einheimischer Tomatenindustrie die Produktion hat einstellen müssen. Durch eine „site-here-to-sell-here“-Strategie hingegen könnten die Regierungen nicht nur die inländische Produktion maximieren, sondern auch sicherstellen, dass die Produktion im Inland kontrolliert wird. Denn wenn ein Unternehmen verpflichtet ist, vor Ort herzustellen, was es auf dem lokalen Markt verkaufen will, würden seine Aktivitäten wiederum der Kontrolle der Gemeinwesen und Bürger unterstehen. Die Wirtschaft wäre transparenter und den Stakeholdern rechenschaftspflichtig und wäre nicht nur von den Interessen weit entfernter Aktionäre getrieben. Drohungen der Konzerne, ihre Standorte zu verlagern, falls höhere Standards eingeführt oder Löhne erhöht werden, liefen ins Leere, weil der Preis dafür darin bestehen würde, die Marktanteile an Mitbewerber vor Ort zu verlieren. Falls es Gemeinwesen durch diese und andere Maßnahmen gelingen würde, die Aktivitäten der Konzerne in die lokale Wirtschaft einzubetten, könnten sie dennoch von den Vorteilen des internationalen Technologietransfers und der Verbreitung von Informationen profitieren, die multinationale Konzerne bieten, während sie gleichzeitig das Potential ihrer eigenen ländlichen Wirtschaft voll ausnutzen könnten, um sich so einen gerechten Anteil an der globalen Wertschöpfung zu sichern.

Schließlich wird eine Politik, die den Transport verteuert, ein Eckpfeiler für die Re-Regionalisierung von Produktketten sein. Da die Landwirtschaft eine sehr transportintensive Angelegenheit ist, was Men-

gen und Entfernungen betrifft, wäre die Globalisierung der Märkte ohne fallende Frachtkosten nie so gewinnversprechend gewesen. Insbesondere der Wettbewerb ausländischer gegen inländische Produkte – z. B. brasilianische Hähnchenschenkel gegen die lokale Geflügelzucht, Weizen aus den USA gegen vor Ort produzierten – erfordert niedrige Transportkosten; andernfalls würden die im Ausland geringeren Produktionskosten schon bald durch die höheren Ausgaben für den Transport aufgewogen. Weil aber bald der maximale Förderpunkt der globalen Ölförderung erreicht ist, der so genannte ‚Peak Oil‘, ist künftig ein dramatischer Anstieg der Ölpreise zu erwarten, welcher die Transnationalisierung der Wirtschaft auf einen Prüfstand stellen wird. Zudem bedeuten die langen Transporte von Agrarprodukten auch eine Belastung der Biosphäre etwa durch Luft- und Wasserverschmutzung und Treibhausgasemissionen mit sich, die in keinem Fall fort-dauern kann.

Bisher fühlt sich keiner für die Umweltschäden verantwortlich, weil es keinen Eigentümer gibt, der dafür Schadensersatz einfordern würde. Um diese Situation umzukehren, sind völlig neue Instrumente nötig etwa in Form von „Nutzungsentgelten“ für Gemeingüter. Solche Gebühren werden seit der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahr 2000 und dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg auf multilateraler Ebene diskutiert. Um zum Beispiel die Verschmutzung der Atmosphäre durch den globalen Luftverkehr abzumildern, wäre eine den Nutzern auferlegte Abgabe auf Flugzeugemissionen sehr vernünftig. Eine solche Abgabe würde die Nachfrage nach Flügen senken und einen Teil der verursachten Schäden auf den Preis des Passagier- und Frachtverkehrs abwälzen. Auch wäre sie ein Anreiz, die Einsparpotentiale bei Motoren, Flugzeugen und Flugrouten zu maximieren. Genauso könnte eine jährliche Gebühr auf alle Seeschiffe umgelegt werden – unabhängig davon, unter welcher Flagge sie fahren oder wo der Sitz der Gesellschaft ist – um die Nutzung der Meere als Transportweg zu besteuern. Auch wenn die weniger umweltschädliche Hochseeschifffahrt dem Luftverkehr vorzuziehen ist, darf man nicht vergessen, dass auch hierbei die Meeres- und Umweltverschmutzung beträchtlich ist. Am Ende würden die Nutzungsgebühren dazu beitragen, die zunehmende Externalisierung der Kosten durch die Globalisierung zumindest teilweise wieder umzukehren. Zusammen mit Beihilfen und Standards sind Nutzungsgebühren ein Instrument, das Regierungen mit einem Bewusstsein für die Bedeutung der Gemeingüter in Erwägung ziehen sollten, um im Agrarhandel langfristig den Schutz der Biosphäre zu sichern.

## 3.6 Asymmetrien ausgleichen

Die krassen Asymmetrien zwischen den Ländern dieser Erde auszugleichen war eines der erklärten Ziele der Doha-Runde, weswegen sie auch ‚Entwicklungs-runde‘ genannt wurde. Das Versprechen fairer und gleicher Chancen für alle im Welthandel, das der Norden in Aussicht gestellt hatte, wird vom Süden inzwischen als reelle Möglichkeit angesehen – gäbe es nicht den Protektionismus und die Dumpingexporte der Länder des Nordens. Auch wenn diese Heuchelei an sich zu verurteilen ist, ist es zweifelhaft, ob ein völlig unbehinderter Freihandel überhaupt so etwas wie faire und gleiche Chancen schaffen würde, weil die Ausgangsbedingungen in und zwischen den Ländern einfach viel zu unterschiedlich sind. Bei aller Aufmerksamkeit, die man der Ankurbelung der Exporte widmet, wird leicht die Tatsache übersehen, dass Exporte meist die Kleinbauern überhaupt nicht begünstigen und in aller Regel hohe Umweltkosten verursachen. Wie könnten Kriterien für eine nachhaltige Exportpolitik aussehen? Im Sinne von mehr Gerechtigkeit unter den Ländern müssten schwächere Staaten eine Bevorzugung erfahren und nicht einfach gleichberechtigt werden. Gemäß dem Prinzip eines gerechten Handels müsste die Sonder- und Vorzugsbehandlung daher die Regel statt die Ausnahme bilden. Und letztlich muss grenzüberschreitender Handel auch nicht notwendigerweise von Gewinnstreben angetrieben sein; er könnte vielmehr auch auf Kooperation und dem Solidaritätsgedanken beruhen. Was wäre, wenn die Länder des Südens aus dem Handelswettbewerb ausstiegen und künftig regionale Handelsvereinbarungen treffen würden, die einen Austausch auf der Grundlage von Solidarität anstreben?

### Nachhaltige Exporte

Es ist vorstellbar, dass in einem wahrhaft umweltfreundlichen und gerechten Handelsregime Agrarexporte zu einer Randerscheinung werden. Die Agrarpolitik würde den Stellenwert von Exporten senken, wenn sie konsequent den Zugang von Kleinbauern zu lokalen Märkten stärkt, um die Nahrungsmittelversorgung auf der Grundlage der bäuerlichen Produktion zu optimieren, Produktketten wo immer möglich regionalisiert, um Arbeitsplätze zu schaffen und die Gesundheit der ländlichen Wirtschaft zu sichern, und die Umstellung auf nachhaltigen Landbau fördert.

Trotzdem werden Exporte nach wie vor für die Entwicklung eine Rolle spielen. Wichtig ist aber zu bedenken, dass dabei weder der Geldwert noch das Volumen an sich die Exporte zu einem wertvollen Instrument nachhaltiger Entwicklung machen, sondern ihre besondere Qualität sowie die Verflechtun-

gen mit Produktion und Verbrauch im Inland. Länder, die sich nachhaltiger Entwicklung verschrieben haben, werden ihre Exporte nicht einfach maximieren, sondern stattdessen zusehen, dass ihre sorgfältig ausgewählten Exportaktivitäten im Rahmen einer kohärenten nationalen Entwicklungsstrategie erfolgen. Wenn Exporte einen positiven Beitrag zur

**„Der Handel ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um übergeordnete Ziele zu erreichen. Wir müssen uns fragen: Welche Art von Entwicklung wollen wir erreichen? Wie soll das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und der Ökonomie als Ganzes sowie der Gesellschaft insgesamt aussehen? Bei der Beantwortung dieser Fragen müssen wir uns entscheiden, welche Rolle der Handel spielen soll – als eines unter vielen Mitteln, um diese gewünschte Entwicklung zu erreichen.“**

Biswajit Dhar, Indian Institute of Foreign Affairs, Indien, bei der Regionalkonsultation in Asien, Mai 2006

Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Diversifizierung leisten sollen, ohne soziale und ökologische Gemeingüter zu schädigen, müssen sie in eine übergeordnete politische Entwicklungsstrategie eingebettet werden. Eine solche Strategie muss sich an den spezifischen Gegebenheiten eines Landes orientieren, so wie die Exportstrategien auch die natürlichen Schätze und Möglichkeiten eines Landes sowie die besondere sozioökonomische Struktur seines Agrarsektors berücksichtigen müssen. Wie könnten ganz allgemein angemessene Kriterien aussehen, die dazu beitragen, dass Agrarexporte einen positiven Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung eines Landes ausüben?

Zunächst einmal müssen sich Länder, die nach wie vor mit Armut und Hunger zu kämpfen haben, aber Agrarprodukte exportieren, die Frage stellen, ob sie mit ihren Ressourcen vernünftig umgehen. In einer Reihe von armen Ländern werden schon heute genug Kalorien produziert, doch ein großer Teil davon verlässt die Häfen als Tierfutter für ausländische Betriebe, anstatt die Ernährung im Inland zu sichern. In Zukunft könnte die Herstellung von Energiepflanzen für den Export dieses strukturelle Problem noch verschärfen. Die Annahme allerdings, dass die Deviseneinnahmen aus den Exporten den Staat in die Lage versetzen, mehr Geld in die Bekämpfung der Armut zu stecken, hat sich nicht bewahrheitet. Versuche, die heutigen Bedürfnisse der Armen zugunsten mutmaßlicher künftiger Vorteile für den Staat zurückzustellen, sind ein Schuss, der nach hinten losgeht. Im Gegenteil, Regierungen in Ländern mit Armut und Unterernährung, die der Ernährungssicherheit den Vorrang vor der Exportorientierung

**IN EINEM WAHRHAFT  
,ÖKO-FAIREN'  
HANDELSREGIME  
WERDEN EXPORTE  
EINE  
RANDERSCHENUNG  
SEIN**

## Kriterien für eine nachhaltige Exportpolitik

- Vorrang der nationalen Ernährungssicherheit vor Exporten und Vorrang der Produktion für Subsistenzwirtschaft oder inländische Märkte vor der Produktion für ausländische Märkte;
- Unterbindung der Bestrebungen der Exportproduktion, sich Land und natürliche Ressourcen zum Nachteil der inländischen Produktion anzueignen;
- Vermeidung der Konzentration von Exportgewinnen in den Händen einiger weniger großer landwirtschaftlicher Betriebe oder Konzerne;
- Weitestgehende Beteiligung von Kleinproduzenten und bäuerlichen Genossenschaften sowie Landarbeitern an der Exportwirtschaft unter Sicherstellung eines fairen Handels und würdiger Arbeitsbedingungen;
- Empowerment von Frauen im Exportgeschäft und Sicherstellung von Chancengleichheit bei der Realisierung von Exporterlösen;
- Verhinderung der Industrialisierung der Landwirtschaft, Förderung von wissensbasierten und arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Produktionsmethoden im Rahmen nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken;
- Wirkungsvolle Verzahnung der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftszweigen und Einbettung derselben in die Wirtschaft im ländlichen Raum.

geben, werden sich für eine Politik stark machen, die Exporte beschränkt, Produktion und Verteilung auf inländische Märkte konzentriert und auf Capacity Building setzt.

Außerdem ist eine übergeordnete nationale Entwicklungsstrategie nötig, um sicherzustellen, dass bei der Produktion von Exportgütern keine Kosten externalisiert bzw. keine nicht erneuerbaren einheimischen Ressourcen erschöpft werden. So sollten sich zum Beispiel aride Länder Sorgen machen, wenn Exporte wie Schnittblumen oder Gemüse Unmengen an Wasser in der Herstellung verbrauchen und somit knappe Wasserressourcen erschöpft werden. Der Verbrauch von Ressourcen sollte sich gemäß einer angemessenen Umweltpolitik in Form von Steuern

oder Gebühren im Preis des Produktes widerspiegeln. Da das Exportgeschäft zumeist mit intensiver Landwirtschaft verbunden ist, sollten dadurch auftretende Schäden wie etwa Boden- und Umweltverschmutzung durch chemische Rückstände oder der Verlust der Biodiversität verboten werden. Denn ein Wettbewerbsvorteil, der sich auf die Ausbeutung oder Zerstörung nicht erneuerbarer Ressourcen stützt, zahlt sich auf Dauer nicht aus.

Darüber hinaus sollte eine Entwicklungsstrategie eine intelligente Handelspolitik sicherstellen, die die Exportgewinne so investiert, dass eine Aufwärtsspirale in Gang gesetzt wird. Besonders die ärmsten Länder (LDCs), in denen die Verbindungen zwischen exportorientierter Landwirtschaft und dem Rest der Wirtschaft eher schwach sind, haben in der Vergangenheit die Entstehung von Exportekklaven erlebt, die weder Wirtschaftswachstum in der Landwirtschaft erzeugt haben, noch gar andere Wirtschaftssektoren mitgezogen haben. Regierungen sollten daher Politiken und Maßnahmen einführen, die die Exportaktivitäten wirksam in die ländliche Wirtschaft im Großen und Ganzen einbetten. Zur Armutsbekämpfung und Förderung der ländlichen Entwicklung sind Strategien besonders nützlich, bei denen die bäuerliche Produktion mit anderen wertschöpfenden Unternehmen im Nahrungsmittelsektor eng verbunden wird, wie etwa mit Verarbeitungsbetrieben und dem Einzelhandel vor Ort, und wenn der Agrarsektor als Ganzes möglichst gut mit anderen wirtschaftlichen Sektoren verzahnt wird. Die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) hat herausgefunden, dass eine solche ‚gut verzahnte‘ Landwirtschaft vor allem dann floriert, wenn arbeitsintensiven Produktionsmethoden der Vorrang vor kapitalintensiven gegeben wird, weil so das Einkommen gleichmäßiger verteilt wird; wenn Verbraucher eher vor Ort hergestellte als importierte Waren und Dienstleistungen konsumieren; und wenn es Verbindungen zu anderen, besonders zu städtischen Produktionsmärkten gibt, die Produktionssteigerungen aufnehmen können, ohne dass dadurch die Preise fallen würden.<sup>146</sup> Im Rahmen einer solchen Strategie könnten Exporteinnahmen sinnvoll genutzt werden, um die landwirtschaftliche Produktionsbasis aufzuwerten und zu diversifizieren und gleichzeitig die nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum zu fördern.

Sind all diese Forderungen umgesetzt, werden Kleinbauern eher in der Lage sein, auch zu Nutznießern von Exporten zu werden. Derzeit ergeben sich die größten Exportchancen aus der Produktion hochwertiger Waren, wie etwa Obst, Blumen, Gemüse oder Tierzucht. In den zurückliegenden Jahren haben Bauern, die Exportprodukte angebaut haben, tatsächlich die rasanteste Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage erfahren.<sup>147</sup> Während gewöhnlich

**POLITISCHE RAHMEN-  
BEDINGUNGEN  
MÜSSEN SICHER-  
STELLEN, DASS DIE  
PRODUKTION FÜR  
DEN EXPORT KEINE  
KOSTEN  
EXTERNALISIERT**

Männer im Exportgeschäft tätig sind, konnten in einigen Fällen auch Frauen ihre Einkommensbasis erweitern, etwa durch die Herstellung von Shea-Butter oder Räucherfisch.<sup>148</sup> Wo arme Bauern es geschafft haben, in die Produktion für ausländische Märkte einzusteigen, konnten sie oft ihr Einkommen verbessern und auf eine breitere Basis stellen, Arbeitsplätze schaffen und die eigene Position stärken. In Ghana konnten Kleinbäuerinnen zum Beispiel durch den Kakaoanbau für den Export ihr Einkommen erhöhen und mehr Landrechte erwerben; sie verwenden dabei Mischkulturen, bei denen der Kakao zusammen mit Grundnahrungsmitteln angebaut wird. Auch hier liegt der Schlüssel für eine gerechte Verteilung der Exportgewinne in den Händen der Politik. Gibt es keine Institutionen, die sich dafür einsetzen, dass die Märkte zugunsten der Armen funktionieren, kann man davon ausgehen, dass die Globalisierung zwecks Gewinnmaximierung Ungleichheiten hervorruft und vergrößert. Handelspolitik muss daher als fester Bestandteil nationaler Strategien zur Armutsbekämpfung gesehen werden, bei denen auch die Umverteilung von Grund und Boden, die Anerkennung bäuerlicher Landrechte, die Entwicklung von Marketingstrukturen und die Bereitstellung von Dienstleistungen – vor allem für Bäuerinnen – eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der Chancen spielen. Genauso wichtig sind Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten für Kleinbauern etwa durch verbesserte Verkehrsinfrastruktur, Informationen über Märkte und Kredite.

## Systemische Sonderbehandlung

Seitdem Entwicklungsländer dem GATT beigetreten sind, haben sie in Anbetracht ihrer wirtschaftlichen Schwäche und Benachteiligung eine Sonderbehandlung gefordert. Ihre Sonderbehandlung wurde 1979 in den derzeitigen Regelungen des GATT zum ersten Mal berücksichtigt. Die ‚Ermächtigungsklausel‘ erlaubte gewissen Entwicklungsländern eine Sonder- und Vorzugsbehandlung (SDT) wie etwa quoten- und zollfreien Marktzugang für die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs). Allerdings hat die Sonder- und Vorzugsbehandlung seit ihrer Einführung die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt.<sup>149</sup> Oft bestand die von den Industrieländern angebotene Sonder- und Vorzugsbehandlung aus bloßen Absichtserklärungen, die zudem an weiter gehende Zugeständnisse der Entwicklungsländer auf anderen Gebieten geknüpft waren. In anderen Fällen kamen die Bestimmungen zur Sonder- und Vorzugsbehandlung nie zur Umsetzung. Die Bestimmungen, die für Entwicklungsländer vorteilhaft waren, bestanden andererseits oft aus längst überfälligen Korrekturmaßnahmen. Längere Fristen etwa bei der Umsetzung der Abkommen oder eine geringfügig mildere Formel

zum Zollabbau ändern nicht den eingeschlagenen Gesamtkurs, sondern lediglich das Tempo der Handelsliberalisierung gegenüber den stärkeren Mitspielern. Unterm Strich wurden schwache und starke Länder nach dem „one-size-fits-all“-Ansatz über einen Kamm geschoren.

In einem Anflug von Sarkasmus höhnte der Schriftsteller Anatole France einst: „Das Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit verbietet Armen und Reichen gleichermaßen, unter Brücken zu schlafen und Brot zu stehlen“. Dieser Aphorismus treibt die Ungerechtigkeit auf die Spitze, die entstehen kann, wenn alle gleich behandelt werden, und weist darauf hin, dass das Endergebnis doch entscheidend von den Ausgangsvoraussetzungen abhängt. Im Konzept der Sonder- und Vorzugsbehandlung steckt ein wenig von dieser Weisheit. Es unterstellt, dass die Vorstellung, dass alle Länder gleich seien, nicht notwendigerweise bedeutet, dass man sie auch gleich behandeln muss; im Gegenteil ist es nur gerecht, die gleich starken gleich zu behandeln und die ungleich starken ungleich zu behandeln. Aus dieser Sicht heraus ist die Sonder- und Vorzugsbehandlung der

*„In Lateinamerika hat das exportorientierte Modell, das an die Stelle der Importsubstitution getreten ist, die Wirtschaft an den Primärsektor gefesselt und die Rohstoffproduktion in den Mittelpunkt gerückt. Wir müssen diese exportorientierte Strategie umkehren und auf eine stärker diversifizierte und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung setzen.“*

Juan Luis Díaz, FUNDAPAZ, Argentinien,  
bei der Regionalkonsultation in Südamerika, August 2006

Schlüssel zu mehr Gerechtigkeit in den Handelsbeziehungen. Von einem nachträglich eingesetzten Korrektiv muss sie sich zu einer ‚Systemischen Sonderbehandlung‘ wandeln, d. h., sie muss ein Strukturmerkmal werden, das integraler Bestandteil des Handelsregimes ist.

Kriterien für eine Sonderbehandlung von Entwicklungsländern festzulegen ist ein heißes Eisen. Gegenwärtig unterscheidet das WTO-Landwirtschaftsabkommen Netto-Nahrungsmittelimporteure und die Gruppe der 50 ärmsten Länder (LDC’s) vom Rest der Entwicklungsländer. Die Sonderbehandlung der ärmsten Länder etwa im Rahmen der EU-Initiative ‚Alles außer Waffen‘ ist höchst angemessen. Was aber passiert, wenn ein Land soeben nicht mehr zu dieser Gruppe zählt und nun genauso behandelt werden soll wie viel fortschrittlichere Entwicklungsländer? Eine differenziertere Unterscheidung würde innerhalb des Systems mehr Gerechtigkeit sicherstellen.

Eine individuelle Klassifizierung der Länder würde gewährleisten, dass die Differenzierung nuanciert genug ist, damit potentielle Handelsvergünstigungen in gewissen Abstufungen allen Ländern zugute

**POLITISCHE  
INTERVENTION IST  
AUSSCHLAGEBEND  
FÜR DIE GERECHTE  
VERTEILUNG DER  
GEWINNE AN  
EXPORTEN**

**DIE SONDER- UND  
VORZUGSBEHAND-  
LUNG MUSS VON  
EINER  
KORRIGIERENDEN  
MASSNAHME ZU  
EINEM STRUKTUR-  
MERKMAL DES  
HANDELSYSTEMS  
WERDEN**

kommen würden. Ein sinnvolles Kriterium könnte das BIP pro Kopf sein. Eine solche Unterscheidung könnte für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen bindend sein, und man könnte davon abkommen, Rechte und Pflichten immer nur entlang der Nord-Süd-Achse aufzuteilen. Ein Land mit mittlerem Einkommen wie Algerien könnte zum Beispiel eine Sonderbehandlung durch die EU erfahren, während es selbst Niger gegenüber zur Sonderbehandlung verpflichtet wäre. Eine solche Bestimmung würde nicht nur helfen, die Kluft zwischen Nord und Süd zu überbrücken, sondern auch dazu beitragen, die rasch wachsenden Ungleichheiten zwischen den Entwicklungsländern auszugleichen.<sup>150</sup> Allerdings wäre eine Differenzierung aufgrund des BIP nicht ganz unproblematisch. Kleinere Länder wären gegebenenfalls gegenüber größeren im Nachteil. Außerdem sagt das BIP nichts über die Einkommensverteilung in einem Land aus und lässt keine Rückschlüsse auf die Bedürfnisse eines Landes zu – außer dem Wunsch, das Einkommen zu erhöhen.

Als Mittelweg schlägt die schwedische Landwirtschaftsbehörde die Schaffung von fünf Gruppen von Entwicklungsländern auf der Grundlage einer Vielzahl von Kriterien vor.<sup>151</sup> Diese bestehen aus Ländern mit Nahrungsmittelunsicherheit, neutraler Situation und Nahrungsmittelsicherheit sowie Kategorien von armen Ländern gemäß ihren Bedürfnissen im Bereich ländlicher Entwicklung und einer Reihe von Ausnahmen für Länder, die nicht für eine Sonderbehandlung in Frage kommen, wie etwa Schwellenländer oder Länder, die Nettoexporteure von Agrarprodukten sind. Für welche Klassifizierung man sich am Ende auch entscheiden wird, sie sollte eine systematische und doch nuancierte Differenzierung zulassen, die angesichts der weit verbreiteten Asymmetrien in den Agrarhandelsbeziehungen objektiv, relevant und konsistent ist.

Welche wesentlichen Bestandteile müsste ein solches System der Sonderbehandlung aufweisen? Es liegt wohl auf der Hand, dass eine Politik im Interesse von mehr Gleichheit zwischen den Ländern mit der Politik zur Sicherung des Lebensunterhaltes und des Umweltschutzes vereinbar sein muss. Die mengenmäßige Vergrößerung der Exportströme vom Süden in den Norden unterminiert diese Ziele, sofern die Qualität nicht gesichert wird. Aus diesem Grund empfiehlt dieser Bericht, dass soziale und ökologische Prozess- und Produktionsstandards nach Maßgabe multilateral vereinbarter Meta-Standards entwickelt werden sollen (Kapitel 3.4). Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass Länder in die Lage versetzt werden sollen, den Zugang zu ihren Märkten von der Einhaltung dieser Standards abhängig zu machen – etwa durch Einführung niedrigerer Zölle für sozial- und umweltfreundlich hergestellte Produkte. Es bleibt aber die entscheidende Frage, ob ein solcher qualifi-

zierter Marktzugang auf der Grundlage strenger nachhaltiger Prozess- und Produktionsstandards mit der Notwendigkeit vereinbar ist, die Handelschancen für die ärmsten und bedürftigsten Länder zu verbessern.

Zwei Lösungen sind möglich. Zunächst einmal könnten Länder, die eine bestimmte Ware importieren möchten, eine Art Tarifquote festlegen. Damit würden sie im Rahmen des qualifizierten Marktzugangs Importe zunächst einmal gemäß den festgesetzten Zöllen klassifizieren. Auf nachhaltig produzierte Mangos würde zum Beispiel gar kein oder nur ein sehr niedriger Zoll festgesetzt, während für konventionell hergestellte Mangos ein höherer Zoll anfallen würde. Zweitens würden für jede Zollklasse Quoten festgelegt und den Ländern aufgrund der Differenzierungskriterien zugeteilt. Tarifquoten würden zunächst wirtschaftlich schwächeren Ländern zugute kommen, und Importe aus stärkeren Ländern kämen erst zum Tragen, wenn diese Quoten ausgeschöpft sind. Danach dürfte, um bei dem oben aufgeführten Beispiel zu bleiben, Algerien erst dann Hirse in die EU exportieren, wenn Niger seine Quote für Hirseexporte in die EU ausgeschöpft hat. Diese Möglichkeit gäbe es auch für Sektoren, in denen Länder Programme zum Angebotsmanagement umgesetzt hätten. Im Sinne der Tauschgerechtigkeit und um Asymmetrien auszugleichen, braucht das Angebotsmanagement nicht auf die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln abzielen. Es könnte vielmehr die inländische Produktion auf ein solches Maß reduzieren, dass noch ein gewisser Marktanteil für Importe offen bleibt. Zweitens brauchen natürlich arme Länder im Rahmen des qualifizierten Marktzugangs Hilfe von den reicheren Ländern bei der Umsetzung von Qualitätsstandards und deren Einhaltung. Wie oben vorgeschlagen könnte ein „Internationaler Fonds zur ländlichen Entwicklung“ solche Hilfestellung leisten, indem er Produzenten im Süden unterstützt, damit sie den reicheren Norden mit Qualitätswaren beliefern können (Kapitel 3.4).

## Austausch auf der Basis von Solidarität

Internationale Handelsbeziehungen müssen nicht unbedingt zwischen Nord und Süd geknüpft werden, so wie es auch kein Naturgesetz ist, dass sie allein auf Profitstreben beruhen. Stattdessen könnten sich Länder im Süden zusammentun, um solidarisch und wirkungsvoll ihre Anliegen wie menschliches Wohlergehen und nachhaltige Entwicklung zu verfolgen. Grenzüberschreitender Handel muss nicht vorrangig dem Erzielen von wirtschaftlichen Gewinnen dienen. Die gegenseitigen Beziehungen können auch auf die Durchführung gesellschaftlich bedeutender Projekte in Bereichen wie Gesundheit, Infrastruktur, Wohnen oder nachhaltige Produktion abzielen. Allerdings ist

ein wesentlicher Paradigmenwechsel unabdingbar, nämlich dass grenzüberschreitende Beziehungen zum Zwecke der Kooperation statt des Wettbewerbs ausgebaut werden.

Drei Strategien gibt es, wenn man die Asymmetrien überwinden will: die Hegemonialmächte mit ihren eignen Waffen schlagen, bei der Aufteilung der Gewinne einen größeren Anteil ergattern oder sich aus dem Rennen zurückziehen und neu definieren, was als Erfolg betrachtet werden soll. Austausch auf der Basis von Solidarität ist Teil der letztgenannten Strategie. Hier verabschiedet man sich von der Vorstellung, dass letzten Endes jedes Land ein ‚Industrieland‘ werden und durch Wettbewerb an die Spitze gelangen muss. Sobald man ‚Entwicklung‘ breiter fasst als in Begriffen wie BIP und Pro-Kopf-Einkommen, indem man eine Stärkung der Gemeinwesen und menschlichen Beziehungen, das Verhältnis zu Natur und Umwelt, den Reichtum von Kulturen, Sprachen, Sitten und Gebräuchen ins Blickfeld rückt, tun sich ganz andere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit auf. Die Verwirklichung der Menschenrechte ist ganz offensichtlich die zentrale Basis für solche Formen der Zusammenarbeit, gestützt auf die elementare Vorstellung, dass alle Länder in der Lage sein müssen, ihren Bürgern wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu garantieren. Ressourcen und Investitionen müssen mobilisiert und Güter ausgetauscht werden, um allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Nahrung, Trinkwasser, Wohnung, Arbeit, Gesundheit und Bildung zu sichern. Darüber hinaus ist es offensichtlich, dass auch eine Umstellung im großen Stil auf nachhaltige Produktion und Konsummuster beträchtliche Chancen zur Zusammenarbeit und Pflege grenzüberschreitender Beziehungen ermöglicht.

Ein faires Handelsregime fördert Austausch auf der Basis von Solidarität. Es würde einen grundlegenden Wandel des derzeitigen wettbewerbsorientierten Systems mit sich bringen und künftig einen Schwerpunkt auf Kooperation legen. Ein großer Teil der Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen 50 Jahre war von diesem Geist geprägt, und es ist

kein Grund ersichtlich, warum solche Kooperationsnetzwerke immer nur entlang der Nord-Süd-Achse verlaufen sollten. Gegenwärtig kann zum Beispiel die „Bolivianische Alternative für Amerika“ (ALBA), für die Hugo Chávez und Führungspersönlichkeiten aus Kuba, Bolivien, Argentinien und Ecuador eintreten, als Versuch der regionalen Integration aufgefasst werden, der sich nicht in erster Linie auf Handelsliberalisierung, sondern auf eine neue Vision von Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit gründet.<sup>152</sup> Was immer man über den ambivalenten Austausch von venezolanischem Öl gegen kubanische Ärzte oder von bolivianischem Erdgas gegen venezolanisches Infrastruktur-Know-how denken mag, so liegt doch auf der Hand, dass hier das reine Profitstreben einem Ethos der Solidarität gewichen ist. Ist es so abwegig, dass auch Wirtschaftsorganisationen wie die Südasiatische Vereinigung für Regionale Kooperation (SAARC) oder die Afrikanische Union eine solche Verschiebung ihrer Werte vornehmen? Alles in allem ist sogar die Europäische Union bei näherem

**GRENZ-  
ÜBERSCHREITENDE  
BEZIEHUNGEN  
SOLLTEN ZUM ZWECKE  
DER KOOPERATION  
UND NICHT DES  
WETTBEWERBS  
GESTALTET WERDEN**

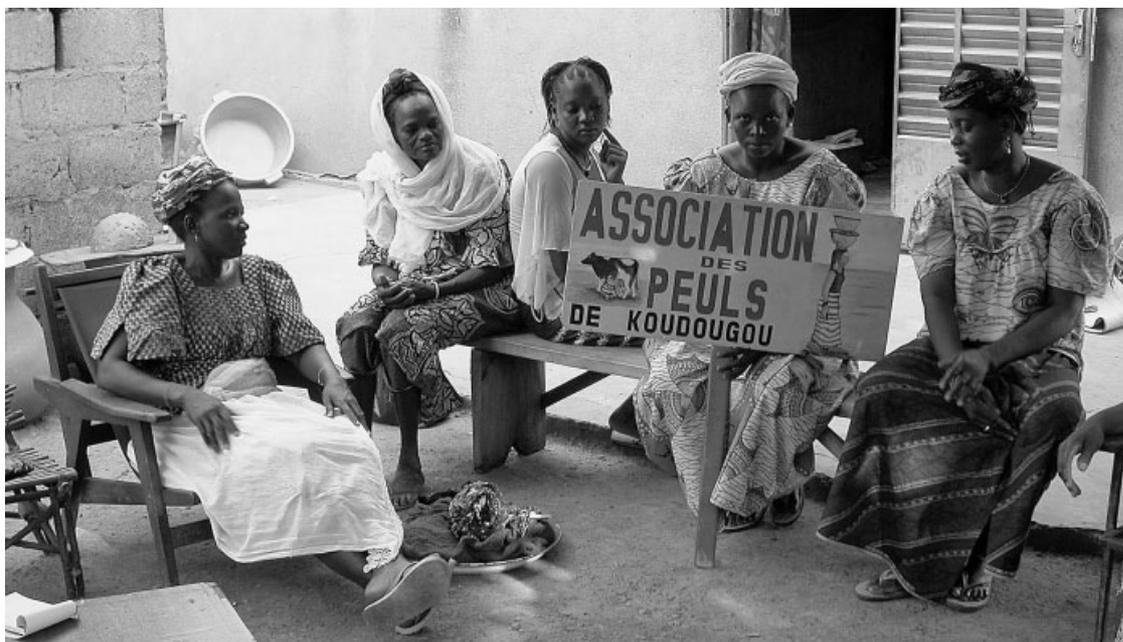
*„In unserer Region haben wir sehr zwiespältige Erfahrungen mit Exporten nach Europa gemacht. Oft hat eine zu starke Exportorientierung in der Landwirtschaft einseitige Abhängigkeiten geschaffen. Die Entwicklung von gerechten und nachhaltigen Handelsbeziehungen zu unseren Nachbarländern sollte deshalb von vorrangigem Interesse sein.“*

Assétou Kanouté, ADAF/Gallè, Mali,  
bei der Regionalkonsultation in Westafrika, Februar 2006

Hinsehen viel mehr als nur eine Freihandelszone. Hier wurde eine politische und soziale Architektur aufgebaut, die versucht, das Gewinnstreben mit wichtigen gesellschaftlichen und ökologischen Werten in Einklang zu bringen. Diese Werte im System des Welthandels zu verankern, wäre nicht nur im Sinne der Tauschgerechtigkeit, sondern auch ein Beitrag zum globalen Umweltschutz und zur Sicherung nachhaltiger Existenzgrundlagen für Millionen von Bäuerinnen und Bauern auf der ganzen Welt.

# Schlussfolgerungen

## Umriss einer Architektur des Agrarhandels in Zeiten nach der WTO



Die Autoren dieses Dokumentes sind der Auffassung, dass ein multilateraler Rahmen für den Welthandel unverzichtbar ist. Die WTO aber erfüllt in ihrer gegenwärtigen institutionellen Verfassung nicht die Anforderungen an ein solches Rahmenwerk. Folglich muss sich die WTO entweder selbst neu erfinden oder die Institutionalisierung von Handelsregeln anderen Einrichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen überlassen. Es folgt eine Reihe von Vorschlägen, die eine neue Architektur des Agrarhandels skizziert. Diese Vorschläge stützen sich auf vorangegangene Überlegungen aus diesem Dokument und versuchen, Schlussfolgerungen zu ziehen.

### Über Prinzipien

GATT und WTO stützen sich auf die Prinzipien der Meistbegünstigung und Inländerbehandlung, d. h., Konzepte, die sich aus dem generellen Diskriminierungsverbot ableiten. Unserer Ansicht nach ist die Nichtdiskriminierung weiterhin ein grundlegendes Prinzip, das allerdings mit dem Prinzip der demokratischen Souveränität im Widerstreit steht (siehe Teil 1, Prinzipien). Wir schlagen vor, die Meistbegünstigung aufrechtzuerhalten, aber zumindest in der Landwirtschaft die Regel der Inländerbehandlung

aufzugeben. Zwar ist es im Sinne einer guten globalen Nachbarschaft, dass Länder an der Grenze nicht diskriminiert werden, aber das Inländerprinzip widerspricht dem Geist der demokratischen Selbstbestimmung, weil es Schutz oder Bevorzugung einheimischer Produzenten vor ausländischen Wettbewerbern verbietet. So gesehen stimmen wir mit den Ansichten überein, die 2004 im Entwurf für eine „Konvention für Ernährungssicherheit“ zum Ausdruck kamen: „Ernährungssouveränität ist das Recht der Völker und Gemeinwesen, ihre eigene Agrar- und Ernährungspolitik zugunsten einer nachhaltigen Erzeugung und Verteilung von Nahrungsmitteln zu bestimmen und umzusetzen.“<sup>153</sup> Tatsächlich entstammen die vorgeschlagenen Strategien zur Importregulierung dem Prinzip der demokratischen Souveränität; es ist nahezu unbegreiflich, wie man sie mit dem Inländerprinzip in Einklang bringen kann.

Auch der Begriff der „nicht tarifären Handelshemmnisse“ scheint kaum mit dem Prinzip der demokratischen Souveränität vereinbar zu sein. Das Konzept wurde beim Übergang von GATT zu WTO eingeführt; es hat zu gravierenden Eingriffen in die Subventionspolitik, das Patentrecht, grundlegende Dienstleistungen und Eigentumsrechte geführt und den Einfluss der Handelsvereinbarungen auf den Bereich der Innenpolitik erweitert. Das Gewicht, das man „nicht

tarifären Handelshemmnissen“ beimit, steht im Widerspruch zum Recht der Völker und Gemeinschaften, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln – also etwa ihre Bauern, geistiges Eigentum und Landrechte zu schützen –, wie es ihnen beliebt, und nicht, wie die Handelsliberalisierung es vorschreibt. Schon von „nicht tarifären Handelshemmnissen“ zu sprechen, ist eine grobe Vereinfachung: Hier werden komplexe und vielfältige politische Strukturen auf bloße Handelshemmnisse reduziert. Im Lichte des Prinzips der demokratischen Souveränität sollten deshalb die Regeln der Handelspolitik nicht mit der Innenpolitik interferieren, sondern sich lieber auf Fragen des Marktzugangs oder Qualitätsanforderungen für den internationalen Austausch konzentrieren.

Das Prinzip der demokratischen Souveränität ist allerdings begrenzt durch das Recht anderer Völker und Gemeinwesen auf ihre Souveränität. Mit anderen Worten, die Freiheit einer Nation endet da, wo die Freiheit einer anderen Nation beginnt. Daraus ergibt sich das Prinzip der extraterritorialen Verantwortung, d. h. Länder sind verantwortlich für die Folgen ihrer Politik jenseits ihrer Grenzen, durch die andere Länder gegebenenfalls Nachteile erleiden. Die offensichtlichsten Beispiele dafür sind Exportsubventionen, nationale Stützungsmaßnahmen mit Einfluss auf die Exportpreise, Lebensmittelhilfen usw., die auf internationalen und ausländischen Märkten zu Dumping führen. Aufgrund der extraterritorialen Verantwortung – und nicht um dem Vorwand zu folgen, gleiche Ausgangsvoraussetzungen schaffen zu wollen – gehören solche politische Maßnahmen abgeschafft.

Darüber hinaus wird das Prinzip der demokratischen Souveränität auch durch das Prinzip der Fairness begrenzt. Dieses versucht im Sinne einer ‚Systemischen Sonderbehandlung‘ die drastischen Ungleichheiten zwischen den Ländern dieser Erde auszugleichen; ihm zufolge werden systematisch schwächere Nationen stärkeren gegenüber bevorzugt. Rechte und Pflichten müssen ungleich, d. h. gemäß den jeweiligen Bedürfnissen und Fähigkeiten, verteilt werden.

Und schließlich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass eine neue multilaterale Institution zum Agrarhandel unter dem Dach der Vereinten Nationen und nicht außerhalb davon zu errichten wäre. Damit würden die Gründungsprinzipien der Vereinten Nationen auch für die Handelsinstitution gelten. Da die Erklärung der Menschenrechte inzwischen als Teil der Verfassung der Vereinten Nationen betrachtet werden kann, versteht sich von selbst, dass dem Prinzip der Menschenrechte auch im Rahmen der Gründung einer neuen Handelsinstitution ein hoher Stellenwert beizumessen wäre. Über das Ziel ökonomischer Effizienz, das derzeit alles bestimmende politische Ziel der WTO, würden die Prinzipien der Menschenrechte, der ökologischen Integrität, der Fairness und der ökonomischen Subsidiarität treten, die die allgemein-

gültigen politischen Ziele der neuen multilateralen Institution für den Agrarhandel bilden würden. Ökonomische Effizienz hingegen würde in den Hintergrund treten und zu einem unter vielen Mitteln werden, die es gibt, um mehr Arbeitsplätze zu schaffen und menschenwürdige Existenzgrundlagen zu sichern sowie Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit zu fördern.

## Über Funktionen

Derzeitig übt die WTO im Großen und Ganzen drei Funktionen aus: sie bildet den Rahmen für Verhandlungen zwischen Regierungen, ist eine Organisation, die über Regeln entscheidet und verfügt über einen Streitschlichtungsmechanismus. Auch jede neue institutionelle Struktur muss diese Funktionen erfüllen; allerdings kommen noch einige Funktionen hinzu – während sich die Gesamtzielsetzung ebenfalls verändert. Gemäß den Überlegungen in diesem Dokument müssen mindestens drei Funktionen neu hinzukommen: die Kontrolle der internationalen Marktpreise durch einen auf Kooperation basierenden Mechanismus zum Angebotsmanagement, die Qualitätskontrolle der Handelsströme auf der Grundlage multilateraler Meta-Standards und die Überwachung des Wettbewerbs durch Anti-Kartell-Maßnahmen. Während gegenwärtig der Abbau von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen oberstes Ziel im Welthandel ist, um einen vereinigten globalen Markt zu schaffen, wird eine künftige Institution die Koordinierung der unterschiedlichen nationalen Interessen in den Mittelpunkt stellen. Ihr wichtigstes Ziel wird darin bestehen, den Handel zu managen und nicht zu deregulieren.

Eine solche neue Institution müsste zweckmäßigerweise aus mindestens fünf Abteilungen bestehen: einer Abteilung für Koordinierung, für Qualitätssicherung, für Preismanagement, für Kartellaufsicht und für Streitschlichtung.

Die herausragendste Aufgabe der *Abteilung für Koordinierung* ist die Abwägung nationaler Präferenzen und internationaler Interessen. Zunächst einmal sorgt die Abteilung dafür, dass der nationale politische Spielraum im Handel wiederhergestellt wird. Im weiteren Verlauf überwacht sie die internationalen Folgen nationaler Politiken, insbesondere im Hinblick auf mögliche schädliche Effekte für internationale und ausländische Märkte. So ist etwa die Koordinierungsabteilung die zuständige Stelle für das „Antidumping-Warnsystem“ (Kapitel 3.2). In diesem Zusammenhang hat sie Disziplinarmaßnahmen festzulegen, die sicherstellen, dass die Ausübung der demokratischen Souveränität nicht mit den legitimen Interessen anderer Länder kollidiert. Deshalb wird das Mandat hier die Einrichtung der „Schlichtungsstelle für Standardsstreitigkeiten“ (Kapitel 3.4) vor-

sehen, eines Gremiums, das bei Streitigkeiten über Unvereinbarkeiten bei nationalen Qualitätsstandards vermittelt, bevor eine Beschwerde bei der Abteilung für Streitschlichtung vorgebracht wird, um so sicherzustellen, dass kein Land nationale Qualitätsstandards für eine versteckte Handelsdiskriminierung missbraucht. Außerdem unterstützt die Koordinationsabteilung die Verhandlungen über die „systemische Sonderbehandlung“ (Kapitel 3.6), damit gewährleistet ist, dass schwächere Länder systematisch bevorzugt behandelt werden, und sie überwacht Handelsströme im Hinblick auf das Prinzip der Tauschgerechtigkeit.

Ziel der *Abteilung für Qualitätssicherung* ist es, auf globalen Märkten eine Qualitätsuntergrenze durchzusetzen. Insbesondere wirkt die Abteilung an Verhandlungen über Meta-Standards für die Festbeschreibung von Kriterien des Entwicklungsprozesses von nachhaltigen Prozess- und Produktionsstandards (Kapitel 3.4) mit, die damit die Länder verpflichten, im Inland Standards festzulegen, um der Zerstörung von sozialen und ökologischen Gemeingütern Einhalt zu gebieten. Aus diesem Grund entwickelt die Qualitätssicherungsabteilung auch Monitoring- und Kontrollmechanismen. Darüber hinaus ist sie Sitz der „Fair-Handels-Kammern“ (Kapitel 3.5), die Qualitätsstandards internationaler Geschäftsvereinbarungen entlang spezifischer Produktketten überwachen; die Genehmigung dieser Verträge durch die Ausschüsse wird Voraussetzung für Unternehmen sein, um am Welthandel teilnehmen zu dürfen. All diese Funktionen können nicht alleine von der handelspolitischen Organisation ausgefüllt werden; zusätzlich ist die Zusammenarbeit mit Unterorganisationen der Vereinten Nationen notwendig, wie etwa der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO), dem UN-Umweltprogramm (UNEP), den entsprechenden multilateralen Umweltvereinbarungen sowie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und schließlich Gremien wie dem neu einzurichtenden „Fonds für nachhaltige ländliche Entwicklung“ (Kapitel 3.4), der an Landesgrenzen erzielte Erlöse aus Programmen für qualifizierten Marktzugang in Maßnahmen einbringt, mit denen armen Produzenten bei der Umstellung auf nachhaltige Produktionsmethoden geholfen wird. Darüber hinaus ist diese Abteilung auch auf die Konsultation und Partizipation von NGOs und Wirtschaftsverbänden angewiesen.

Die Aufgabe der *Abteilung für Preismanagement* besteht darin, die extremen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt durch eine Steuerung des Angebots an Agrarprodukten in den Griff zu bekommen. Insbesondere unterstützt diese Abteilung die Verhandlungen über die multilaterale „Kooperationsvereinbarung zur Balancierung des weltweiten Angebots“ (Kapitel 3.3), um die Produktionskapazitäten im Nor-

den und unter den Agrarexporturen im Süden zu steuern und allzu großen Ausschlägen in der Preisentwicklung entgegen zu wirken. Die Beobachtung der Preisschwankungen, Verhandlungen zwischen den betroffenen Partnern, Festlegung von Preisbändern und Identifizierung brauchbarer Instrumente zur Beeinflussung der Produktionskapazitäten fällt in den Zuständigkeitsbereich dieser Abteilung. Ferner arbeitet die Abteilung für Preismanagement mit der Abteilung für Qualitätssicherung zusammen, um faire Erzeugerpreise für „Fair-Handels-Verträge“ innerhalb von Produktketten zu gewährleisten (Kapitel 3.5).

Die *Abteilung für Kartellaufsicht* ist dafür zuständig, Verhandlungen über die Wettbewerbspolitik auf globaler Ebene zu begleiten. Insbesondere schreitet sie im Falle einer Marktkonzentration im Bereich der Betriebsmittelproduktion, Vertrieb, Groß- und Einzelhandel ein. Die Abteilung unterhält eine öffentlich zugängliche Datenbank mit Informationen zu Größe und Aktionsradius internationaler Unternehmen einschließlich der Fusionen und Aufkäufe. Mit der „Anti-Kartell-Aufsicht“ (Kapitel 3.5) als Herzstück überwacht die Abteilung – ähnlich wie nationale Kartellämter – die Marktmacht von Konzernen, definiert Marktanteile, über die hinaus von Oligopolen auszugehen ist, setzt Maßnahmen um, um fairen Wettbewerbs auf Märkten zu sichern, und überprüft Fusionen und Unternehmensaufkäufe. Ihre Aktivitäten erfolgen in enger Zusammenarbeit mit rechtlichen Gremien wie dem Streitschlichtungsorgan oder einem Internationalen Gerichtshof für Handelsrecht.

Schließlich hat die *Abteilung für Streitschlichtung* die Aufgabe, Konflikte zwischen Mitgliedsstaaten zu schlichten und zwischen Mitgliedsstaaten und Dritten, wie etwa Konzernen und NGOs, zu vermitteln. Alles in allem wird diese Abteilung auch weiterhin Panels für Konflikte im Handel einsetzen, wie dies gegenwärtig im Rahmen der WTO geschieht. Wenn aber die Entscheidung eines dieser Panels nicht die Zustimmung aller Beteiligten findet, muss die darauffolgende Berufung an ein Gremium außerhalb dieser Einrichtung verlagert werden. Denn da das Streitschlichtungsorgan Entscheidungen über Konflikte zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Werten zu treffen hat, ist das Prinzip der Gewaltenteilung zu beachten, um die institutionelle Unparteilichkeit zu gewährleisten. Aus diesem Grund ist es wichtig, das Berufungsgericht – oder das, was bei der WTO die ständige Berufungsinstanz („Appellate Body“) genannt wird – aus einer überwiegend mit Handelsfragen beschäftigten Organisation herauszunehmen. Das gilt umso mehr, als auch nichtstaatliche Akteure wie etwa Konzerne, NGO's und zwischenstaatliche Organisationen das Recht haben sollten, Beschwerden vorzubringen. In letzter Instanz kann nur ein unabhängiges internationales Gericht mit der Autorität zur Lösung grundsätzlicher Wert- und Interessenskonflikte betraut werden.

# Fußnoten

- 1 O'Neill 2000
- 2 Smaller u. a. 2005
- 3 Petersmann 2003
- 4 UNCHR 2005
- 5 FAO 2005b
- 6 Künstler 2005
- 7 Fairhead/Leach 2005
- 8 Millenium Ecosystem Assessment 2005
- 9 Millenium Ecosystem Assessment 2005, S. 67
- 10 Millenium Ecosystem Assessment 2005, S. 13
- 11 Kotschi/Müller-Sämman 2004; Saunders 2004; Riethmuller 1999; Tisdell 1999
- 12 Schuh 2002
- 13 Georgescu-Roegen 1981, S. 303
- 14 Berndes 2003; Schütz/Bringezu 2006
- 15 De La Torre Ugarte 2007
- 16 Hobsbawm 1994, S. 289
- 17 FAOSTAT 2006
- 18 Glipo/Ignacio 2005
- 19 siehe Glipo 2006
- 20 FAOSTAT 2006
- 21 Glipo 2006; Raman 2004
- 22 FAO 1995; Ong'wen/Wright 2007
- 23 UN DESA 2004
- 24 Croll und Ping 1997; Gächter 2000
- 25 Nyangito 2003; Obschatko 2006
- 26 Ministry of Agrarian Development of the Federative Republic of Brazil 2005
- 27 Sen 1964; Cornia 1985; Tomich/Kilby/Johnston 1995; Gilligan 1998; Heltberg 1998; Raghbendra/Chitkara/Gupta 2000; Singh/Kumar/Woodhead 2002; für eine Zusammenfassung siehe Ong'wen/Wright 2007
- 28 Clay 2004
- 29 Altieri/von der Weid 2000; Pretty/Hines 2001; Rosset 1999
- 30 GDPRD 2005
- 31 Pretty u. a. 2006
- 32 IPCC 2001b
- 33 European Energy Agency 2006
- 34 Steffen u. a. 2004, S. 170 ff.
- 35 Saunders 2004; Kotschi/Müller-Sämman 2004
- 36 Saunders 2004
- 37 Hendrickson 2004
- 38 Millstone/Lang 2003; Horrigan u. a. 2004; Lang/Heasman 2004
- 39 IPCC 2007
- 40 IPCC 2007
- 41 IPCC 2001; Parry u. a. 2004
- 42 Rosenzweig u. a. 2004
- 43 Kotschi/Müller-Sämman 2004; Stolze u. a. 2000
- 44 FAO 2002b
- 45 Horrigan u. a. 2002
- 46 Shiva 2002
- 47 Kimbrell 2002
- 48 Sachs/Santarius 2007
- 49 WTO 2004; Lingard 2002
- 50 OECD 2000
- 51 CBD 2003
- 52 CBD 2002
- 53 WTO 2004
- 54 CBD 2003
- 55 Figueroa 1999, S. 28
- 56 Steger 2005
- 57 Hoekstra 2003
- 58 Chapagain/Hoekstra 2003
- 59 Schütz/Bringezu 2006; Worldwatch 2006
- 60 UNCTAD 2003
- 61 Cargill 2001
- 62 Murphy 2006
- 63 ETC Group 2003
- 64 Heffernan/Hendrickson 2002
- 65 Vander Stichele/van der Wal/Oldenziel 2005
- 66 Vorley 2003
- 67 Murphy 2006
- 68 Cainglet 2006
- 69 Murphy 2006
- 70 siehe z. B. Tallontire/Vorley 2005
- 71 Development Policy Review zitiert in AAI 2005
- 72 Lorenzen 2007
- 73 Porter 1999
- 74 Murphy 2006
- 75 UNCTAD 2003
- 76 Murphy 2006
- 77 Burch 2006
- 78 Vander Stichele 2006
- 79 Vellema 2002; Haantuba 2003
- 80 Murphy 2006
- 81 Opondo 2000
- 82 De La Torre Ugarte 2006
- 83 Fanjul 2006
- 84 Oxfam 2002
- 85 Fanjul 2006
- 86 FAO 2004
- 87 Mayrand/Paquin/Dionne 2005; Vorley 2002
- 88 FAO 2005a
- 89 National Farmer Union 2005
- 90 Chomthongdi 2004
- 91 Asian Development Bank 2001
- 92 Oxfam 2004
- 93 Kwa/Bassoum 2007
- 94 Oxfam 2004, S. 30
- 95 Wade 2005
- 96 South Centre 2006
- 97 International Commission on the Future of Food and Agriculture 2003
- 98 Malhotra 2006
- 99 ausführlicher dazu Glipo 2006
- 100 Glipo 2006; Malhotra 2006
- 101 WSSD 2002, Absatz 63
- 102 Baldwin 2005
- 103 Baldwin 2005
- 104 Pretty 1995, S. 238 ff.
- 105 Ong'wen/Wright 2007; Korten 1999
- 106 Tansey 2004
- 107 Cottier 1998
- 108 ausführlicher bei Sachs/Santarius 2007
- 109 siehe Pretty 1995: S. 267 ff.
- 110 Reichert 2006
- 111 OECD 2001; ActionAid International u. a. 2005; Stuart/Fanjul 2005
- 112 siehe z.B. Berthelot 2005; UNCTAD India 2006
- 113 siehe Pretty u. a. 2000
- 114 Ray/De La Torre Ugarte/Tiller 2003
- 115 De La Torre Ugarte 2007
- 116 De La Torre Ugarte 2007
- 117 siehe auch Rosset 2006
- 118 FAOSTAT 2006
- 119 Fanjul 2006
- 120 Hawken u. a. 1999
- 121 Dahlberg 2002
- 122 IFOAM 2002
- 123 siehe etwa Barret u. a. 2001
- 124 IFOAM 2006
- 125 Maynard/Green 2006; Dabbert/Häring/Zanoli 2002; Offermann/Nieberg 2000
- 126 Lorenzen 2007
- 127 siehe auch Clay u. a. 2005, S. 210
- 128 siehe Statistik in FAO 2005b
- 129 Sachs/Santarius 2007
- 130 Vocke/Allen/Ali 2005
- 131 Ash/Livezey/Dohlman 2006
- 132 Lorenzen 2007
- 133 Kotschi 2005
- 134 [www.isealalliance.org](http://www.isealalliance.org)
- 135 Murphy 2006
- 136 Cainglet 2006
- 137 ActionAid 2003; Singh/Dhumalie 1999
- 138 Cainglet 2006
- 139 zitiert nach Tallontire/Vorley 2005, S. 5
- 140 Wuppertal Institut 2005
- 141 zu solchen Strategien siehe etwa Jones u. a. 2000
- 142 Monbiot 2003
- 143 Details siehe bei Glipo 2006
- 144 FAO 2002a; Glipo 2006; Murphy 2006
- 145 Hines 2000; Woodin/Lucas 2001
- 146 FAO 2005
- 147 GDPRD 2005
- 148 Kwa/Bassoum 2007
- 149 Stevens 2003
- 150 Stiglitz/Charlton 2005
- 151 Details siehe bei Kasteng u. a. 2003
- 152 Harris/Azzi 2006
- 153 § 1.2, zitiert nach Windfuhr/Jonsen 2005

# Bibliografie

## A

- Action Aid International (2005): Power Hungry: Six Reasons to Regulate Global Food Corporations. Südafrika.
- ActionAid (2003): Competition Policy and the WTO.  
[http://www.actionaid.org.uk/\\_content/documents/competition2\\_3132004\\_122256.pdf](http://www.actionaid.org.uk/_content/documents/competition2_3132004_122256.pdf)
- ActionAid/Caritas/CIDSE/Oxfam (2005): Green but not clean. Why a comprehensive review of Green Box subsidies is necessary. Joint NGO Briefing Paper from Action Aid International, Caritas Internationalis, CIDSE and Oxfam International.
- Asian Development Bank (2001): Thailand: Country Environmental Policy Integration Analysis Report. Download unter:  
[www.adb.org/Environment/old/AEO/pub/documents/thailand.pdf](http://www.adb.org/Environment/old/AEO/pub/documents/thailand.pdf)
- Altieri, A./von der Weid, J. (2000): Prospects for agroecologically based natural-resource management for low-income farmers in the 21st century. [http://agroeco.org/fatalharvest/articles/agroeco\\_resource\\_mgmt.html](http://agroeco.org/fatalharvest/articles/agroeco_resource_mgmt.html)
- Ash, M./Livezey, J./Dohlman, E. (2006): Soybean Backgrounder. Economic Research Service (ERS) of U.S. Department of Agriculture. USA.

## B

- Baldwin, Richard E. (2005): Who finances the Queen's CAP payments? CEPS Policy Brief, Nr. 88, Dezember.
- Barrett, H.R./Browne, A.W./Harris, P.J.C./Cadoret, K. (2001): Smallholder Farmers and Organic Certification: Accessing the EU Market from the Developing World. In: *Biological Agriculture and Horticulture*, Bd. 19, S. 183-199.
- Berndes, Göran u. a. (2003): The contribution of biomass in the future global energy supply: a review of 17 studies. In: *Biomass and Bioenergy*, Nr. 25, S. 1-28.
- Berthelot, Jacques (2005): The green box a black box which hides the gold box. 9. Dezember 2005. Abrufbar unter:  
[www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp55\\_solidarite\\_e.doc](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp55_solidarite_e.doc)
- Burch, David (2006): Vortrag von David Burch von der Griffith University, Brisbane, Australien, beim Agrobusiness Accountability Initiative Asia Forum, Chiang Mai 27. -29. Mai.

## C

- Cainglet, Jayson (2006): From Bottleneck to Hourglass: Issues and Concerns on the Market Concentration of Giant Agrifood Retailers in Commodity Chains and Competition Policies. Global Issues paper No. 29. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Cargill (2001): Cargill Corporate Brochure 2001. [www.cargill.com](http://www.cargill.com)
- CBD (Convention on Biological Diversity/Biodiversitäts-Konvention) (2003): Domestic Support Measures and their Effects on Agricultural Biological Diversity. Note by the Executive Secretary. COP 7, 9. – 20. Februar 2004.
- CBD (2002): Assessing the Impact of Trade Liberalization on the Conservation and sustainable use of agricultural biodiversity. Note by the Executive Secretary, COP 6, 7. – 19. April.
- Chapagain, A.K./Hoekstra, A.Y. (2003): Virtual water flows between nations in relation to trade in livestock and livestock products. Value of Water Research Report Series No. 13. Delft.
- Chomthongdi, Jacques-chai (2004): Challenging the Market Access Agenda: A Case Study on Rice from Thailand. Bangkok: Focus on the Global South.
- Clay, Jason (2004): World Agriculture and the Environment. A Commodity-by-Commodity Guide to Impacts and Practices. Washington.
- Cornia, G. (1985): Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis for fifteen developing countries. In: *World Development* Nr. 13, 4/1985, S. 513-534.
- Cottier, Thomas (1998): The protection of genetic resources and traditional knowledge in international law. In: Past, present and future. *Journal of International Economic Law*, Nr. 1, 4/1998, S. 555-584.
- Croll, Elisabeth J./Ping, Huang (1997): Migration For and Against Agriculture in Eight Chinese Villages. In: *China Quarterly*, Nr. 149, S. 128-146. Vereinigtes Königreich.

## D

- Dabbert, S./Häring, A./Zanoli, R. (2002): Politik für den Öko-Landbau. Stuttgart.
- Dahlberg, Kenneth A. (2002): Green Revolution. In: Ted Munn (Hrsg.), *Encyclopedia of Global Environmental Change*. Chichester: Wiley, Bd. 3, S. 347-352.
- De La Torre Ugarte, Daniel (2007): The Contributions and Challenges of Supply Management in a New Institutional Agricultural Trade Framework. EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper No.6. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)

## E

- Europäische Umweltagentur (EAA) (2006): Integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report. Brüssel. [http://reports.eea.europa.eu/eea\\_report\\_2006\\_2/en/IRENA-assess-final-web-o6o3o6.pdf](http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_2/en/IRENA-assess-final-web-o6o3o6.pdf)

- ETC Group (2003): Communiqué No. 82, November/Dezember 2003.  
<http://www.etcgroup.org/documents/Comm82OligopNovDeco3.pdf>
- Fairhead, James/Leach, Melissa (2005): The Centrality of the Social in African Farming. In: IDS-Bulletin, Bd. 36, Juni, S. 86-90.
- Fanjul, Gonzalo (2006): Agriculture and Trade in an Asymmetric World. EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper No. 3.  
[www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)
- FAO (UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft) (2005a): Towards Appropriate Agricultural Trade Policy for Low Income Developing Countries. FAO Trade Policy Technical Notes Nr. 14. Rom.
- FAO (Hrsg.) (2005b): Earth Trends Data Tables: Agriculture and Food. [http://earthtrends.wri.org/pdf\\_library/data\\_tables/agr1\\_2005.pdf](http://earthtrends.wri.org/pdf_library/data_tables/agr1_2005.pdf)
- FAO (2004): State of agricultural commodity markets. Rom: Organisation für Ernährung und Landwirtschaft.
- FAO (2002a): Agricultural state trading enterprises and developing countries: some issues in the context of the WTO negotiations. In: FAO Papers on Selected Issues Relating to the WTO Negotiations on Agriculture Commodities and Trade Division. Rom.
- FAO (2002b): Crops and Drops. Making the best use of water for agriculture. Rom.
- FAO (1995): Dimensions of need: an atlas of food and agriculture. Rom.
- FAOSTAT (2006): Statistical Database of the UN Food and Agriculture Organization. Online so gefunden am 30. November 2006.
- Figuera, Eugenio (1999): Environmental Effects through Trade Liberalization in Agriculture: Analyzing the Empirical Evidence from Latin America. Diskussionsentwurf für Harvard, Dez. 1999.
- GDPDRD (Global Donor Platform for Rural Development / Globale Geber-Plattform für ländliche Entwicklung) (2005): The Role of Agriculture And Rural Development in Achieving the Millennium Development Goals. A joint donor narrative, prepared by Axel Wolz. Bonn.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1981): The Entropy Law and the Economic Process. Cambridge.
- Gilligan, D. (1998): Farm size, productivity and economic efficiency: accounting for differences in efficiency by size in Honduras. Referat anlässlich der American Agricultural Economics Meetings. Salt Lake City.
- Glipe, Arze (2006): Achieving Food and Livelihood Security in Developing Countries: The Need for a Stronger Governance of Imports. EcoFair Trade Dialogue Discussion Papers No. 2. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org).
- Glipe, Arze/Ignacio, J. (2005): Public Sector Intervention in the Rice Sector in Indonesia: Implications on Food Security and Farmer's Livelihoods. In: State Intervention in the Rice Sector in Selected Countries: Implications for the Philippines. SEARICE und Rice Watch Action Network. Quezon City.
- Haantuba, Hyde (2003): Linkages between Smallholder Farmers and Supermarkets in Zambia: What role for Good Agricultural Practices? FAO, Rom.
- Hawken, Paul/Lovins, Amory/Lovins, Hunter (1999): Natural Capitalism. Creating the Next Industrial Revolution. Boston. [dt. München 2000: Öko-Kapitalismus: die industrielle Revolution des 21. Jahrhunderts, Wohlstand in Einklang mit der Natur]
- Heffernan, William/Hendrickson, Mary (2002): Concentration of Agricultural Markets.  
[http://www.nfu.org/documents/o1\\_o2\\_Concentration\\_report.pdf](http://www.nfu.org/documents/o1_o2_Concentration_report.pdf)
- Heltberg, R. (1998): Rural market imperfections and the farm size- productivity relationship: Evidence from Pakistan. In: World Development, Nr. 26, 10/1998, S. 1807-1826.
- Hendrickson, John (2004): Energy Use in the U.S. Food System: a summary of existing research and analysis. Center for Integrated Agricultural Systems, University of Madison. Madison.
- Hines, Colin (2000): Localisation. A Global Manifesto. London.
- Hobsbawm, Eric (1994): The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991. New York. [dt. Frankfurt a.M. 1996: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts]
- Hoekstra, Arjen Y. (2003): Virtual Water Trade between Nations: A Global Mechanism Affecting Regional Water Systems. IGBP Global Change News Letter, Nr. 54.
- Horrigan, Leo/Lawrence, Robert S./Walker, Polly (2002): How Sustainable Agriculture Can Address the Environmental Health Harms of Industrial Agriculture. In: Environmental Health Perspectives, Bd. 110, 5/2002, S. 445-456.
- IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements) (2002): IFOAM Norms for Organic Production and Processing: IFOAM Basic Standards. Victoria.
- IFOAM u. a. (2006): The World of Organic Agriculture: More Than 31 Million Hectares Worldwide. Statistics and Emerging Trends 2006. Bonn.
- International Commission on the Future of Food and Agriculture (2003): Manifesto on the Future of Food. Florenz: Toscana.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change/Internationaler Wissenschaftsrat zum Klimawandel) (2007): Climate Change 2007: The Physical Basis. Summary for Policy Makers. Genf.

F

G

H

I

IPCC (2001a): Climate Change 2001. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge.

IPCC (2001b): Climate Change 2001. Mitigation. Summary for Policymakers. Genf: IPCC.

Jones, Stephen/Bayley, Brendan of the Economic/Robins, Nick/Roberts, Sarah u. a. (2000): Fair Trade: Overview, Impact, Challenges. Study to Inform DFID's Support to Fair Trade. Oxfam Policy Management and International Institute for Environment and Development. Oxford/London.

## K

Kimbrell, Andrew (Hrsg.) (2002): Fatal Harvest. The Tragedy of Industrial Agriculture. Washington.

Korten, David C. (1999): The Post-Corporate World: Life After Capitalism. San Francisco.

Kotschi, Johannes (2005): Überregulierung im Öko-Landbau. Eine Herausforderung für die Bio-Bewegung. In: Ökologie & Landbau 133, 1/2005, S. 27-29.

Kotschi, Johannes/Müller-Sämann, Karl (2004): The Role of Organic Agriculture in Mitigating Climate Change – A Scoping Study. Bonn: IFOAM.

Kunstler, James H. (2006): The Long Emergency: Surviving the Converging Catastrophes of the Twenty-First Century. Atlantic Monthly Press.

Kwa, Aileen/Bassoum, Souleymane (2007): Exploring the Linkages Between Agricultural Exports and Sustainable Development. EcoFair Trade Discussion Paper No. 8. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)

## L

Lang, Tim/Heasman, Michael (2004): Food Wars. The global battle for mouths, minds and markets. London.

Lingard, John (2002): Agricultural Subsidies and Environmental Change. In: Munn, T. (Hrsg.), Encyclopedia of Global Environmental Change, Bd. 3. Chichester.

Lorenzen, Hannes (2007): Qualified Market Access. How to include environmental and social conditions in trade agreements. EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper No. 5. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org).

## M

Malhotra, Kamal (2006): A Sustainable Human Development Approach to the Role of Exports in a National Development Strategy. EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper No.4. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)

Maynard, Robin/Green, Michael (2006): Organic Works. Providing more jobs through organic farming and local food supply. Study for the Soil Association. Online unter [www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/ed0930aa86103d8380256aa70054918d/f194c3c4ae11f3578025716c00584962/\\$FILE/organic\\_works.pdf](http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/ed0930aa86103d8380256aa70054918d/f194c3c4ae11f3578025716c00584962/$FILE/organic_works.pdf)

Mayrand, Karel/Paquin, Marc/Dionne, Stephanie (2005): From Boom to Dust? Agricultural Trade Liberalization, Poverty, and Desertification in Rural drylands: The Role of UNCCD. Unisfera International Centre.

Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Well-Beings. Synthesis Report. Washington.

Millstone, Erik/Lang, Tim (2001): The Atlas of Food. Who Eats What, Where and Why. London.

Ministerium für landwirtschaftliche Entwicklung der Föderativen Republik Brasilien (2005): Brazil 2<sup>nd</sup> National Land Reform Plan: Peace, Production and Quality Life in the Rural. Sonderausgabe zum Weltsozialforum 2005.

Monbiot, George (2003): The Age of Consent. A Manifesto for a New World Order. London.

Murphy, Sophia (2006): Concentrated Market Power and Agricultural Trade. EcoFair Trade Dialogue Discussion Papers No. 1. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org).

## N

National Farmer Union (2005): The Farm Crisis & Corporate Profits. Ein Bericht der kanadischen National Farmers Union. 30. November.

Nyangito, Hezron O. (2003): Agricultural trade reforms in Kenya under the WTO framework. KIPPRA Diskussionspapier Nr. 25. Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis. Nairobi.

## O

O'Neill, Onora (2000): Bounds of Justice. Cambridge.

Obschatko, E. (2006): The importance of small farmers from an economic and labor perspective. Comuniica Online, sechste Ausgabe, April-Juni.

OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2001): Decoupling. A Conceptual Overview.

OECD (2000): Domestic and International Environmental Impacts of Agricultural Trade Liberalisation. COM/AGR/ENV(2000)75/FINAL. Paris.

Offermann, F./Nieberg, H. (2000): Economic Performance of Organic Farms in Europe. Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Bd. 5. Universität Hohenheim. Stuttgart-Hohenheim.

Ong'wen, Oduor/Wright, Sarah (2007): Small Farmers and the Future of Sustainable Agriculture. EcoFair Trade Discussion Paper No. 7. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)

Opondo, Mary Magdalene (2000): The Socio-Economic and Ecological Impacts of the Agro-Industrial Food Chain on the Rural Economy in Kenya. In: Ambio, Bd. 29, 1/2000, S. 35-41.

- Oxfam (2004): A Sweeter Future? The Potential for EU Sugar Reform to Contribute to Poverty Reduction in Southern Africa. November. Abrufbar unter [www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/trade/downloads/bp70\\_sugar.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp70_sugar.pdf)
- Oxfam (2002): Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty. London: Oxfam.
- Parry, M.L./Rosenzweig, C./Iglesias, A./Livermore, M./Fischer, G. (2004): Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios. In: *Global Environmental Change*, Bd. 14, S. 53-67.
- Petersmann, Ernst-Ulrich (2003): Theories of Justice, Human Rights and the Constitution of International Markets. European University Institute Working Paper Law No. 2003/17. Florenz.
- Porter, Gareth (1999): Trade Competition and Pollution Standards: „Race to the Bottom“ or „Stuck at the Bottom“? In: *Journal of Environment and Development*, Bd. 8, Nr. 2, S. 133-151.
- Pretty, Jules N. (1995): *Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*. London.
- Pretty, J./Brett, C./Gee, R./Hine, C./Mason, J./Morison, J./Rave, H./Rayment, M./Van der Bijl, G. (2000): An assessment of the total external costs of UK agriculture. In: *Agricultural Systems*, Nr. 65, 2/2000, S. 73-136.
- Pretty, J./Hine, R. (2001): Reducing food poverty with sustainable agriculture: a summary of new evidence. Abschlussbericht des „Safe-World“-Forschungsprojektes, University of Essex. [dt.: Brot für die Welt, Greenpeace e. V. (Hrsg.) (2001): Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden. Frankfurt]
- Pretty, Jules et al. (2006): Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries. In: *Environmental Science and Technology*, Nr. 40, 4/2006, S. 1114-1119.
- Raghubendra, J./Chitkara, P./Gupta, S. (2000): Productivity, technical and allocative efficiency and farm size in wheat farming in India: a DEA approach. In: *Applied Economics Letters* Bd. 7, S. 1-5.
- Raman, Meenakshi (2004): *Effects of Agricultural Liberalization: Experiences of Rural Producers in Developing Countries*. Third World Network, Penang.
- Ray, Daryll E./De La Torre Ugarte, Daniel G./Tiller Kerry J. (2003): *Rethinking U.S. Agricultural Policy: Changing course to secure farmers livelihoods worldwide*. University of Tennessee. Tennessee.
- Reichert Tobias (2006): EU-Agrarsubventionen auf dem Prüfstand. Entwicklung von Kriterien für ihren Umbau. Hamm/Berlin: ABL und Germanwatch. [www.germanwatch.org/tw/eu-agro5.pdf](http://www.germanwatch.org/tw/eu-agro5.pdf)
- Riethmuller, Paul (1999): Environmental Impacts of the Livestock Industries of Indonesia, the Philippines and Thailand. In: Dragun, Andrew K./Tisdell, Clem (Hrsg.): *Sustainable Agriculture and Environment. Globalisation and the Impact of Trade Liberalisation*. Cheltenham/Northampton, S. 213-228.
- Rosenzweig, Cynthia/Strzepek, Kenneth M./Major, David C./Iglesias, Ana/Yates, David N./McCluskey, Alyssa/Hillel, Daniel (2004): Water resources for agriculture in a changing climate: international case studies. In: *Global Environmental Change*, Bd. 14, S. 345-360.
- Rosset, Peter M. (2006): *Food Is Different: Why the WTO Should Get out of Agriculture*. London.
- Rosset, Peter M. (1999): The multiple functions and benefits of small farm agriculture. Policy Brief 4, Food First, The Institute for Food and Development Policy.
- Sachs, Wolfgang/Santarius, Tilman (2007): World Trade and the Regeneration of Agriculture. EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper No. 9. [www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org).
- Saunders, Peter (2004): Industrial Agriculture and Global Warming. European Parliament Briefing 20.10.04. Download unter: <http://www.indsp.org/IAGW.php>
- Schuh, Bernd (2002): Solutions within the Existing Theoretical Framework: Environmental and Trade Policy Measures. In: Wohlmeyer, Heinrich/Quendler, Theodor (Hrsg.): *The WTO, Agriculture and Sustainable Development*. Aizlewoods Mill, S. 300-310.
- Schütz, Helmut/Bringezu, Stefan (2006): *Weltmarkt für Bioenergie und Flächenkonkurrenz*. Studie im Auftrag des Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn.
- Sen, Armatya (1964): Size of Holdings and Productivity. *Economic Weekly*, Annual Number, Bd. 16.
- Shiva, Vandana (2002): Monocultures of the Mind. In: Kimbrell, Andrew (Hrsg.): *Fatal Harvest. The Tragedy of Industrial Agriculture*. Washington, S. 67.
- Singh, Ajit/Dhumalie, Rahul (1999): Competition Policy, Development and Developing Countries. Working Papers No.7. South Centre. Genf. <http://www.southcentre.org/publications/workingpapers/wpo7.pdf>
- Singh, R./Kumar, P./Woodhead, T. (2002): *Smallholder Farmers in India: food security and agricultural policy*. FAO, Bangkok.
- Smaller, Carin u. a. (2005): *Planting the Rights Seed: A human rights perspective on agriculture trade and the WTO*. Backgrounder No. 1 within the THREAD series. Genf: 3D, Minneapolis: IATP.
- South Centre (2006): *Operationalizing the Concept of Policy Space in the UNCTAD XI Mid-Term Review Context*. Genf: South Center.
- Steffen, Will u. a. (2004): *Global Change and the Earth System: A Planet under Pressure*. Berlin.

P

R

S

- Steger, Sören (2005): Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten. Wuppertal Paper Nr. 152. Wuppertal.
- Stevens, Christopher (2003): From Doha to Cancun: Special and Differential Treatment. Brighton: Institute of Development Studies.
- Stiglitz, Joseph E./Charlton, Andrew (2005): Fair Trade For All. How Trade Can Promote Development. Oxford. [dt. Hamburg 2006: Fair trade: Agenda für einen gerechten Welthandel]
- Stolze, M./Piroo, A./Häring, A./Dabbert, S. (2000): The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe. Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Bd. 6. Universität Hohenheim. Stuttgart.
- Stuart, Liz/Fanjul, Gonzalo (2005): A Round for Free. How rich countries are getting a free ride on agricultural subsidies at the WTO. Oxfam Briefing Paper No. 76. Oxfam.
- T**
- Tallontire, Anne/Vorley, Bill (2005): Achieving Fairness in Trading Between Supermarkets and their Agrifood Supply Chains. UK Food Group Briefing.
- Tansey, Geoff (2004): Food, Power, Intellectual Property and Traditional Knowledge: A Food System Overview. In: Twarog, Sophia/Kapoor, Promila (Hrsg.): Protecting and Promoting Traditional Knowledge: Systems, National Experiences and International Dimensions. UNCTAD. New York und Genf.
- Tisdell, Cem (1999): Asia's Livestock Industries: Changes and Environmental Consequences. In: Dragun, Andrew K./Tisdell, Clem (Hrsg.): Sustainable Agriculture and Environment. Globalisation and the Impact of Trade Liberalisation. Cheltenham/Northampton, S. 201-212.
- Tomich, T./Kilby, P./Johnston, B. (1995): Transforming agrarian economies: opportunities seized, opportunities missed. Cornell.
- U**
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2004): World Population Prospect: The 2004 Revision. Vereinte Nationen. New York.
- UNCHR (United Nations Commission on Human Rights)(2005): Rapport of the the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler. 24. Januar 2005, E/CN.4/2005/47
- UNCTAD (UN-Welthandels- und Entwicklungskonferenz) (2003): World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives. New York.
- UNCTAD India (2005): Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment. Nicht veröffentlichte Fassung 28. Sept. 2006.
- UNDP (UN-Entwicklungsprogramm) (2003): Making global trade work for people. New York.
- V**
- Vander Stichele, Myriam/van der Wal, Sanne/Oldenziel, Joris (2005): Who Reaps the Fruit. SOMO. Amsterdam.
- Vellema, Sietze (2002): Making Contract Farming Work? Society and Technology in Philippine Transnational Agribusiness. Maastricht.
- Vocke, G./Allen, E. W./Ali, M. (2005): Wheat Backgrounder. Economic Research Service (ERS) of U.S. Department of Agriculture. USA.
- Vorley, Bill (2002): Sustaining Agriculture: Policy, Governance, and the Future of Family based Farming. A Synthesis Report of the Collaborative Research Project „Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Livelihoods.“ London.
- W**
- Wade, Robert (2005): What Strategies are viable for Developing Countries Today? – The World Trade Organisation and the Shrinking of „Development Space“. In: Gallagher, Kevin P. (Hrsg.): Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs. London, S. 80-101.
- Weltbank (2004): World Development Report 2005. Washington.
- Windfuhr, Michael/Jonsen, Jennie (2005): Food Sovereignty – Towards democracy in localized food systems. ITDG/FIAN International. Chippenham, Wiltshire.
- Wohlmeyer, Gerhard (1998): Agro-eco-restructuring: Potential for sustainability. In: Ayres, Robert U./Weaver, Paul M. (Hrsg.): Eco-restructuring: Implications for sustainable development. Tokio, S. 276-310.
- Woodin, Mike/Lucas, Caroline (2001): Protecting Britain against Globalisation. Vote Green for Localisation. London.
- Worldwatch (2006): Biofuels for transportation. Global potential and implication for sustainable agriculture and energy in the 21st century. Washington.
- Wuppertal Institut (2005): Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. München.
- WSSD (Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung) (2002), Aktionsplan.
- WTO (Welthandelsorganisation) (2004): Trade and Development at the WTO: Background Document. Genf. [www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_backgrnd\\_e](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_backgrnd_e)

# Teilnehmer der Regionalkonsultationen

## Westafrikanische Regionalkonsultation, Mbour, Senegal; Februar 2006

Bah, Macky	Agency for Cooperation and Research in Development – Guinée (ACORD)	Guinea
Bangré, Françoise	Fédération Nationale des Femmes Rurales du Burkina (FENAFER\B)	Burkina Faso
Bassoum, Souleymane	AGRECOL Afrique	Senegal
Coulibaly, Ismael	Coordination Nationale des Organisations Paysannes (CNOP)	Mali
Diop, Abdoulaye	Agral Export	Senegal
Faye, Mariama	AGRECOL Afrique	Senegal
Goita, Mamadou	Institut de Recherche et de Promotion des Alternatives en Développement (IRPAD)	Mali
Hama Garba, Mohamed	Environment Development Action in the third world-Protection naturelle des cultures (ENDA Pronat)	Senegal
Kama, Joseph	Mouvement des Adultes Ruraux Catholiques du Sénégal (MARCS)	Senegal
Kanouté, Assétou	Association pour Développement des Activités de Production et de Formation (ADAF-Gallè)	Mali
Kèita, Modibo	Cabinet d'Études Kèita – Kala Saba (CEK- Kala Saba)	Mali
Marone, Sadibou	Le Soleil	Senegal
Mayaki, Ibrahim	HUB, réseau de développement rural et agricole pour l'Afrique / WCA, Conference of West and Central African Ministers of Agriculture (CMA)	Senegal
Millogo, René	Service de Dialogue et de Concertation (SEDICO)	Burkina Faso
Ndao, Babacar	Fédération des ONG du Sénégal (FONGS) / Réseau des Organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)	Senegal
Ndione, Emmanuel	Environment Development Action in the third world-Groupe de Recherche Action Formation (ENDA GRAF)	Senegal
Niang, Thiendou	Réseau d'Expertise des Politiques Agricoles (REPA)	Senegal
Nombré, Eloi	Confédération Paysanne du Burkina Faso	Burkina Faso
Ouattara, Bernadette	Institut Africain pour le Développement Economique et Sociale (INADES Formation)	Burkina Faso
Oudet, Maurice	Service D'Édition en Langues Nationales (SEDELAN)	Burkina Faso
Thees, Wilhelm	Service de Dialogue et de Concertation (SEDICO)	Burkina Faso

## Asiatische Regionalkonsultation, Chiang Mai, Thailand; Mai 2006

Aguja, Rep. Mario	Phil. Congress/ AKBAYAN Party-List	Philippinen
Bernardino, Naty	Asia Gender and Trade Network-Asia (IGTN)	Philippinen
Cainglet, Jayson	Regional Consultant on Agriculture and Trade	Philippinen
Chomthongdi, Jacques-Chai	Focus on the Global South/Free Trade Agreements – Watch (FTA-Watch)	Thailand
Cruzada, Elisabeth	Magsasaka at Siyentipiko Para sa Pag-unlad ng Agrikultura (MASIPAG)	Philippinen
Dhar, Biswajit	Indian Institute of Foreign Affairs, WTO-Center	Inden
Francis, Sheelu	Tamil Nadu Womens Collective	Indien
Francisco, Josefa	Asia Gender and Trade Network-Asia (IGTN)	Philippinen

Geppert, Meike	Local Act	Thailand/Deutschland
Gronski, Robert	National Catholic Rural Life Conference	USA
Hasri Azahari, Dr. Delima	Expert to Minister for Institutional Relations and Foreign Cooperation, Ministry of Agriculture	Indonesien
Hoang Thi Huyen,	Center for Sustainable Production and Promotion of Rural Trade	Vietnam
La Van Ly	Agriculture Extension Centre – Lang Son province	Vietnam
My Lan	Vredeseilanden Country Office – Vietnam (VECO-Vietnam)	Vietnam
Napitupulu, Tina	Bina Desa	Indonesien
Narintarakul, Kingkom	Thai Action on Globalization/ Free Trade Agreements – Watch (FTA-Watch)	Thailand
Nguyen Viet Khoa,	National Agriculture Extension Centre, Ministry of Agriculture and Rural Development	Vietnam
Ofreneo, Rene	Fair Trade Alliance	Philippinen
P.V. Satheesh	Deccan Development Society (DDS)	Indien
Pascual, Francisco	International Sournth Group Network (ISGN)	Philippinen
Pasimio, Judy	Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD)	Thailand
Pham Thi Thuy	Vredeseilanden Country Office – Vietnam (VECO-Vietnam)	Vietnam
Setiawan, Bonnie	Institute for Global Justice (IGJ)	Indonesien
Singh, Anil	South Asian Network for Secularism and Democracy (SANSAD)	Indien
Soe, Valentina	Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD)	Thailand
Soentero, Titi	Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD)	Thailand
Supanee Taneewut	Rural Reconstruction Alumni and Friends Association (RRAFA), Southeast Asian Council for Food Security and Fair Trade (SEACON)	Thailand
Surono, Dr. Sulastri	University of Indonesia	Indonesien
Tañada, Rep. Lorenzo	Phil. Congress Partei/ Liberal Party of the Philippines	Philippinen
Tutu, Ashraf-Ul-Alam	Coastal Development Partnership (CDP)	Bangladesh
van Grisven, Marco	Vredeseilanden Country Office – Vietnam (VECO-Vietnam)	Vietnam
Weerapong, Dararat	Stockholm Environment Institute	Thailand

### **Südamerikanische Regionalkonsultation, Curitiba, Brasilien; August 2006**

Ahumada, Mario	Movimiento de Agricultura Ecológica en Latino América (MAELA)	Chile
Armas, Benjamín	Confederación Nacional Agraria (CNA)	Peru
Batista, Germano	Departamento de estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER)	Brasilien
Bona, Luis Claudio	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)	Brasilien
Brito, Jorge	Fundación Crate	Chile
Cal, Daniel	Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	Uruguay
Campolina, Adriano	ActionAid	Brasilien
Cardozo, David	Sobrevivencia	Paraguay
Cedro, Rafael	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Brasilien
da Graça Amorim, Maria	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul (Fetraf-Sul)	Brasilien
Delgado, Nelson	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Brasilien
Díaz, Juan Luis	Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ)	Argentinien
Dilger, Gerhard	Jornalista	Brasilien
Elías, Bishelly	Centro de Investigación y Promoción des Campesinado (CIPCA)	Bolivien
Gomes, Rosemarie	Fórum Brasileiro Economia Solidária	Brasilien
Hidalgo, Francisco	Sistema de Investigación de la Problemática Agraria Ecuatoriana (SIPAE)	Ecuador
Lazo, Lalo	Foro Boliviano – Medioambiente y Desarrollo (FOBOMADE)	Bolivien
López, Gualberto	Fundación Acción Cultural Loyola (ACLO)	Bolivien

Machado Araújo, Horacio	Bienaventurados Los Pobres (BePe)	Argentinien
Mello, Ladislao	Pastoral Social	Paraguay
Mineiro, Adhemar	Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)	Brasilien
Nobre, Míriam	Sempreviva Organização Feminista – Mulheres em solidariedade Norte-Sul (SOF- MMM)	Brasilien
Pedace, Roque	Argentina Sustentable e amigos da Terra	Argentinien
Pereira, Sixto	Centro de Capacitación y Desarrollo Agrícola (CCDA)	Paraguay
Piepenstock, Anne	AGRECOL-Andes	Bolivien
Pinto, Francisco	Fundación Terram	Chile
Revers – Galego, Isidoro	Comissão pastoral da terra (CPT)	Brasilien
Rivas, Mario	Departamento de Acción Social, Obispado de Temneo (DAS)	Chile
Rodriguez, Graciela	Instituto Eqüit	Brasilien
Rodríguez, Francisca	Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (ANAMURI)	Chile
Santos, José Antonio	Associação de Agricultura Orgânica do Paraná (AOPA)	Brasilien
Schlesinger, Sergio	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)	Brasilien
Soto, Sergio	Programa Argentina Sustentable (PAS)	Argentinien
Tortelli, Altemir	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da região Sul (FetraF-Sul)	Brasilien
Vélez, Hildebrando	Amigos de la Tierra Colombia – CENSAT	Kolumbien
Wehrle, Andres	Centro de Educacion, Capacitacion y Tecnologia Campesina (CECTEC)	Paraguay
Zanotto, Rita	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Brasilien
Zerbini, Fabiola	Fórum de Articulação para o Comércio Ético e Solidário do Brasil (FACES do Brasil)	Brasilien

### **Nordamerikanische Regionalkonsultation Washington D.C., USA; September 2006**

Alpert, Emily	Oxfam America	USA
Anderson, Molly	Agribusiness Accountability Initiative	USA
Bramble, Barbara	National Wildlife Federation	USA
Dubois, James	Georgetown University Law Center	USA
Gronski, Robert	National Catholic Rural Life Conference	USA
Hansen-Kuhn, Karen	ActionAid USA	USA
Harkness, Jim	Institute for Agriculture and Trade Policy	USA
Hebebrand, Charlotte	International Food and Agricultural Trade Policy Council	USA
Hunt, Suzanne	Worldwatch Institute	USA
Kuhlmann, Katrin	Women's Edge Coaliton	USA
Leduc, Yves	Dairy Farmers of Canada	Kanada
Mitchell, Larry	American Corn Growers Association	USA
Muller, Mark	Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)	USA
Ozer, Kathy	National Family Farm Coalition	USA
Porterfield, Matt	Georgetown University Law Center	USA
Qualman, Darrin	National Farmers Union Canada	Kanada
Riley, Maria	Center of Concern Washington	USA
Sampson, Kristin	Center of Concern Washington	USA
Small, Reverend Andrew	US Conference of Catholic Bishops	USA
Spieldoch, Alexandra	Institute for Agriculture and Trade Policy	USA
Steenblik, Ronald	Institute for International Sustainable Development	Kanada
Strickner, Alexandra	Institute for Agriculture and Trade Policy	Schweiz

Tucker, Todd	Global Trade Watch	USA
Waskow, David	Friends of the Earth – US	USA
Wise, Timothy	Tufts University	USA

### **Zentralamerikanische Regionalkonsultation, Teotihuacan, Mexico; Oktober 2006**

Aguilar, José Luis	Pastoral de la Tierra Interdiocesana	Guatemala
Benitez, Sigfredo	FUNDACAFE	El Salvador
Carazo, Eva	Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOC)	Costa Rica
Carlsen, Laura	International Relations Center (IRC)	Mexico
Castillo, William	Pastoral Social Limón	Costa Rica
de Ita, Ana	Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM)	Mexico
Espinoza, Juliana	Movimiento de Mujeres Campesinas	Costa Rica
Fernandez, Mario	Universidad de Costa Rica	Costa Rica
Funes, Fernando	Grupo de Agricultura Organico (GAO) / Instituto de Investigaciones de Pastos y Forrajes	Kuba
Galicia, Luis	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)/ Plataforma Agraria	Guatemala
Garoz, Byron	Consejo Consultivo Soceidad Civil PAC (CongCoop)	Guatemala
Gauster, Susana	Alianza Social Continental	Guatemala
Guerrero, Marcela	Consejo Consultivo Soceidad Civil PAC	Costa Rica
Guzmán Ordaz, Adolfo	Autogestión de las Comunidades de la Región Tojolabal Alta	Mexico
Iñiguez, Felipe	Movimiento Agroecológico Latinoamericano en el Nuevo Milenio (MAELA)	Mexico
Keleman, Alder	El Colégio de México (colmex)	Mexico
Marielle, Cati	Grupo de Estudios Ambientales (GEA)	Mexico
Martínez, Leonides Oliva	El Centro Argentino para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CACID)	Mexico
Monterroso, Alberto	Comercializadora Aj Ticonel	Guatemala
Morales, Raul	Federación Nacional de Cooperativas (Fenaccoop)	Nicaragua
Nadal, Alejandro	El Colégio de México (colmex)	Mexico
Pleitez, Jorge	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador	El Salvador
Saldaña, Francisco	Foro Agropecuario	El Salvador
San Vicente, Adela	Partido de la Revolución Democrática	Mexico
Stuart, Roberto	Grupo de Promoción de Agricultura Ecológica (GPAE)	Nicaragua
Suárez, Víctor	Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC)	Mexico
Tellez, Ramiro	Vía Campesina	Honduras
Ticehurst, Simon	Oxfam	Mexico
Tolentino, Jose Angel	Fundación Nacional para el Desarrollo	El Salvador
Trápaga, Yolanda	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Mexico
Uribe, Vladimir	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	Mexico
Vanegas, Tania	Centro Humboldt	Nicaragua

### **Deutsche Regionalkonsultation; Berlin, Deutschland; Oktober 2006**

Datcharry, Gilles	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Deutschland
Graf von Keyserlingk, Sebastian	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Deutschland

Graefe zu Baringdorf, Friedrich-Wilhelm	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)	Deutschland
Höfken, Ulrike	German Parliament	Deutschland
Kehrein, Klaus	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Deutschland
Knirsch, Jürgen	Greenpeace e.V.	Deutschland
Kroll-Schlüter, Hermann	Katholische Landvolk Bewegung (KLB)	Deutschland
Reichert, Tobias	Germanwatch	Deutschland
Thomsen, Berit	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft	Deutschland
Tovar, Margret	Netzwerk Afrika-Deutschland	Deutschland
Wiggerthale, Marita	Oxfam Deutschland	Deutschland
Wilhelm, Birgit	Naturland e.V.	Deutschland

### **Europäische Regionalkonsultation; Brüssel, Belgien; November 2006**

Richard, Adams	European Economic and Social Committee – Various Interests' Group	Belgien
Bode, Bart	Broederlijk Delen	Belgien
Choplin, Gérard	European Farmers Coordination (CPE)	Belgien
Constantin, Anne-Laure	Institute for Agriculture and Trade Policy	Schweiz
Engelen, Gert	Vredeseilanden	Belgien
Geier, Bernward	COLABORA	Deutschland
Gjengedal, Hildegunn	Federation of Norwegian Agricultural Co-operatives	Norwegen
Hoff, Eivind	World Wide Fund For Nature – European Policy Office	Belgien
Notis Lebessis	European Commission – DG Agriculture	Belgien
Légaut, Guillaume	Coopération Internationale de Développement et la Solidarité (CIDSE)	Belgien
Lines, Tom	Agribusiness Accountability Initiative	Großbritannien
Maertens, Miet	Katholieke Universiteit Leuven	Belgien
Osterhaus, Anja	Fair Trade Advocacy Office	Belgien
Luisa Antonia, Rodriguez Ortega	South Centre	Schweiz
Ross, Bruce	Ross Gordon Consultants	Belgien
Jens Schaps	European Commission – DG Trade – Unit G2	Belgien
Gareth Steel	European Commission – DG Trade – Unit G3	Belgien
Vertriest, Isabel	Oxfam Wereldwinkels	Belgien
Vorley, Bill	International Institute for Environment and Development (IIED)	Großbritannien

## Das Expert Panel



### **Souleymane Bassoum**

Senegal, ist Direktor von AGRECOL-Afrique und anerkannter Experte für nachhaltige Landwirtschaft in Westafrika. Er hat u.a. in Gremien der International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) mitgewirkt. Die Hauptarbeitsfelder des Agraringenieurs und Landwirts sind ökologische Landwirtschaft und fairer Handel.



### **Gonzalo Fanjul Suárez**

Spanien, ist Ökonom und Koordinator des Studienbereichs bei Intermón Oxfam. Er arbeitet zu Fragen von Welthandel und Entwicklung und hat sich in den letzten Jahren spezifisch mit den Agrarverhandlungen bei der WTO und den Auswirkungen der Agrarpolitik der EU auf die Entwicklungsländer auseinander gesetzt.



### **Arze Glipo**

Philippinen, ist Direktorin von IRDF (Integrated Rural Development Foundation of the Philippines) und Koordinatorin von APNFS (Asia Pacific Network on Food Sovereignty), eines Netzwerks von über 30 zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Entwicklungsökonomin beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den Zusammenhängen zwischen Welthandel, Armut und Gendergerechtigkeit, und mit Fragen ländlicher Entwicklung und Ernährungssouveränität.



### **Aileen Kwa**

Singapur, lebt derzeit in Genf und arbeitet als politische Beraterin zu Handelsfragen. Sie begleitet die WTO-Verhandlungen seit der Ministerkonferenz der WTO in Singapur im Jahr 1996 und arbeitet eng mit Delegierten aus Entwicklungsländern zusammen, vor allem zu Agrarhandelsfragen. Sie ist Co-Autorin des Buchs „Behind the Scenes at the WTO: The Real World of Trade Negotiations“.



### **Hannes Lorenzen**

Deutschland, ist Soziologe und Agrarwissenschaftler. Er ist für die Fraktion der Grünen/EFA Berater des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im Europäischen Parlament. Seine Hauptarbeitsfelder sind die EU-Agrarpolitik und ländliche Entwicklung.



### **Sophia Murphy**

Britin und Kanadierin, lebt derzeit in Australien und arbeitet als Senior Advisor für das US-basierte Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP). Die Sozialwissenschaftlerin und Ökonomin arbeitet zu Welthandel und Ernährung und hat in diesem Rahmen langjährige Erfahrung bei NGOs in Kanada und den USA sowie bei den Vereinten Nationen gesammelt.

**Oduor Ong'wen**

Kenia, ist Direktor von SEATINI (Southern and Eastern Africa Trade Information and Negotiations Institute). Er war früher Executive Director von EcoNews Africa und Vorsitzender des National Council of NGOs of Kenya. Der Mathematiker, Chemiker und Entwicklungsökonom arbeitet zu Welthandel und Nachhaltigkeit.



**Anna Luiza Ferreira Pijnappel**

Brasilien, ist Beraterin für die Abteilung „Internationale Beziehungen“ des Brasilianischen Ministeriums für ländliche Entwicklung (MDA). In diesem Kontext verfolgt sie von Nahem die Verhandlungen zum internationalen Agrarhandel bei WTO und MERCOSUR. Dabei liegt ihr Schwerpunkt auf den Auswirkungen auf kleinbäuerliche Familienbetriebe und ländliche die Entwicklung. Sie besitzt einen Magister in Internationalen Beziehungen.



**Rita Schwentesius Rindermann**

ursprünglich aus Deutschland, lebt seit 20 Jahren in Mexiko. Die promovierte Agrarökonomin ist dort Forschungskordinatorin des CIESTAAM (Research Center on Economic, Social and Technological Aspects of International Agriculture Policies at Chapingo University). Ihr Spezialgebiet ist das Agrar-Kapitel des North American Free Trade Agreement (NAFTA). Sie hat einen Master in Pflanzenproduktion und eine Promotion in Internationaler Agrarökonomie.



**Daniel De La Torre Ugarte**

ursprünglich aus Peru, lebt seit 15 Jahren in den USA. Der promovierte Agrarökonom ist Associate Director des Agricultural Policy Analysis Center (APAC) an der Universität von Tennessee. Seine Themen umfassen u.a. landwirtschaftliches Vorratsmanagement, die US-Agrarpolitik, und Bioenergien.



**Wolfgang Sachs** (Moderator)

Deutschland, ist Abteilungsleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Dort arbeitet der promovierte Sozialwissenschaftler und Theologe zu Globalisierung und Nachhaltigkeit wie auch zu Umwelt und Entwicklung. Unter anderem ist er Autor und Herausgeber der bedeutenden Beiträge „Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik“ (1993) sowie von „The Jo'Burg Memo. Fairness in a Fragile World“ (2002).



**Tilman Santarius** (Ko-Moderator)

Deutschland, forscht seit 2001 am Wuppertal Institut. Die Hauptarbeitsfelder des Soziologen, Anthropologen und Wirtschaftswissenschaftlers sind ökonomische Instrumente in der Klimapolitik, Global Governance, Fragen des Welthandels, der Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik. Zusammen mit Wolfgang Sachs ist er Hauptautor des Wuppertal-Reports „Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit“ (2005).





# Die Organisationen

Die Heinrich-Böll-Stiftung versteht sich als Teil der »grünen« politischen Grundströmung, die sich weit über die Bundesrepublik hinaus in Auseinandersetzung mit den traditionellen politischen Richtungen des Sozialismus, des Liberalismus und des Konservatismus herausgebildet hat. Unsere gemeinsamen Grundwerte sind Ökologie und Nachhaltigkeit, Demokratie und Menschenrechte, Selbstbestimmung und Gerechtigkeit. Ein besonderes Anliegen ist uns die Geschlechterdemokratie, also die gesellschaftliche Emanzipation und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Wir engagieren uns außerdem für die Gleichberechtigung kultureller und ethnischer Minderheiten und für die soziale wie politische Partizipation von Immigranten. Nicht zuletzt treten wir für Gewaltfreiheit und eine aktive Friedenspolitik ein.

Für unser Engagement suchen wir strategische Partnerschaften mit anderen, die unsere Werte teilen. Wir handeln unabhängig und in eigener Verantwortung.

Wir haben unsere Wurzeln in der Bundesrepublik und sind zugleich ideell wie praktisch ein internationaler Akteur. Unser Namensgeber, der Schriftsteller und Nobelpreisträger Heinrich Böll, steht für eine Haltung, der wir uns selbst verpflichtet sehen: Verteidigung der Freiheit, Zivilcourage, streitbare Toleranz und die Wertschätzung von Kunst und Kultur als eigenständige Sphären des Denkens und Handelns.

MISEREOR wurde 1958 als „Aktion gegen Hunger und Krankheit in der Welt“ gegründet. In seiner Eigenschaft als Bischöfliches Hilfswerk arbeitet MISEREOR ungeachtet von Hautfarbe, Religionszugehörigkeit und Geschlecht zusammen mit denjenigen, die sich für die Förderung der Entwicklung, dem weltweiten Kampf gegen Armut und der Befreiung von Ungerechtigkeit, der praktischen Solidarität mit den Armen und Verfolgten einsetzen und dazu beitragen „Eine Welt“ zu schaffen.

Der Auftrag von MISEREOR als zentrale Einrichtung der Katholischen Kirche in Deutschland:

- ▶ Die Ursachen von Not und Elend zu bekämpfen, wie sie hauptsächlich in den Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas in der Form von Hunger, Krankheit, Armut und anderen Formen menschlichen Leidens auftreten
- ▶ und damit den betroffenen Menschen zu einem Leben in Würde zu verhelfen
- ▶ Förderung von Gerechtigkeit, Freiheit, Versöhnung und Frieden in der Welt.

Unsere Unterstützung von Projekten unserer Partner im Süden basiert auf dem Grundsatz der Selbsthilfe und steht für eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen. MISEREOR setzt sich auch im Norden für die genannten Ziele durch Bildungs-, Lobby- und Kampagnenarbeit ein.

Das Wuppertal Institut erforscht und entwickelt Leitbilder, Strategien und Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Im Zentrum steht die Ökologie und deren Wechselbeziehung mit Wirtschaft und Gesellschaft. Die Analyse und Induzierung von Innovationen zur Entkopplung von Naturverbrauch und Wohlstandsentwicklung bilden einen Schwerpunkt seiner Forschung.

Prof. Dr. Peter Henicke leitet das Institut als Präsident und wissenschaftlicher Geschäftsführer, gegründet wurde es 1991 unter Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker. Die vier Forschungsgruppen sind:

- ▶ Zukünftige Energie- und Mobilitätsstrukturen
- ▶ Energie- Verkehrs- und Klimapolitik
- ▶ Stoffströme und Ressourcenmanagement
- ▶ Nachhaltiges Produzieren und Konsumieren

Das Wuppertal Institut forscht für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Es übernimmt dabei eine Mittler- und Transferfunktion. Die Arbeitsergebnisse und Innovationen, die sich aus der praxisnahen Wissenschaft und dem integrierten Forschungsansatz ergeben, werden an die Zielgruppen aktiv kommuniziert. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Wuppertal Instituts sind weltweit gefragte Experten und stehen im Austausch mit WissenschaftlerInnen und Forschungsinstituten in aller Welt.

HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG

Die grüne politische  
Stiftung

MISEREOR  
IHR HILFSWERK

Das Bischöfliche  
Hilfswerk

 Wuppertal Institut  
für Klima, Umwelt, Energie  
GmbH

Das Institut für  
angewandte  
Nachhaltigkeitsforschung

Immer wieder steht die Landwirtschaft im Mittelpunkt der Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) zur Gestaltung eines multilateralen Rahmenabkommens für den internationalen Warenaustausch. Doch die angestrebten Reformen bedeuten nichts Gutes für die Zukunft der Landwirtschaft weltweit. Es ist vielmehr abzusehen, dass sie die schwierige Lage von Kleinbauernfamilien und bäuerlichen Betrieben sowie die Ernährungsunsicherheit in der Welt weiter verschärfen und zu einer noch stärkeren Belastung der globalen Ökosysteme führen werden. Angesichts dieser Entwicklung zeigt der Bericht neue politische Perspektiven und Instrumente für ein Handelssystem auf, das den Armen eine wirkliche Chance bietet, die Umwelt schützt und den Übergang der Landwirtschaft in ein post-fossiles Zeitalter unterstützt.

In einem zwei Jahre andauernden Diskussions- und Konsultationsprozess, dem *EcoFair Trade Dialogue*, der auf allen Kontinenten der Welt stattfand, wurden alternative Konzepte eines internationalen Agrarhandelssystems mit Vertretern und Vertreterinnen von Bauernorganisationen, Nicht-Regierungsorganisationen, Ministerien, Parlamenten, internationalen Organisationen und der Wissenschaft erarbeitet. Es ist an der Zeit, einen Paradigmenwechsel zu erreichen und Verhandlungen um ein multilaterales Abkommen für nachhaltigen Welthandel einzuleiten. Dieser Bericht versteht sich als ein Beitrag dazu.

[www.ecofair-trade.de](http://www.ecofair-trade.de)