

dringend angegangen werden. Konzerne müssen und können Verantwortung übernehmen, aber gewisse Firmen braucht es für ein nachhaltiges Ernährungssystem schlicht und einfach nicht. Syngenta zum Beispiel macht 75 Prozent seines Umsatzes mit Pestiziden. Eine ökologische Landwirtschaft braucht aber keine Pestizide und kein Gentechsaatgut. Unternehmen haben heute durch ihre Lobbyisten grossen Einfluss in der Politik – ohne jegliche demokratische Legitimation. Entscheide über Forschungsgelder, Agrarhandel oder Subventionen in die Landwirtschaft werden hinter verschlossenen Türen gefällt. Es braucht dringend eine Demokratisierung der Unternehmen. Sie müssen sich der gesellschaftlichen Kontrolle unterstellen, und sie müssen gesetzlich verpflichtet werden, Menschenrechte und Umweltstandards einzuhalten.

***Ist die Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern nicht romantisch und naiv?***

Heute werden immer noch 70 Prozent aller Lebensmittel von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern hergestellt. Trotz den widrigen Umständen bieten diese also die Grundlage für die Ernährungssicherheit. Wenn sie mehr Land, Kredite, Marktzugang und Wissen hätten, gäbe es weniger Hunger.

***Armut und Hunger bleiben ein Skandal. Was macht Ihnen trotzdem Mut?***

Die Visionen und das Selbstvertrauen der Frauen machen mir Mut! Am grossen weltweiten Nyéléni-Treffen zur Ernährungssouveränität in Mali kamen Bäuerinnen und Fischer, Landarbeiterinnen und Hirten aus der ganzen Welt zusammen. Es wurde getanzt, gefeiert, gekocht und gegessen. Gemeinsam kann man viel erreichen. Diese wunderbare Energie motiviert mich sehr. Wir haben eine Menge zu gewinnen, nicht nur Souveränität, sondern auch Wohlbefinden, Würde, Gesundheit und kulturelle Vielfalt. Und nicht zuletzt: gutes Essen!

<sup>1</sup> UNRISD (2010), S. 1.

Bürgi Bonanomi Elisabeth, Eckpfeiler eines nachhaltigen Agrarhandelssystems, in: Gröbly, Borsani (eds.), Zwischen Fairtrade und Profit, (Bern: Stämpfli, 2015), S. 125-140.

## *Eckpfeiler eines nachhaltigen Agrarhandelssystems*

VON ELISABETH BÜRGI BONANOMI

*Das heutige Agrarhandelssystem fördert die billigste, aber nicht die nachhaltigste Produktionsweise von Nahrungsmitteln. Ausserdem ist es zum Vorteil der reicheren Länder ausgestaltet. Die Suche nach einem nachhaltigen Agrarabkommen ist nicht einfach. Neben Wirkungsanalysen braucht es erfrischende politische Initiativen auf allen Ebenen, die das heutige Handelssystem herausfordern.*

Ohne Vertrauen geht nichts. Exporteure und Importeure wollen im Voraus planen, zu welchen Bedingungen sie handeln können. Und Staaten müssen sich aufeinander verlassen können, damit nicht politische Spannungen aufkommen. Das internationale Agrarhandelssystem soll deshalb den länderübergreifenden Handel mit Landwirtschaftsgütern in zuverlässige Bahnen lenken. Es verfolgt aber auch andere Ziele. Sein zentrales Instrument ist das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation WTO und untersteht dem WTO-Grundabkommen von 1994, das in der Präambel festhält, dass die WTO-Verträge den Lebensstandard aller erhöhen sollen. Dies soll «durch die Ausdehnung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen» und einen «wesentlichen Abbau der Zölle und anderer Handelshemmnisse» – also eine Marktliberalisierung – erreicht werden. Gleichzeitig hält die Präambel aber auch fest, dass eine nachhaltige Entwicklung angestrebt werden soll: Der Endlichkeit der natürlichen Ressourcen und den unterschiedlichen menschlichen

Grundbedürfnissen sei bei der Gestaltung des Handelssystems Rechnung zu tragen.'

### **Ziele des Agrarhandels**

Die Weltgemeinschaft stösst heute an die Grenzen unseres Planeten' und ist mit grosser Armut und sozialer Ungerechtigkeit konfrontiert. Widersprüchlich scheinen deshalb die Ziele der WTO, den Handel zu fördern, gleichzeitig aber die Ressourcen zu schützen und den unterschiedlichen Entwicklungsinteressen Rechnung zu tragen. Dieser Widerspruch kann aber aufgelöst werden. So kann das Liberalisierungsziel der WTO auch als relative Vorgabe verstanden werden: Liberalisierung ist so lange – und nur so lange – anzustreben, wie damit die Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung erreicht werden. Ansonsten muss man nach anderen Lösungen suchen.

### **Marktzugang und Agrarschutz**

Auch andere multilaterale Handelsverträge der WTO sind von Bedeutung.<sup>3</sup> So regelt das WTO-Agrarabkommen, wie mit Zöllen, Subventionen und Einfuhrkontingenten umgegangen wird. Das WTO-Übereinkommen über die Anwendung von sanitären und phytosanitären Massnahmen, das SPS-Abkommen, prüft Lebensmittelstandards zum Schutz der menschlichen, tierischen und pflanzlichen Gesundheit auf ihre Verhältnismässigkeit. Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, das TBT-Abkommen, hat technische Handelsschranken im Blick und kommt dann zum Zug, wenn Waren gelabelt werden. Das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums TRIPS setzt globale Standards und ist von Bedeutung, wenn Saatgut patentiert werden soll. Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT schliesslich enthält Regeln für den Güteraustausch, zu denen auch das Diskriminierungsverbot gehört. Daneben enthalten Handelsabkommen, die unter einzelnen Staaten abgeschlossen werden, zusätzliche Bestimmungen. Diese lehnen sich zwar oft an die multilateralen Verträge an, gehen zum Teil aber über diese hinaus. Alle diese Abkommen beeinflussen die lokalen und globalen

Ernährungssysteme in hohem Masse. Im WTO-Agrarabkommen zeigt sich das am deutlichsten. Es ist auf Druck vieler Entwicklungsländer ausgearbeitet worden und im Jahr 1995 in Kraft getreten. Sie haben sich mehr Marktzugang in den reichen Norden und fairere Weltmarktpreise erhofft. Dies sollte über eine Liberalisierung der Agrarmärkte – also eine bedeutende Senkung der Zölle und der Subventionen – erreicht werden. Herausgefordert sind bis heute die reichen Länder, die Nahrungsmittel mit hohen Zöllen belegen und die jährlich rund 230 Milliarden US-Dollar an Agrarsubventionen ausrichten. Mit ihren Schutzmassnahmen üben sie starken Druck auf die Weltmarktpreise aus, so auch, wenn Subventionen in Form von Direktzahlungen ausgerichtet werden. Wie Subventionen und Zölle wirken zudem auch Nahrungsmittelstandards ausgrenzend und machen die Märkte in den Industrieländern schwer zugänglich.

### **Exportorientierung trotz mangelhaftem Marktzugang**

Was hat das WTO-Agrarabkommen von 1994 erreicht? Bei dessen Abschluss versprachen die rund 150 WTO-Staaten, ihre Handelsschranken in Zölle umzuwandeln und die Zölle und Subventionen nicht zu erhöhen. Der weltweite Agrarhandel wurde also nicht liberalisiert, sondern der Status quo festgeschrieben. Da die weiteren Verhandlungen bisher erfolglos verlaufen sind, verfügen viele reiche Länder weiterhin über viel agrarpolitischen Spielraum: Sie können die Zölle und Subventionen innerhalb einer grossen Bandbreite erhöhen und senken. Jene Staaten aber, die relativ kleine Zölle gekannt und wenig Subventionen ausgerichtet haben, sind seit 1995 auf tiefem Niveau blockiert. Zu dieser Gruppe gehören jene Entwicklungsländer, die zuvor durch Strukturanpassungsprogramme der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds IWF auf eine Liberalisierung des Marktes verpflichtet worden sind. So ergibt sich ein widersprüchliches Bild: Obwohl die Länder des Südens jahrelang auf den Export von Grundnahrungsmitteln getrimmt und ihre lokalen Märkte dadurch geschwächt wurden, bleibt ihnen bis heute der Marktzugang in den Norden weitgehend verwehrt. Arme Länder könnten gerade durch den Export von verarbeiteten Agrargütern einen Mehrwert erzielen, der für ihre wirtschaftliche Entwicklung sehr wichtig wäre.<sup>5</sup> Auch die Einführung von Präferenzsystemen, um einzelne Länder zu begünstigen, ändert da-

ran nicht viel. Solche Systeme senken zwar die Zölle für Agrarprodukte aus den ärmsten Ländern gegen null. Aber hohe Lebensmittelstandards und zollähnliche Abgaben wie Pflichtlagergebühren erschweren den Marktzugang weiterhin. Die Präferenzsysteme gewähren zudem den Entwicklungs- und Schwellenländern, die nicht zu den ärmsten gehören, nur beschränkt Begünstigungen. Das gilt auch für das System der Schweiz.<sup>6</sup>

### **Menschenrechte und Umweltschutz**

Im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde<sup>7</sup>, auch Entwicklungsrunde genannt, sollte die Liberalisierung der Agrarmärkte vorangetrieben werden. Die Verhandlungen scheiterten bislang daran, dass die reichen Länder nicht zu wirksamen Zugeständnissen bereit waren. Gleichzeitig forderten südliche Länder aber auch mehr Spielraum für eine eigene Landwirtschaftspolitik, um ihre lokalen Märkte selbständig zu gestalten und wenn nötig zu schützen. Das unterstützen aber die agrarexportierenden Länder bislang nur beschränkt, da sie fürchteten, wichtige Absatzmärkte für ihre oft subventionierten Produkte zu verlieren.<sup>8</sup> Das Liberalisierungsparadigma wird je nach Interessenlage von den einen oder anderen ins Feld geführt und gilt oft als Killerargument. Nachhaltigkeitsüberlegungen spielen bei den Verhandlungen zwar zunehmend eine Rolle. So fordert man neue Schutzmassnahmen oder auch mehr Marktzugang, um die Menschenrechte und die Umwelt zu schützen. Indien zum Beispiel subventioniert ein Lagerhaltungsprogramm und rechtfertigt dies mit der Notwendigkeit, seine Bevölkerung zu ernähren. Das Programm wirkt sich jedoch auf einzelne Handelspartner auch nachteilig aus.<sup>9</sup> Insgesamt wird die Nachhaltigkeit in den Verhandlungen aber nicht konsequent berücksichtigt. Würde Nachhaltigkeit ernstgenommen, müsste das heutige Agrarhandelssystem systematisch auf seine sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen hin überprüft werden.

### **Auf Nachhaltigkeit prüfen**

Das Handelssystem ist so auszugestalten, dass es nicht nur der Wirtschaft dient, sondern auch einen fruchtbaren Boden schafft, um die Menschen-

rechts- und Umweltstandards umzusetzen. Das fordern die Nachhaltigkeitssagenda der WTO und die internationalen Menschenrechtsverträge. Bislang ist aber das Handelssystem – insbesondere das Agrarabkommen – noch nie ernsthaft auf Nachhaltigkeit hin untersucht worden. Wie müsste eine solche Prüfung erfolgen? Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, so wie es die internationale Gemeinschaft definiert hat, hilft, die richtigen Fragen zu stellen, sie zu strukturieren und zueinander in Bezug zu setzen. Nach jahrelangem Ringen um die Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung ist man sich mittlerweile über deren Kernelemente weitgehend einig. Die Völkerrechtslehre ist hier hilfreich, weil sie neuerdings nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip definiert.<sup>10</sup> Nach diesen Grundsätzen ist eine Entscheidung dann nachhaltig, wenn sie in einem offenen, demokratisch gestalteten Verfahren erarbeitet wurde, in dem alle Betroffenen eine Stimme haben: auch die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen, die zukünftigen Generationen und die Umwelt." Dies genügt jedoch nicht. Um zu einer nachhaltigen Lösung zu gelangen, müssen die verschiedensten Möglichkeiten zur Regulierung entwickelt und gegeneinander abgewogen werden. Darin eingeschlossen sind Lösungen, die nicht auf den ersten Blick ersichtlich sind.

### **Konflikte aufdecken**

Fachleute sollten Lösungen vorschlagen, bei denen sie sich von den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung leiten lassen. So müssen sie die Folgen eines Handelsabkommens für die Umwelt, für die arme Bevölkerung, für die Gesellschaft als Ganzes und für die Wirtschaft abschätzen. Wie wirkt es sich auf die heutigen und die künftigen Generationen, auf die Verletzlichen und auf die Bessergestellten im Norden wie im Süden aus? Damit machen sie sichtbar, wer auf der Gewinner- und wer auf der Verliererseite steht. Im demokratischen Prozess können die Konflikte zwischen Gesellschaft, Natur und Wirtschaft aufgedeckt und diskutiert werden. Auf die nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist der Prozess allerdings erst, wenn versucht wird, die Konflikte aufzulösen. Ist dies nicht möglich, sind die Lösungen so auszugestalten, dass nicht die Schwächeren zu den Verlierern gehören."<sup>11</sup>

## Ernährungssystem als globales System

Bei der Suche nach einem nachhaltigen Agrarabkommen muss zwingend auf bereits gemachte Erfahrungen mit verschiedenen agrarpolitischen Instrumenten zurückgegriffen werden. Diese spiegeln sich in den Diskussionen der internationalen Gemeinschaft ausserhalb der WTO: zum Beispiel in den Arbeiten der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung UNCTAD oder des UNO-Menschenrechtsrates. Olivier De Schutter, bis 2014 UNO-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, hat es geschafft, die innovativsten Ansätze zu beleuchten und klug miteinander zu verknüpfen. Er ist während seines sechsjährigen Mandats in viele von der Ernährungskrise<sup>13</sup> betroffene Länder wie Malaysia, Malawi, Kamerun, Madagaskar oder Nicaragua gereist. Dabei ist er zum Schluss gekommen, dass lokale Nahrungsmittelsysteme, wo sie nicht mehr funktionieren, wieder auf nachhaltige Weise aufgebaut werden müssen. Gleichzeitig sollten sich klein- und grossräumige Ernährungssysteme gegenseitig sinnvoll ergänzen, dabei sei auch kleinstrukturierten Produktions-, Verarbeitungs- und Handelsbetrieben genügend Platz einzuräumen.<sup>14</sup> An neueren Beispielen aus Brasilien zeigt De Schutter auf, wie das gemacht werden kann. Um eine solche Koexistenz von Klein und Gross zu gewährleisten, brauche es neue, erfrischende gesellschaftliche Initiativen.

Olivier De Schutter betont, dass nationale Landwirtschaftspolitiken im globalen Norden und im globalen Süden zusammenhängen und zusammen gedacht werden müssen. Nach ihm sind Konsumentinnen und Konsumenten im Süden von billigen Nahrungsmittelimporten abhängig, was mit der massiven Überproduktion in den reichen Exportländern zusammenhängt. Und diese Überschüsse wiederum werden dadurch verursacht, dass Grossproduzenten stark subventioniert werden, was der Lebensmittelindustrie im Norden billige Rohstoffe zugänglich macht. Deshalb muss auch der Norden seine Landwirtschafts- und Konsumpolitik grundsätzlich überdenken. Dazu gehört die Suche nach einem globalen Handelssystem, das «den Wettbewerb zwischen den Luxusbedürfnissen der einen und den Grundbedürfnissen der anderen verringert».<sup>15</sup> Was De Schutter weniger betont, ist der Zugang des Südens zu den reichen Märkten des Nordens. Das aber ist für die Ernährungssicherheit ebenso wichtig. Denn der Export belebt den Wiederaufbau des lokalen Marktes, wenn er ge-

schickt ausgestaltet wird. Auch muss der internationale Handel mit Nahrungsmitteln funktionieren und verlässlich sein, um die Risiken auszugleichen, die der Klimawandel verschärft, etwa Ernteausfälle.

## Suche nach einem nachhaltigen Agrarabkommen

Wird nach einem nachhaltigen Agrarabkommen gesucht, so muss man das heutige zuerst sorgfältig daraufhin prüfen. Auf folgende Fragen ist eine Antwort zu geben: In welchem Masse beeinträchtigt das Agrarabkommen – und das gesamte Agrarhandelssystem – die Umwelt in den verschiedenen Ländern? Schadet oder begünstigt es die Biodiversität? Fördert es klimabelastende oder klimaschonende Produktionsweisen? Eine Landwirtschaft, die den Boden auslaugt, oder eine, die den Boden neu belebt? Unterstützt es eine Landwirtschaft, die Tiere würdig behandelt? Trägt es dazu bei, dass weniger Leute Hunger leiden, dass ausgewogenere Nahrung konsumiert wird und dass weniger weggeworfen wird? Hilft das heutige Agrarhandelssystem, Klimarisiken und Finanzrisiken wie volatile Preise auszugleichen, und sichert es das Angebot an Nahrungsmitteln kurz- und langfristig? Will es einen fairen Wettbewerb, und sorgt es dafür, dass die Gewinne aus der Wertschöpfung gerecht verteilt werden? Fördert es sinnvolle Investitionen in Land und Landwirtschaft, und unterbindet es schädliche? Und schliesslich: Unterstützt es die demokratische Aushandlung von lokalen Ernährungssystemen? Erst wenn die Vor- und Nachteile des heutigen Systems aufgedeckt und gegeneinander abgewogen sind, können wirksamere Lösungen für ein Agrarabkommen gesucht werden. Dafür braucht es auch bessere Antworten auf folgende, bis heute ungelöste Fragen. Man muss herausfinden, wie lokale und globale Märkte gut zusammenspielen und wie sich kleinbäuerliche und industrielle Landwirtschaftssysteme optimal ergänzen. Ebenso gilt es, zu diskutieren, in welchen Bereichen Märkte geschützt werden sollen und inwiefern der Marktzugang in den Norden den landwirtschaftlichen Sektor im Süden wiederbelebt. Welche Rolle spielt der Handel beim Ausgleich von Risiken? Auch muss geprüft werden, ob Handelsgüter Nachhaltigkeitsstandards erfüllen sollen, um eine sozial und ökologisch nachhaltige Produktionsweise sicherzustellen.



## Differenzierte Regeln

Da alle Länder unterschiedliche Voraussetzungen und Probleme haben, braucht es Handelsregeln, die das berücksichtigen. Dabei muss das Agrarabkommen drei Dinge sicherstellen: Erstens muss es den agrarpolitischen Handlungsspielraum der reichen Länder besser als heute eingrenzen. So würden weniger subventionierte Nahrungsmittel auf den Weltmarkt gelangen, mehr verarbeitete Nahrungsmittel aus den Entwicklungsländern in den reichen Ländern abgesetzt, und die reichen Ländern würden auf ökologischere und sozialere Produktionsweisen getrimmt. Zweitens muss das Agrarabkommen den ärmeren Ländern – auch den Schwellenländern – wieder mehr agrarpolitischen Spielraum zugestehen. So können sie Zölle, Subventionen und preisstützende Massnahmen dort einsetzen, wo dies für die Ernährungssicherheit und eine soziale und ökologische Produktionsweise notwendig ist. Und drittens schliesslich muss das Agrarabkommen nachhaltige Produktionsweisen fördern. Es wäre zum Beispiel möglich, nachhaltig und nicht nachhaltig produzierte Güter am Zoll ungleich zu behandeln. Sehr wichtig ist, dass alle neuen Massnahmen zusammen gedacht werden. Sonst können sie je nach Situation mehr Schaden anrichten als nützen.<sup>16</sup>

## Jenseits von Eigeninteressen

Gegenwärtig sind die Agrarverhandlungen vom Eigeninteresse der Staaten und nicht durch die Nachhaltigkeitsziele getrieben. Die wirtschaftlich starken Länder haben bislang mehr für sich herausgeholt und beanspruchen nach wie vor grosse Freiheiten, wenn es darum geht, Zölle zu erheben und Subventionen auszurichten.<sup>17</sup> Diese politischen Freiheiten gehen auf Kosten der Entwicklungsländer.<sup>18</sup> Auf der anderen Seite kämpfen wirtschaftlich schwächere Staaten für mehr Flexibilität und verlangen Schutzmassnahmen, die auf ihre Verhältnisse angepasst sind.<sup>19</sup> Anreize für eine nachhaltige Produktionsweise gibt es nur sehr wenige im Agrarabkommen. Zum Beispiel werden nachhaltig und nicht nachhaltig produzierte Lebensmittel – wie eine Biobanane und eine konventionell produzierte Banane – am Zoll gleich behandelt. Der Anreiz besteht für die billigste, aber nicht für die nachhaltigste Produktionsweise. So fliessen

Nachhaltigkeitsanliegen nur vereinzelt in die Verhandlungen ein, etwa um einen Markteingriff wie die Pflichtlagerabgabe zu begründen. Stattdessen müsste ganz systematisch auf die Zielsetzungen der Nachhaltigkeit eingegangen werden, um ein Agrarabkommen zu entwickeln, das gleichzeitig dem Recht auf Nahrung, der Biodiversität sowie der wirtschaftlichen Innovation dient. Möglich wird dies, wenn die Staaten von ihren Eigeninteressen Abstand nehmen und auch Lösungen akzeptieren, die nicht einfach gegeneinander aufzurechnen sind.

## Gute Beispiele von ausgewogenen Handelsregeln

Es gibt schon heute Handelsabkommen, die der Nachhaltigkeit mehr Rechnung tragen als andere, und sie können die Suche nach einem nachhaltigeren Agrarabkommen inspirieren. Es handelt sich um Handelsverträge zwischen zwei oder mehreren Staaten. Sie entstanden nach dem Stillstand der Doha-Verhandlungen. Das sogenannte Cariforum-EPA-Abkommen<sup>20</sup> zwischen der EU und karibischen Ländern stellt ein interessantes Beispiel dar. Der Vertrag sieht vor, die Zivilgesellschaft einzubeziehen. Dies geschah bereits bei der Aushandlung des Abkommens. Dieser offene Prozess führte zu einem Ergebnis, das ohne strikte Gegenseitigkeit der Handelszustände auskommt. Das heisst, ein Land kann einen Produktionszweig stärker schützen als der andere Partner. Auch sind mehr Ausnahmen als üblich im Abkommenstext zu finden, was den Cariforum-Ländern grösseren Spielraum lässt. Schliesslich kann das Handelsabkommen nachträglich angepasst werden, sollten Nachteile auftreten; dies ist bei den herkömmlichen Handelsabkommen nicht möglich, und die Schutzklausel ist weiter als sonst gefasst. Evita Schmiege schreibt dazu: «Jedes Freihandelsabkommen enthält eine sogenannte Schutzklausel, die es ermöglicht, Zölle wieder einzuführen in Sektoren, in denen Importe zu ernsthafter Schädigung (...) der heimischen Produktion führen. Das Cariforum-EPA gesteht den Partnerländern zu, die Schutzklausel schon bei weniger erheblichen Problemen anzuwenden: Als ausreichend gelten bereits Störungen (...) in benachbarten landwirtschaftlichen Sektoren sowie Bedrohungen junger, noch nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige, so genannten «infant industries». Diese relativ unscharfen Formulierungen erlauben eine erheblich einfachere Inanspruchnahme der Schutzklausel als das WTO-Recht.»<sup>21</sup>

## Nachhaltigkeitsziele als Motor?

Was treibt die Suche nach einem nachhaltigen Agrarabkommen an? Auf der internationalen Agenda stehen gegenwärtig die globalen Nachhaltigkeitsziele – die Sustainable Development Goals (SDGs) – im Vordergrund, welche die Millenniumsziele ablösen. Nimmt die internationale Gemeinschaft sie an, werden sie einen prominenten Rahmen für eine widerspruchsfreie, mit anderen Worten kohärente, Politik setzen. Die SDGs werden nach institutionellen Erneuerungen verlangen, und bereits geltendes Recht muss man nachträglich auf seine nachhaltige Wirkung hin überprüfen. Der Entwurf der SDGs misst den Ernährungssystemen eine besondere Bedeutung bei: Bis 2030 sollten überall nachhaltige Ernährungssysteme etabliert sein. Die SDGs beachten allerdings zu wenig, dass es nötig ist, den Handel anders als heute zu regeln. Zwar soll die internationale Gemeinschaft «Handelsbeschränkungen und Verzerrungen auf den Weltagrarmärkten korrigieren und vermeiden, unter anderem indem alle Formen von Agrarexportsubventionen und ähnlichen Massnahmen abgeschafft werden»<sup>21</sup>. Weitere Handelsmassnahmen werden aber keine vorgeschlagen. Trotzdem könnten die SDGs einen Schub in Richtung mehr politische Kohärenz auslösen, der auch die Handelsabkommen erfasst.

## Wirkungsanalysen aus der Perspektive der Menschenrechte

Ist der politische Wille zu einem nachhaltigen Agrarabkommen gegeben, kann auf ein bereits erprobtes Instrument zurückgegriffen werden. Die vorgängige Nachhaltigkeitsbeurteilung, auch Sustainability Impact Assessment oder SIA genannt, hilft, ein Handelsabkommen nachhaltig zu gestalten. Diese Expertenstudien schätzen ab, wie sich ein Abkommen auf die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft auswirkt. Während die Schweiz dieses Instrument noch immer ablehnt, kommen SIAs in der EU bereits umfassend zum Einsatz.<sup>22</sup> Die Europäische Union hat damit einen ersten wichtigen Schritt getan. Ihre SIAs sind allerdings noch mit vielen Mängeln belastet. So decken sie zwar mögliche Nachteile eines Abkommens auf, fordern aber nicht, dass es umformuliert wird, sondern sie schlagen nur Ergänzungsmassnahmen vor. So wird die Grundausrich-

tung des Abkommens nicht in Frage gestellt. Auch bettet man die SIAs nicht genügend in den politischen Prozess ein, und die Betroffenen sind zu wenig vertreten.<sup>24</sup> Deshalb wird vorgeschlagen, die heute angewandte Methode mit der Menschenrechtsperspektive zu ergänzen.<sup>25</sup> Solche Analysen haben zivilgesellschaftliche Organisationen bereits erfolgreich erprobt.<sup>26</sup> Es gibt heute aber noch viel zu wenige Vorschläge, wie das Agrarabkommen anders formuliert werden könnte. Das hat nicht zuletzt mit dem Paradigma der Liberalisierung zu tun. Diese wurde lange Zeit als absolute Idee verstanden. Nimmt man Liberalisierung jedoch als relative Idee, so ist es zulässig, den Markt einzuschränken, falls die Prinzipien der Nachhaltigkeit verletzt werden. Auch sollte in Handelskreisen offen diskutiert werden, ob die Theorie des komparativen Vorteils auf das globale Ernährungssystem übertragen werden kann.<sup>27</sup>

## Breite Debatte auf allen Ebenen nötig

Soll das Handelssystem in eine nachhaltige Richtung verändert werden, so braucht es nicht nur Wirkungsanalysen, sondern auch politische Initiativen auf allen Gouvernanzebenen: auf der lokalen, auf der nationalen und auf der internationalen. Die Politik und die Zivilgesellschaft können zu diesem Wandel beitragen, indem sie das System mit neuen Ideen herausfordern.<sup>28</sup> Dabei ist die Frage wichtig, was auf welcher Ebene am Sinnvollsten entschieden werden soll. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll immer nur dann eine höhere gewählt werden, wenn eine Entscheidung auf der unteren nicht für alle sinnvoll getroffen werden kann. Entsprechend sollten Ernährungssysteme möglichst auf der lokalen Ebene ausgestaltet werden. Dies liegt im Bereich der Nahrungsmittel besonders auf der Hand, weil er den Leuten sehr nahe am Herzen liegt. Gleichzeitig müssen Fragen, die alle angehen, auf globaler Ebene gelöst werden. Ernährungssouveränität ist ein kooperatives Konzept. Dort, wo Rechte anderer Menschen betroffen sind, kommt die souveräne Ausgestaltung der Landwirtschafts- und Ernährungspolitik an ihre Grenze.<sup>29</sup> So ist auch immer zu fragen, ob die lokal gestaltete Politik nicht Dritten – zum Beispiel Entwicklungsländern – schadet. Dafür braucht es globale Regeln, die den Rahmen für lokales Handeln vorgeben.

134

135

## Initiativen für mehr Nachhaltigkeit

Es gibt viele Versuche auf lokaler Ebene, das multilaterale Handelssystem mit politischen Nachhaltigkeitsinitiativen herauszufordern. Gerade in Industrieländern wird zusehends verlangt, dass Importgüter nach denselben Nachhaltigkeitsvorgaben produziert werden wie einheimische Produkte. Die WTO-Rechtsprechung, die sich mit sogenannten Prozess- und Produktionsmethoden auseinandersetzt, ist vielfältig. Ein Beispiel ist der Konflikt um die Kennzeichnung von Thunfisch, der gefangen worden ist, ohne dass Delphine verletzt wurden.<sup>39</sup> Es ging um die Frage, ob die USA den Import von solchem Thunfisch untersagen können. Diese Gerichtsfälle zeigen, dass das heutige Handelsrecht durchaus einen Spielraum für staatliche Nachhaltigkeitsanreize lässt. Wo die Grenzen aber liegen, ist nach wie vor nicht klar. Deshalb sind nationale Initiativen unabdingbar, die auf nachhaltigere Handelsregeln zielen. Das Handelssystem ist zwar multilateral und wird auf globaler Ebene verhandelt. Aber auch nationale Initiativen können dieses herausfordern und voranbringen, hauptsächlich solche, die geschickt die Spielräume ausloten. Besondere Kraft haben diese Initiativen dann, wenn sie auf einem breit abgestützten demokratischen Prozess basieren. Um auf globaler Ebene gehört zu werden, sollten die Initiativen zwar auf lokale Bedürfnisse eingehen, dürfen jedoch die globale Perspektive nicht vergessen. Die Frage nach der anderen Seite der Medaille muss immer gestellt werden: Was bedeutet der Vorschlag für die anderen Handelspartner und was für die schwächeren Teilnehmer der Wertschöpfungskette?

## Es braucht die globale Perspektive

Von Bauernverbänden lancierte Initiativen in den reichen Ländern, die mit Nachhaltigkeit und Handel zu tun haben, tendieren dazu, gegen innen gerichtet zu sein. Sie sind in der Regel darauf ausgerichtet, den Status quo zu erhalten, und beabsichtigen, den in vielen Ländern bereits relativ hohen Selbstversorgungsgrad zu halten oder zu erhöhen. Zudem verlangen sie, dass im Inland nach sozialen und ökologischen Standards produziert wird. Aus der Perspektive der nachhaltigen Entwicklung betrachtet, sind diese Vorstöße mit einem bedeutenden Mangel belastet. Sie nehmen

einen rein nationalen Standpunkt ein und reflektieren das Anliegen nicht aus globaler Perspektive. So bieten sie keine befriedigende Lösung für das Begehren vieler Entwicklungsländer nach Marktzugang und gerechteren Weltmarktpreisen. Vielmehr erschweren sie es ausländischen Landwirtschaftsprodukten, auf den inländischen Markt zu gelangen, und nutzen die Chancen nicht, die ein nachhaltiger Marktzugang böte. Entsprechend verstehen sie Ernährungssouveränität, entgegen dem ursprünglichen Konzept von der Bauernorganisation La Via Campesina<sup>31</sup>, als ein ausschließlich nationales oder sogar als nationalistisches und nicht als ein kooperatives Konzept. Diesen Initiativen, denen die globale Perspektive fehlt, werden auf internationaler Ebene auf starke Ablehnung bei den Handelspartnern stossen.

## Grenzen des Handelssystems ausloten

Einen konstruktiveren Beitrag leisten Initiativen, die auf die Art und Weise abzielen, wie Nahrungsmittel produziert, verarbeitet und transportiert werden. Sie wollen sicherstellen, dass sowohl inländische als auch importierte Nahrungsmittel auf ökologische und soziale Weise produziert werden, und verlangen damit, die unklar abgesteckten Grenzen des Handelssystems auszuloten. Auch in den Industrieländern wird nicht durchwegs auf ökologische und soziale Weise produziert – die hohen Subventionen haben oft eine gegenteilige Wirkung. Darum dürfte eine konsequente Umsetzung dieser Initiativen auch dazu führen, dass weniger Kapital in den Landwirtschafts- und Verarbeitungssektor des Nordens fließt und dass ein «Ent-wachstum» stattfindet.<sup>32</sup> Dies wiederum würde den Produkten aus dem Süden den Zugang zum Markt erleichtern und die Märkte der Entwicklungsländer neu und auf nachhaltige Weise beleben.

## Handelsströme zugunsten des Südens

Von den heute weltweit produzierten Nahrungsmitteln werden rund 15 Prozent international gehandelt. 80 Prozent werden in den reichen Ländern produziert, obwohl dort nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist.<sup>33</sup> Klimapolitisch ist es nicht erwünscht, die Menge

der international gehandelten Güter zu erhöhen. So geht es vielmehr darum, die Handelsströme zugunsten des Südens zu verlagern. Das muss nicht dazu führen, dass die eigene Landwirtschaft – vor allem die der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen – nicht geschützt wird. Dafür, das weiterhin zu tun, gibt es viele gute Gründe, auch in den einkommensstarken Ländern wie der Schweiz. Es stellt sich aber die Frage nach dem richtigen Mass: Welches ist der Mittelweg, der eine gesunde und nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung sowohl im Norden als auch im Süden sicherstellt? Damit diese Handelsströme tatsächlich verlagert werden, müssen politische Initiativen, die Nachhaltigkeitsanreize fordern, sorgfältig ausgestaltet sein. So sollen nachhaltige und nicht nachhaltige Produkte mit unterschiedlichen Zöllen belegt werden. Damit die Massnahmen den Entwicklungsländern nicht schaden, sollte eine solche Zolldifferenzierung verhältnismässig ausgestaltet werden. Sie sollen den Marktzugang nicht verhindern, sondern ihn nur gestalten. Von Importverboten ist abzusehen, das würde über das Ziel hinausschiessen. Ausserdem dürfen die Massnahmen nicht diskriminierend wirken: So müssen auch inländische Produzierende Nachhaltigkeitsbedingungen erfüllen. Nachhaltig produzieren heisst aber nicht überall dasselbe: Was für eine Schweizer Landwirtin ein guter Standard ist, muss es nicht für einen chilenischen Bauern sein. So sollte, wo möglich, auf internationale Nachhaltigkeitsstandards Bezug genommen werden. Schliesslich sind vorgängig die Auswirkungen auf die verletzlichen Produzentinnen und Produzenten im Süden wie im Norden abzuschätzen. Die Massnahmen sollten so ausgestaltet sein, dass sie diese nicht vom Markt ausschliessen, sondern ihnen den Marktzugang erleichtern. Ob die geforderten Massnahmen vor dem heutigen WTO-Recht standhalten, ist ungewiss: deshalb müsste der bestehende Spielraum sehr geschickt genutzt werden.

### Ausblick auf ein nachhaltiges Agrarhandelssystem

Nehmen wir die demokratische Herausforderung an und entwickeln wir neue und innovative Agrarhandelsregeln.<sup>34</sup> Wird Ernährung als globales öffentliches Gut verstanden, sind Ernährungssysteme lokal und global aufeinander abzustimmen. Eine global gerechte Lösung ist grundsätzlich auch lokal gerecht und umgekehrt. Es muss nicht bei null begonnen wer-

den. Soll der Agrarhandel sowohl die sozialen, ökologischen wie auch die ökonomischen Ziele der Nachhaltigkeit voranbringen, so bewegt sich ein Agrarabkommen innerhalb der folgenden Eckpfeiler: Der Spielraum der reichen Länder ist eingeschränkt, und sie sind auf eine extensivere, sozialere und ökologischere Produktionsweise verpflichtet. Der politische Spielraum der ärmeren Länder wird erweitert, und sie haben die Möglichkeit, ihre lokalen Märkte zu schützen. Um den Raubbau an Mensch und Natur zu verhindern, setzt der Agrarhandel zudem Anreize für eine nachhaltige Produktion. Innerhalb dieser Eckpfeiler gibt es viele verschiedene Lösungen, die in einem offenen Verfahren ausgehandelt werden müssen. Warum nicht in Anlehnung an den breiten demokratischen Prozess, der zum Weltagrarbericht geführt hat, in einem internationalen Dialog ein nachhaltiges Agrarabkommen entwickeln?<sup>35</sup>

- 1 www.wto.org, Stichworte: WTO Agreement 1994.
- 2 Galaz et al. (2012).
- 3 www.wto.org, Stichworte: WTO Agreement 1994.
- 4 OECD (2014).
- 5 Desta (2002).
- 6 Häberli (2008).
- 7 WTO (2001).
- 8 Olsen (2005).
- 9 WTO (2013).
- 10 Gehne (2011).
- 11 Dryzek et al. (2011).
- 12 Bürgi (2015).
- 13 Siehe Beitrag von Markus Mugglin in diesem Buch, S. 99.
- 14 De Schutter (2014b).
- 15 Ebenda S. 13.
- 16 Bürgi (2015).
- 17 Meléndez-Ortiz (2009).
- 18 Siehe Beitrag von Ulrich Hoffmann in diesem Buch, S. 89.
- 19 ICTSD (2005).
- 20 European Union (2008).



- 21 Schmieg (2014), S. 5.  
22 Ebenda.  
23 [www.ce.europa.eu](http://www.ce.europa.eu). Stichworte: Sustainability Impact Assessments Trade.  
24 Bürgi (2014c).  
25 United Nations (2011).  
26 Misereor (2011) und Erklärung von Bern (2014).  
27 Clapp (2014).  
28 Rist (2014).  
29 Bürgi (2014b).  
30 [www.wto.org](http://www.wto.org). Stichworte: Chronological List Disputes Cases.  
31 Siehe Beitrag von Thomas Gröbly in diesem Buch. S. 53.  
32 Bürgi (2014a).  
33 WTO Statistics (2013).  
34 Burnett et al. (2013).  
35 IAASTD (2008).

## Unternehmensverantwortung im Wandel

VON FAUSTA BORSANI

*Auf die grossen heutigen Fragen, in denen es um die langfristige Lebensfähigkeit der Menschen auf unserem Planeten geht, müssen auch wirtschaftliche Unternehmen antworten. Sie sind Teil der Lösung. Aus eigenem Antrieb sollten sie im Gespräch mit allen ihren Anspruchsgruppen Regeln entwickeln und sich der Kontrolle durch Staat und Zivilgesellschaft unterstellen. Ihre gesellschaftliche Verantwortung ist umfassender, als sie es heute sehen und umsetzen.*

Der globale Markt ist schuld an Armut und Hunger – simpel ausgedrückt. Weil er zu wenig oder zu stark reguliert ist? Gerade der Nahrungsmittelmarkt ist zum Vorteil der reichen und zum Nachteil der armen Länder stark reguliert. Der Markt ist ausserdem dafür verantwortlich, weil er nicht die wahren Kosten eines Produktes ausdrückt. Die Profite gehen an die Unternehmen, aber die Kollateralschäden der Wirtschaft tragen die Steuerzahler und nicht die Käufer von Dünger und Aktien. Armut, Arbeitslosigkeit, Vergiftung und Zerstörung der Natur, aber auch die negativen Folgen des Klimawandels: Die Rechnung begleichen die Arbeiter und Steuerzahlerinnen, die Bäuerinnen und Bauern, die Vertriebenen, die Hungernden – nicht die Bill Gates dieser Erde und auch nicht deren Stiftungen'. Der globale Markt ist schuld, weil er gross, unübersichtlich und ungerecht ist: Auch wenn wir in der Schweiz eine mit dem Fairtrade-Label