

Ein Dossier von Brot für die Welt und MISEREOR
in Zusammenarbeit mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Welthandel im Umbruch

Zukunftsfähige Handelspolitik statt weiterer Liberalisierung

Brot
für die Welt

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Schiff der Yang Ming Shipping Europe GmbH im Hamburger Hafen. Das Container-Transportunternehmen mit Hauptsitz in Taiwan verbindet Wirtschaftszentren in Asien, Europa und Amerika.

Foto: HHM / Dietmar Hasenpusch





Dr. Klaus Seitz
ist Leiter der Abteilung Politik
von Brot für die Welt.

„Handel schafft Wandel“. Der grenzüberschreitende Austausch von Waren und Dienstleistungen gilt als Schlüssel für gesellschaftlichen Wohlstand und ökonomischen Fortschritt. Auch in der Entwicklungspolitik standen Handelsfragen einst hoch im Kurs. Vor vierzig Jahren hofften die Entwicklungsländer im Rahmen einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ bessere Handelsbedingungen durchsetzen zu können. Auch von der Zivilgesellschaft wurden die Forderungen der Entwicklungsländer seinerzeit nachdrücklich unterstützt. Denn gerechtere Handelsbeziehungen galten als Stellschraube, um die Potenziale der armen Länder zu wecken, sich selbst aus der Armut zu befreien.

Die Reform scheiterte am Widerstand der Industrieländer. Und nach der Gründung der Welthandelsorganisation wurde es still um den Zusammenhang von Handel und Entwicklung. Welthandelspolitik hatte keine Konjunktur mehr.

Mit dem Transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP rückt nun die Handelsthematik wieder ins Zentrum öffentlicher Debatten. Vielen kommt zu Bewusstsein, wie sehr Handelsfragen unseren Alltag berühren. Zudem birgt das Abkommen auch erhebliche Risiken für die Entwicklungsländer. Dabei hat sich die weltwirtschaftliche Dynamik inzwischen zugunsten der Schwellenländer des Südens verschoben. Ob sie ihre neue ökonomische Macht auch im Interesse der ärmeren Länder einsetzen werden, muss allerdings bezweifelt werden. Umso dringlicher ist, dass die Staaten nicht länger in bilateralen Verhandlungen ihre Eigeninteressen durchzusetzen versuchen, sondern einen neuen Anlauf für eine Reform des multilateralen Handelssystems unternehmen. Perspektiven für eine zukunftsfähige Handelspolitik werden in diesem Dossier aufgezeigt. Denn ein Wandel des Handels und seiner unfairen Spielregeln ist überfällig.

Ich wünsche Ihnen eine
anregende Lektüre!

- 3 Der Kampf um den Welthandel**
Das transatlantische Freihandelsabkommen stellt die Weichen neu
Sven Hilbig
- 6 Enklaven des Wohlstands**
Der Welthandel aus der Süd-Perspektive
Ranja Sengupta
- 9 Blaupause für die Weltwirtschaft**
Neue Handelsabkommen fordern uns heraus
Sven Hilbig
- 13 „Als exportiere man Luft“**
Die Marktmacht von Nahrungsmittelkonzernen am Beispiel Tee
Benjamin Luig
- 15 Die Zukunft des Agrarhandels**
Standards und Wertschöpfungsketten werden wichtiger als Zölle und Subventionen
Rudolf Buntzel und Francisco Mari
- 20 Bali-Paket retour**
Die Ende vergangenen Jahres gefeierte Einigung auf Teilaspekte der WTO-Verhandlungsrunde steht vor dem endgültigen Scheitern
Tobias Reichert
- 22 „Das Recht auf Nahrung sollte die Grundlage jeder Agrarpolitik sein“**
Interview mit Vandana Shiva
- 24 Menschenrechte in der EU-Handelspolitik**
Modellklauseln zum Menschenrechtsschutz in EU-Handels- und Investitionsverträgen
Klaus Schilder

Der Kampf um den Welthandel

Das transatlantische Freihandelsabkommen stellt die Weichen neu

Foto: Paul Reinholz / Compact (CC BY-NC 2.0)



| Sven Hilbig

Im Sommer 2013 haben Bundeskanzlerin Angela Merkel und US-Präsident Barack Obama verkündet, dass die EU und die USA Verhandlungen über die Errichtung einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) aufnehmen. Diese Ankündigung hat heftige Debatten ausgelöst. Die Fragen, die TTIP aufwirft, sind sowohl für die Gesellschaften in Europa und den USA als auch global von großer Bedeutung.

Die geplante Handels- und Investitionspartnerschaft soll die weltweit größte Freihandelszone entstehen lassen, den Handel mit Waren und Dienstleistungen verstärken und zu höheren Investitionen führen. TTIP schaffe Wachstum und Arbeitsplätze und sei ein wichtiger Grundpfeiler, um auch in Zukunft den Wohlstand der nordatlantischen Bündnispartner sicherzustellen, so die einhellige Meinung der Chefunterhändler in Brüssel und Washington.

Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltverbände, diakonische Einrichtungen, Kulturschaffende, Landwirte und sehr viele Bürgerinnen und Bürger setzen sich kritisch

Proteste gegen das Freihandelsabkommen TTIP bei einer Veranstaltung mit dem Spitzenkandidaten für die Europawahl und Präsidenten des Europaparlamentes, Martin Schulz, in Aachen.

mit TTIP auseinander. Besonders umstritten ist der Investorenschutz, mit dem Unternehmen die Möglichkeit erhalten sollen, Staaten vor privaten Schiedsgerichten zu verklagen. Sollen ausländische Investoren das Recht bekommen, Deutschland oder andere Staaten zu verklagen – weil deren Regierungen Gesetze zum Schutz ihrer Umwelt oder ihrer Verbraucher erlassen? Und befördern Handelsabkommen nicht die ohnehin bestehende Konzentration von Wirtschaftsmacht in der Hand von wenigen transnationalen Konzer-

nen und drängen damit die kleinbäuerliche Landwirtschaft zurück?

Hinter diesen Fragen steht die Befürchtung, die im transatlantischen Freihandelsabkommen getroffenen Regelungen könnten weit in die nationale Souveränität eingreifen. Viele Bürgerinnen und Bürger sehen die Gefahr, TTIP werde ihre Arbeits- und Lebensbereiche tiefgehend und nachhaltig beeinflussen – und zwar zu ihren Ungunsten.

Die Fragen und Gefahren, die seit fast einhalb Jahren diskutiert werden, sind nicht nur von elementarer Bedeutung für den künftigen Zustand unserer Gesellschaften in Europa und den USA, sie sind zugleich von globaler Bedeutung. Zum einen weil die Handelsvertreter in Brüssel und Washington mit TTIP weltweit (neue) Standards setzen wollen. Geht es nach den Vorstellungen des damaligen EU-Handelskommissars Karl de Gucht, dann bringt TTIP nicht nur Wachstumsschübe innerhalb der geplanten Freihandelszone, sondern dient auch als Vorbild für andere Handelsverträge: „Der große Kampf im Welthandel der Zukunft wird sich um Normen, Standards und Staatshilfen drehen, nicht mehr um Zölle. Wir Europäer müssen globale Standards setzen, damit es nicht andere für uns tun“ (Karl de Gucht, Januar 2014).

Zum anderen steht TTIP in der Tradition einer Politik der Handelsliberalisierung und Deregulierung, die seit gut 20 Jahren das Markenzeichen der europäischen und US-amerikanischen Freihandelsagenda ist. Was die EU und die USA ihren Bürgerinnen und Bürgern mittels TTIP abfordern, verlangen sie seit zwei Jahrzehnten Millionen von Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern ab. In Hunderten von bilateralen Freihandels- und Investitionsabkommen, die die EU, ihre 28 Mitgliedstaaten sowie die USA mit Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens bereits abgeschlossen haben, sind jene Bestimmungen enthalten, die die Gemüter hierzulande bewegen und berechtigterweise Ängste schüren.

| Handelsabkommen zum Vorteil der Industrienationen

Handelsabkommen, die die EU und die USA mit Entwicklungs- und Schwellenländern abschließen, greifen allesamt in die politischen Gestaltungsspielräume dieser Länder ein. Mit Staaten, die über große Rohstoffvorkommen verfügen, vereinbaren sie das Verbot von Ausfuhrzöllen auf natürliche Ressourcen wie Erz oder Kupfer. Jüngstes Beispiel ist das Handelsabkommen, das die EU mit Peru und Kolumbien im vergangenen Jahr geschlossen hat: In den beiden Andenstaaten schafft es einen zusätzlichen Anreiz, den Bergbau auszubauen. Dabei sind bereits mehr als 40 Prozent der peruanischen Staatsfläche für den Rohstoffabbau konzessioniert. Und die Hälfte der Bergbau-Konzessionen befinden sich auf dem Land von indigenen und bäuerlichen Gemeinden. Zahlreiche Berichte von Menschen- und Umweltschutzorganisationen belegen die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Verwerfungen.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive stellt die Regulierung und Besteuerung von Exporten zudem ein wichtiges wirtschaftlenkendes Instrument dar, um die Rohstoffe im eigenen Land weiter zu verarbeiten. Damit wird eine höhere Wertschöpfung erzielt, die sich in höheren Gewinnen niederschlägt und einen Beitrag zum Auf- und Ausbau anderer Wirtschaftszweige – und damit einer Diversifizierung der Wirtschaft – leisten kann.

| Investitionsschutzklagen: Für den Süden seit langem ein Problem

Selbst Verbände von mittelständischen Unternehmen sowie zahlreiche prominente Politiker bis hin zum Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, der TTIP befürwortet, fordern, den Investorenenschutz aus dem Verhandlungstext zu streichen.

Die Ablehnung der sogenannten Investoren-Staaten-Klagen basiert in erster Linie auf drei Argumenten: Erstens können ausländische Unternehmen, wenn sie private Schiedsgerichte anrufen dürfen, anstatt vor einem ordentlichen Gericht Klage zu erheben, die nationale Gerichtsbarkeit des verklagten Staates umgehen. Damit unterminieren sie den Rechtsstaat. Zweitens:

Foto: Golda Fuentes (CC BY 2.0)



Foto: Golda Fuentes (CC BY 2.0)



Schiedsgerichte stehen ausschließlich ausländischen Unternehmen zu. Transnational agierende Unternehmen werden damit besser gestellt als nationale Unternehmen. Drittens: Der Schutzzumfang des internationalen Investitionsschutzes ist umfangreicher, da unter anderem der Begriff der Enteignung weiter gefasst ist als in nationalen Gesetzen und Verfassungen.



Volksbewegung (oben) gegen die Goldmine Yanacocha in Peru (unten) und deren geplante Erweiterung. Das Gold geht vor allem nach Nordamerika und Europa. Obwohl Bergbaukonflikte in Peru Menschenleben fordern, fördert das EU-Freihandelsabkommen mit der Andenregion Investitionen – auch in den Bergbau.



land weltweit an der Spitze. Argentinien ist bereits elfmal von Schiedsgerichten verklagt worden – in Höhe von insgesamt einer Milliarde US-Dollar.

Das Messen mit zweierlei Maß durchzieht die Geschichte des Freihandels wie ein roter Faden. Die westlichen Industrienationen wie auch die inzwischen erfolgreichen Schwellenländer sind erst dann für Freihandel eingetreten, als ihre Industriebranchen wettbewerbsfähiger waren als die anderer Nationen. Voraussetzung hierfür war der Schutz und die Förderung ihrer heimischen Wirtschaft – oft über Jahrzehnte hinweg. Zu Beginn seiner Industrialisierung hat Deutschland über lange Zeit eine protektionistische Handelspolitik vertreten. Erst als die Produktivität der deutschen Industrien der der anderen Staaten überlegen war, trat die deutsche Regierung für den Abbau von Handelsbarrieren ein – und Deutschland seinen Siegeszug als Exportnation an. Japan und, im 20. Jahrhundert, auch China folgten diesem Beispiel.

| Freihandel – sofern er den eigenen Interessen dient

Dem Exportvizeweltmeister Deutschland wie auch anderen Nationen, die vom Welthandel profitieren, war stets bewusst: Die Gleichbehandlung unterschiedlicher Akteure, die durch den Abbau sogenannter Handelsbarrieren herbeigeführt wird, kommt jenen zugute, die wirtschaftlich überlegen sind. In der Regel sind es die Industrienationen, deren Konzerne am effizientesten und damit am kostengünstigsten produzieren. Sie haben nicht nur Wettbewerbsvorteile, sondern zudem ein gesteigertes Interesse am Zugang zu anderen, ausländischen Märkten, da ihre einheimischen Märkte in der Regel bereits gesättigt sind. Aus der Perspektive der EU und ihrer Unternehmen ist also das Eintreten für Freihandel ökonomisch nicht nur vernünftig, sondern auch notwendig, da sie innerhalb ihrer Grenzen nicht genügend Abnehmer für ihre Industrie- und Konsumgüter finden.

Das Nachsehen haben bei dieser auf Expansion ausgerichteten Politik jene Länder und Bevölkerungsgruppen, die vornehmlich für sich und ihre Regionen produzieren und

deren Produkte und Dienstleistungen dem internationalen Wettbewerb nicht standhalten können. In der Freihandelslogik sind kein Verständnis und kein Platz für kleinbäuerliche Subsistenzwirtschaft, deren Ziel die Ernährungssicherheit der in ihrer Region lebenden Menschen ist.

| TTIP hat unsere Sichtweise auf die Handelspolitik verändert

Vor Beginn der TTIP-Verhandlungen vertrat die Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen in Deutschland, Europa und den USA die Meinung, Handels- und Investitionsabkommen seien wichtige Instrumente der Außenwirtschaftspolitik, dienen sie doch dem Wirtschaftswachstum und damit letztendlich dem Wohlergehen der von den Abkommen betroffenen Bürger. Auch der von Schiedsgerichten abgesicherte Investorenschutz konnte sich seines Rückhalts in unserer Gesellschaft sicher sein. Es herrschte ein breites Einverständnis damit, ausländische (Direkt-) Investitionen unserer Unternehmen vor staatlichen Eingriffen zu schützen. Kaum jemand fragte danach, welche Konsequenzen dies für den anderen Staat hat. Bei vielen Menschen haben sich die Betrachtungsweise und die Positionen zur Handelspolitik im Lauf der Verhandlungen verändert – bei einigen sogar grundlegend.

Dank TTIP ist Handels- und Investitionspolitik wieder mehr in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Insbesondere aus entwicklungspolitischer Sicht bleibt zu hoffen, dass sich diese kritische Haltung gegenüber Forderungen nach einer noch weitergehenden Liberalisierung im Welthandel nicht auf TTIP beschränkt, sondern auch künftige Verhandlungen zwischen den führenden Wirtschaftsblöcken einerseits und Entwicklungs- und Schwellenländern andererseits mit umfasst. Sei es im Rahmen von bilateralen Verhandlungen oder auch bei der im kommenden Jahr anstehenden 10. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO. | |



Sven Hilbig
ist Referent „Welthandel und Internationale Umweltpolitik“ bei Brot für die Welt.

Enklaven des Wohlstands

Der Welthandel aus der Süd-Perspektive

| Ranja Sengupta

Der Welthandel wächst. Doch zur allgemeinen Entwicklung des globalen Südens trägt das nicht bei. Eine Ursache dafür sind die bilateralen Handels- und Investitionsabkommen der reichen Industrienationen. Aber auch der Süd-Süd-Handel stellt bislang keine ernstzunehmende Alternative zum globalen Handelssystem dar. Solange die Entwicklungsländer die Wirtschaftspolitik des Nordens imitieren, werden die strukturellen Probleme des Welthandels nicht behoben. Vielmehr bringen sie im Süden lediglich Enklaven des Wohlstands hervor.

Die gegenwärtigen Ausmaße des Welthandels sind historisch einmalig – trotz der jüngsten Wirtschaftskrisen. 2013 beliefen sich die weltweiten Warenexporte auf einen Wert von 18.810 Milliarden US-Dollar – neunmal mehr als 1980. Das entspricht einem Viertel des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die weltweiten Dienstleistungsexporte haben sich zwischen 2000 und 2013 verdreifacht. Sie umfassen mittlerweile einen Wert von 4700 Milliarden US-Dollar.

Die entscheidende Frage, die sich in Anbetracht dieser Dynamik und Geldsummen stellt, ist: Fördern sie die Entwicklung der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas? Die Antwort lautet: Ja, aber nur in Teilbereichen. Im Großen und Ganzen tragen diese Wachstumsraten nicht zur allgemeinen Entwicklung des globalen Südens bei; oft profitieren davon nur wenige Sektoren oder Menschen. Wesentliche Ursache für diese Fehlentwicklung sind die unzähligen Handels- und Investitionsabkommen, die inzwischen wie ein dichtes Netz den Globus umspannen und die Handelspolitik regulieren und prägen.

Die Welthandelsorganisation WTO, die inzwischen 160 Mitglieder zählt und 1995 gegründet wurde, war in den Folgejahren infolge von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern einerseits und den Industrienationen andererseits in eine Sackgasse geraten. Die Doha-Entwicklungsrunde, 2001 ins Leben gerufen, konnte die unterschiedlichen Vorstellungen bis heute nicht beseitigen. Die reichen Industrienationen forderten von den Entwicklungsländern eine Liberalisierung und Deregulierung der Bereiche, in denen sie eindeutige internationale Wettbewerbsvorteile genießen: Investitionen, Dienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerbsrecht sowie den verstärkten Schutz geistigen Eigentums. Zugleich waren die Industriestaaten nicht bereit, die Zölle für ihre

– nach wie vor geschützten – Agrarmärkte zu verringern. Diese Widersprüche riefen insbesondere bei der 5. WTO-Ministerkonferenz im mexikanischen Cancún starke Proteste und den Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer hervor – mit der Folge, dass die Doha-Verhandlungen zum Stillstand kamen.

Die Wahl des Brasilianers Roberto Azevedo zum neuen WTO-Generalsekretär im Jahr 2013 hat den ins Stocken geratenen Verhandlungen beim 9. Ministertreffen in Bali zwar neues Leben eingehaucht. Dies scheint jedoch erneut auf Kosten der Entwicklungsländer zu gehen. So wurden bei Themen, die für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) von Bedeutung sind, kaum Fortschritte gemacht. Ebensovienig gelang dies in Bezug auf einen Vorschlag von Entwicklungsländern zum Thema Ernährungssicherheit (siehe S. 20).

Foto: Christoph Püschner / Brot für die Welt



Angolas Hauptstadt Luanda ist eine der teuersten Hauptstädte weltweit. Die Wirtschaft boomt, die Mieten und die Preise explodieren.

Während wohlhabende Schichten sich teure Importgüter leisten, leben Millionen Menschen weiter in Slums, ohne Zugang zu Wasser und Strom.

| Bilaterale und mega-regionale Handels- und Investitionsabkommen

Neben den Verhandlungen innerhalb der WTO haben die EU und die USA ihre wirtschaftspolitischen Interessen stets auch mittels bilateraler Handels- und Investitionsabkommen verfolgt. Heutzutage sind 387 Freihandelsabkommen oder regionale Handelsabkommen in Kraft. Hinzu kommen annähernd 3200 bilaterale Investitionsabkommen beziehungsweise Handelsabkommen mit einem Investitionsschutzkapitel. In jüngster Zeit konzentrieren sich die Anstrengungen der beiden nordatlantischen Wirtschaftsböcke auf den Abschluss von mega-regionalen Abkommen.

Auch die Inhalte und die Ziele der bilateral oder regional ausgehandelten Abkommen haben sich im Laufe der Zeit verändert. Zu-



nächst ging es um Erleichterungen beim Handel mit Gütern. Später wurden der EU und den USA die Themen wichtiger, die sie im Rahmen der WTO nicht oder nur ungenügend durchsetzen konnten: Dienstleistungen, Investitionen und geistige Eigentumsrechte.

Die jüngste strategische Änderung besteht in dem Versuch, Handelsabkommen mit anderen Industrienationen beziehungsweise zahlreichen Staaten abzuschließen: die sogenannten mega-regionalen Abkommen. Die NAFTA, ein mit dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen entstandener Wirtschaftsverband zwischen Kanada, den USA und Mexiko, machte den Anfang: Sie wurde bereits zum 1. Januar 1994 gegründet. 2008 begannen die Verhandlungen über ein transpazifisches Partnerschaftsabkommen (TPP) unter Führung der USA. Es folgten die Verhandlungen zur Einrichtung einer transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sowie die regionale Wirtschaftspartnerschaft RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership). Die RCEP umfasst die ASEAN-plus-6-Länder, darunter China, Indien und Japan. Alle drei regionalen Abkommen werden, im Falle ihres erfolgreichen Abschlusses, erhebliche globale Auswirkungen haben.

Bei diesen Handels- und Investitionsabkommen sind vor allem die folgenden Inhalte aus entwicklungspolitischer Perspektive problematisch:

- **TRIPs plus-Bestimmungen zu Rechten am geistigen Eigentum** gefährden weltweit den Zugang zu Medikamenten. Diese Bestimmungen gehen über das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs) hinaus. Sie schließen die Herstellung billiger Generika aus und schreiben die Kontrolle von Unternehmen über Saatgut und Agrochemikalien fest. Die Bauern in Entwicklungsländern werden nach und nach aus der Produktion gedrängt.
- **Die aggressive Liberalisierung von Dienstleistungsbereichen** gefährdet Arbeitsplätze im informellen Sektor und verschlechtert den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen, wie dem Gesundheits- und Bildungswesen oder der Wasser- und Energieversorgung.

Mega-regional

Mega-regionale Abkommen sind ehrgeizige Handels- und Investitionsabkommen, bei denen der Anteil der Verhandlungspartner am globalen Handels- und Investitionsvolumen überdurchschnittlich groß ist. Ehrgeizig, weil diese Abkommen nicht nur auf Handelserleichterungen, sondern auch auf die Angleichung der verschiedenen nationalen Regulierungssysteme zielen. Der Begriff ist im Zuge der Verhandlungen zu der transpazifischen Partnerschaft TPP und der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft TTIP entstanden. Denn was dort entstehen würde, wäre mega-groß: Beide Abkommen würden jeweils mehr als 40 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung repräsentieren.

Sven Hilbig

- **Regelungen zum Investitionsschutz**, einschließlich der Investoren-Staaten-Schiedsgerichtsbarkeit („Investor-state-dispute-settlement“, ISDS) ermöglichen es ausländischen Unternehmen, Staaten vor privaten, geheimen Schiedsgerichten zu verklagen. Interessanterweise finden sich im neuen „Trade and Investment Report“ der Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD keine Belege dafür, dass solche Regelungen zu mehr ausländischen Investitionen führen.
- **Die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens** verhindert eine Vorzugsbehandlung der einheimischen Wirtschaft, kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie die Förderung regionaler kleinbäuerlicher Betriebe.
- **Die Festlegung wettbewerbspolitischer Standards** auf westlichem Niveau gefährdet die einheimische Industrialisierung, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen.

| Die Süd-Dimension des Regionalismus

Unbestritten ist: Der Handel unter den Entwicklungs- und Schwellenländern muss weiter entwickelt werden. Zum einen, um allen Menschen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen; zum anderen aber auch, damit sich die Staaten des globalen Südens unabhängiger vom Norden machen können. Insofern ist zu begrüßen, dass der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel gestiegen ist und Handel unter ihnen zugenommen hat.

Proteste in Neu-Delhi, 2011, gegen ein geplantes Freihandelsabkommen der EU mit Indien, das die Versorgung mit Medikamenten beeinträchtigen könnte. Indien produziert zwei Drittel aller Generika, die in ärmeren Ländern verwendet werden, sowie über 80 Prozent der günstigen HIV/Aids-Medikamente.



Allerdings stellt der Süd-Süd-Handel – in seiner jetzigen Form – keine ernstzunehmende Alternative zum globalen Handelssystem dar; vor allem, da er sich in seiner politisch-ideologischen Ausrichtung nicht von der Handelspolitik des Nord-Süd-Handels unterscheidet.

Das Handelsvolumen des Südens hat in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Er wird jedoch stark von China dominiert. Auf China entfallen 27 Prozent aller Exporte aus Entwicklungsländern, auf die anderen asiatischen Entwicklungsländer knapp ein Viertel der globalen Exporte. Bei den afrikanischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern hingegen sind es jeweils nur spärliche 2,29 Prozent (Afrika) beziehungsweise 5,7 Prozent (Lateinamerika). Im Dienstleistungssektor dominieren nach wie vor die OECD-Staaten. Sie verfügen über einen Anteil von mehr als zwei Drittel.

Mit einem 47-prozentigen Anteil am Welthandel gehören die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) zu den wichtigsten Global Playern. Mit einem Wert von 310 Milliarden US-Dollar (2012) macht der Handel zwischen den BRICS-Staaten zurzeit jedoch nur zwei Prozent der glo-

balen Exporte aus. Er ist außerdem sehr stark von China dominiert: Die Handelsbeziehungen zwischen den BRICS-Staaten bestehen zu 85 Prozent aus dem Handel Chinas mit den anderen vier Mitgliedern. Mit einer eigenen Entwicklungsbank und einem eigenen Währungsfonds bauen die BRICS allerdings Strukturen auf, um langfristig zu einer ernsthaften politischen und strategischen Allianz zu werden.

Zwei Drittel der bestehenden Handelsabkommen wurden zwischen Ländern des Südens abgeschlossen. Der überwiegende Teil beschränkt sich jedoch auf den Warenhandel. In jüngster Zeit fordern aber wirtschaftlich aufsteigende Länder des Südens häufiger die Aufnahme von Regelungen zur Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen. Demgegenüber bleiben bei den Süd-Süd-Abkommen immer noch zwei andere Themen außen vor, die häufig zum festen Bestandteil von Abkommen gehören, wenn die führenden Industrienationen mit am Verhandlungstisch sitzen: öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht.

Es besteht die Gefahr, dass die regionalen Süd-Abkommen sich langfristig immer mehr den Nord-Abkommen angleichen; sei es, weil sie der zunehmenden Konkurrenz nicht gewachsen sind, oder weil sie sich „überlappen“, da einige Staaten zugleich Mitglied von Nord- und Südabkommen sind. Die regionale Wirtschaftspartnerschaft RCEP ist ein typisches Beispiel für diese „Überlappungen“. Für die Entwicklungsländer als die schwachen Spieler in diesem Spiel werden die schädlichen Auswirkungen einer Angleichung an Nord-Abkommen erheblich sein.

| Trends und Schlussfolgerungen

Die folgenden Trends werden die Zukunft des Welthandels prägen und die Entwicklungsländer vor Herausforderungen stellen:

- Immer mehr Staaten werden den Forderungen nach einer weitergehenden Liberalisierung und Deregulierung von Dienstleistungen, Investitionen, öffentlichem Beschaffungswesen und Wettbewerbspolitik nachgeben – zum Nachteil der Entwicklungsländer, insbesondere der ärmsten Länder.
- Aufgrund neuer und sich überlappender Handels- und Investitionsabkommen wird der politische Spielraum von Staaten (noch) weiter eingeschränkt; einschließlich der Bereiche, die aus entwicklungspolitischer Perspektive einer politischen Rahmensetzung dringend bedürfen: Ernährungssicherheit und Umweltschutz.
- Solange die Entwicklungsländer die Wirtschaftspolitik des Nordens imitieren, werden die strukturellen Probleme des Welthandels nicht behoben. Vielmehr bringen sie im Süden lediglich Enklaven des Wohlstands hervor, während die breite Masse weiter unter Entbehrungen zu leiden hat. Es ist an der Zeit, weltweit Handels- und Investitionsabkommen zu schaffen, die auf den Prinzipien der Gerechtigkeit und Kooperation beruhen und auf die Bedürfnisse der vom Weltmarkt Marginalisierten eingehen. ||



Ranja Sengupta
ist Handelsexpertin beim
Third World Network.
ranja.sengupta@gmail.com

Blaupause für die Weltwirtschaft

Neue Handelsabkommen fordern uns heraus

| Sven Hilbig

TTIP, TPP, CETA, TiSA – hinter diesen Akronymen verbirgt sich ein neuer Typus von Handelsabkommen. Einige zielen auf die Errichtung von gigantischen Freihandelszonen, andere schmieden eine Koalition, um weitreichende neue Standards zu setzen. Sie alle verfolgen ein gemeinsames Ziel: Die verhandlungsführenden Staaten wollen die Wettbewerbsbedingungen ihrer Unternehmen verbessern. Jedes Abkommen bildet dabei eine Blaupause für die weiteren Vertragswerke – und zusammen wollen sie die große, globale Blaupause für das multilaterale Handelsregime sein.

Die Europäische Kommission verhandelt über den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den USA (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, TTIP). Zugleich versuchen die Verhandlungsführer in Brüssel mit Kanada ein „Umfassendes Abkommen über Wirtschaft und Handel“ (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) unter Dach und Fach zu bringen. Die USA führt Verhandlungen über die Errichtung eines Partnerschaftsabkommens für den pazifischen Raum (Trans-Pacific Partnership, TPP). Und ein kleiner Kreis von Staaten verhandelt über das plurilaterale Dienstleistungsabkommen TiSA (Trade in Services Agreement).

Bei TTIP und CETA geht es zum einen darum, den gegenseitigen Handel zu erleichtern und zu verstärken. Dafür wollen die EU und

Europaweiter Aktionstag im Oktober: An mehr als 1000 Orten in ganz Europa protestierten die Menschen gegen die geplanten Abkommen TTIP, CETA und TiSA und die Freihandelsagenda.

die USA Zölle senken, technische Standards (zum Beispiel in der Automobilindustrie) vereinheitlichen und Zulassungsregeln für Medikamente anpassen. Ferner sind zahlreiche verbindliche Regelungen für „nicht handelspolitische“ Bereiche geplant, etwa der sehr umstrittene Investorenschutz (siehe S. 3-5). Damit erhielten Unternehmen, die im jeweils anderen Wirtschaftsraum investieren, einen zusätzlichen Rechtsweg, um etwaige Schadensersatzansprüche gegen Regierungen durchzusetzen.

TTIP zielt aber nicht nur auf den transatlantischen Wirtschaftsraum. Das geplante Freihandelsabkommen hat auch eine globale Komponente. Den Handelsvertretern in

Brüssel und Washington und den hinter ihnen stehenden 29 Regierungen dient die Vereinheitlichung von Normen, Standards und Staatshilfen innerhalb des nordatlantischen Bündnisses dazu, global Standards zu setzen: „Wir werden TTIP nutzen, um Regeln und Standards voranzutreiben, die die Grundlage für zukünftige internationale Abkommen bilden können“, so EU-Handelskommissar Karel De Gucht. Damit wird deutlich: Neben den erhofften Wohlfahrtsgewinnen innerhalb der transatlantischen Freihandelszone zielt TTIP auf die Errichtung eines neuen handelspolitischen Paradigmas, um sich Vorteile im internationalen Wettbewerb zu sichern.



Foto: Jakob Huber / Compact

Für entwicklungspolitische Organisationen ist die Zielsetzung und Tragweite von TTIP nicht überraschend. Die gesamte Geschichte der europäischen und US-amerikanischen Handelspolitik ist durchzogen von der Idee, ihren Unternehmen den Zugang zu ausländischen Märkten zu eröffnen – und zwar weltweit. Angesichts der Tatsache, dass die Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas bei TTIP nicht mit am Verhandlungstisch sitzen, stellt sich die Frage, welche Konsequenzen eine transatlantische Freihandelszone für diese Länder hat. Und was bedeutet dies für die Entwicklungszusammenarbeit und unser Engagement für eine ökologisch und sozial nachhaltige Handelspolitik?

| Ein Regelwerk für die Weltwirtschaft im 21. Jahrhundert

Seitdem die WTO-Verhandlungen vor gut zehn Jahren ins Stocken geraten sind, haben die EU und die USA ihr strategisches Vorgehen neu ausgerichtet. Das globale Handelsregime soll künftig nicht mehr multilateral, das heißt zusammen mit den inzwischen 160 WTO-Mitgliedsstaaten, reguliert werden. Vielmehr wollen sie die Gestaltung des Welthandels einem sehr kleinen, exklusiven Kreis von Staaten vorbehalten. Das zeigt der Name der Ländergruppe, die gegenwärtig über das plurilaterale Dienstleistungsabkommen TiSA verhandelt: „Gruppe der wahren und guten Freunde der Dienstleistungen“. Seit 2012 verhandeln die EU und die USA mit einigen ausgewählten Entwicklungsländern über die Verabschiedung dieses Abkommens – außerhalb des WTO-Rahmens. Die BRICS-Staaten (siehe S. 9-12) wurden dazu nicht eingeladen. Mit Hilfe des Abkommens sollen öffentliche Dienstleistungen privatisiert und als Handelsgüter behandelt werden. Nutznießer wären die großen Dienstleistungsunternehmen. Zu den Verlierern gehören jene Menschen, die auf eine allgemein zugängliche Daseinsvorsorge im Gesundheits- und anderen wichtigen Bereichen angewiesen sind.

Das große Interesse von EU und USA an einem erweiterten Zugang zu Dienstleistun-

gen etwa im globalen Süden erklärt sich aus der Vormachtstellung, die ihre Dienstleistungsanbieter genießen und weiter ausbauen wollen. In beiden Volkswirtschaften betragen der Anteil der Wirtschaftsleistung, der in diesem Sektor erwirtschaftet wird, sowie der Anteil der Beschäftigten zwischen 75 und 80 Prozent. Zusammen mit dem TiSA-Verhandlungspartner Australien bestreiten die EU und die USA rund 70 Prozent des weltweiten Handels mit Dienstleistungen. In Anbetracht dieser Marktmacht würde Nicht-Mitgliedern nur noch wenig Spielraum für eigenständige Regelungen bleiben.

Die zweite Neuausrichtung der Handelspolitik von EU und USA besteht darin, Freihandelszonen untereinander oder aber mit

Die Gestaltung des Welthandels soll zukünftig einem sehr kleinen, exklusiven Kreis von Staaten vorbehalten sein.

anderen Industrienationen auszuhandeln, wie TTIP und CETA zeigen. Diese mega-regionalen Freihandelszonen lassen Wirtschaftsräume entste-

hen, die schon allein aufgrund ihrer Größe einen enormen globalen Einfluss ausüben. Mit einem Anteil am Welthandel von 44 Prozent und einem Anteil des Weltsozialprodukts von 47 Prozent wäre TTIP die weltweit größte Freihandelszone. Da die USA seit 2008 zudem noch Verhandlungen über die Errichtung eines ähnlichen Partnerschaftsabkommens für den pazifischen Raum führt (Trans-Pacific Partnership, TPP), könnte in den kommenden Jahren ein Block von einem Dutzend Staaten entstehen, der weit über die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung auf sich vereint. US-Präsident Barack Obama versucht, seinen Bürgerinnen und

Gescheiterte UNCTAD und Doha-Runde = TTIP

Mit dem Welthandel und dessen Auswirkungen auf Umwelt und Entwicklung beschäftigten sich entwicklungspolitische Organisationen bereits in den 1960er und 1970er Jahren. Im Rahmen der 1964 gegründeten Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) wurde Handel zu einer der zentralen Streitfragen auf den Nord-Süd-Konferenzen. Vertreter aus dem Norden und Süden sahen die Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in der die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen grundlegend reformiert werden – zugunsten der Entwicklungsländer. Dieser visionäre Entwurf wurde jedoch nicht zur Realität.

Nachdem in den 1980er Jahren die Schuldenkrisen im globalen Süden die wirtschaftspolitischen Debatten im Nord-Süd-Dialog prägten, war es wiederum die Gründung einer multilateralen Institution, die das Thema oben auf die politische Agenda setzte: die Welthan-

delsorganisation WTO. An der 1995 gegründeten WTO und ihrer umfassenden Freihandelsagenda entzündete sich weltweit vehemente Kritik. Diese Kritik und der erfolglose Versuch der führenden Industrienationen, ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) zu schaffen, führten Ende der 1990er Jahre zum Entstehen der globalisierungskritischen Bewegung.

| WTO-Kritik

Im Mittelpunkt der Kritik standen die dogmatisch vorgetragene Freihandelsideologie der beiden WTO-Mitbegründer EU und USA sowie das taktische Verhältnis, das diese beiden Wirtschaftsblöcke zum Prinzip des Freihandels unterhalten. Je nachdem, ob die führenden Industrienationen in einem Wirtschaftssektor Wettbewerbsvorteile gegenüber den Entwicklungs- und Schwellenländern genießen oder nicht, halten Brüssel und Washington das Freihandelspostulat hoch oder runter. Während sie ihre eige-

Ein kleiner Laden mit Fertiglebensmitteln aus Europa auf dem Kaneshi-Markt in Accra. Die lokalen Produkte finden immer weniger Käuferinnen. Die Deregulierung der Landwirtschaft durch TTIP wird noch mehr Billignahrungsmittel nach Afrika bringen.



Foto: Francisco Mari

Bürgern die mega-regionalen Abkommen TPP und TTIP als ein Regelwerk für die Wirtschaft auf der Höhe des 21. Jahrhundert zu verkaufen.

Diese Zielsetzung und die mit den Verhandlungen verbundenen Kraftanstrengungen lassen sich nicht nur vor dem Hintergrund der gescheiterten WTO-Verhandlungen erklären. Die handelspolitischen Vorhaben sind auch eine Reaktion auf die Verschiebungen der Gewichte und Machtverhältnisse in der globalen Wirtschaft und Politik. Seit etwa 20 Jahren bauen unter anderem China, Indien und Brasilien ihren Anteil am Welthandel und an der globalen Wirtschaftsleistung stetig aus. Der Anteil der alten Industriestaaten nimmt dagegen ab. China schickt sich an, die USA in den kommenden Jahrzehnten als größte Volkswirtschaft abzulösen. Damit würde das

nen Agrarmärkte mittels protektionistischer Maßnahmen gegen günstigere Agrarprodukte aus den Entwicklungsländern und Schwellenländern schützten, forderten sie von den anderen Staaten eine Liberalisierung und Deregulierung ihrer nationalen Märkte in den Bereichen, wo europäische und US-amerikanische Unternehmen Wettbewerbsvorteile genießen.

Vor allem bei Investitionen, Dienstleistungen, öffentlichem Beschaffungswesen und Wettbewerbsrecht wollen sie dadurch einen besseren Zugang zu deren Märkten erreichen. An diesem Widerspruch scheiterten schließlich auch die Verhandlungen über den Abschluss der Doha-Entwicklungsrunde. Beim WTO-Ministertreffen in Doha (Katar) 2001 hat die Welthandelsorganisation ihre sogenannte Entwicklungsrunde initiiert, die wechselseitige Zollsenkungen und Marktöffnungen für Agrar- und Industrieprodukte, den Abbau von Agrarsubventionen, die Marktöffnung für Dienstleistungen sowie die Umsetzung

des Abkommens über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums zum Ziel hatte.

Ein weiterer Kritikpunkt war das umfangreiche Mandat und die umfassenden Kompetenzen, mit denen die WTO ausgestattet wurde, sowie die unterlassene Einbindung der Welthandelsorganisation in die Vereinten Nationen. Damit wurde die Unausgewogenheit zwischen dem internationalen Handelsrecht und anderen völkerrechtlichen Regelungen und Verpflichtungen, wie den Menschenrechten und dem internationalen Umweltrecht verschärft und zementiert. Die Investitionsabkommen, die seit den 1990er Jahren abgeschlossen wurden, sowie die gegenwärtig zur Verhandlung stehenden Abkommen TTIP, TPP und TiSA verschärfen diese Schieflage, indem sie die Rechte von Konzernen stärken und zugleich die Gestaltungsräume von Staaten einschränken. Sven Hilbig

Reich der Mitte wieder den Platz einnehmen, den es bereits in den ersten achtzehn der vergangenen zwanzig Jahrhunderte innehatte.

| Entwicklungspolitische Auswirkungen

Substantielle Aussagen darüber, welche konkreten Auswirkungen TTIP auf den Handel und die Wirtschaftspolitik in den Entwicklungs- und Schwellenländern haben wird, sind derzeit noch nicht möglich. Es fehlt nach wie vor an tragfähigen Studien, anhand derer belegt werden könnte, wie sich TTIP auf die Exportchancen einzelner Entwicklungsländer in die USA und EU auswirken. Gleiches gilt für die Auswirkungen von Zollsenkungen innerhalb von TTIP auf die Abkommen, in denen die EU und die USA den am wenigsten entwickelten Staaten einen erleichterten Marktzugang ermöglichen – sogenannte Präferenzabkommen.

Dass TTIP aber Auswirkungen auf das globale Handelsregime haben wird, ist dreifach begründet. Erstens, Freihandelsabkommen wirken sich aufgrund ihres exklusiven Charakters stets auf Drittstaaten aus. Dies gilt umso mehr für mega-regionale sowie plurilaterale Abkommen, die ein Drittel bis drei Viertel der globalen Wirtschaftsmacht auf sich vereinen – und die sich wie konzentrische Kreise über den Globus legen.



Foto: Francisco Mari

Eine Kooperative von Kleinbauern in Mau Narok im Rift Valley Kenias sammelt und säubert Karotten für den Export, auch nach Europa und in die USA. Wie lange noch? TTIP wird vor allem den Handel zwischen beiden erhöhen. Entwicklungsländer könnten die Verlierer sein.

Zweitens gehören im Falle von TTIP, TPP und den übrigen Abkommen die globalen Auswirkungen zu den ausdrücklichen Zielen der Verhandlungspartner. Es ist das erklärte Ziel, dem Rest der Welt Blaupausen in den für die EU und die USA wichtigen Wirtschaftsbereichen zu liefern. Und diese sogenannten „Goldenen Standards“ für Investitionen, Dienstleistungen und das öffentliche Beschaffungswesen gehen noch weiter als das, was die EU und die USA in der Vergangenheit innerhalb der WTO durchsetzen wollten. Und im Kapitel zu Dienstleistungen soll ebenfalls der Marktzugang zu besonders sensiblen Sektoren, wie dem Gesundheitssektor, erreicht werden.

Drittens würde TTIP die Privatisierung des Rechts weiter vorantreiben. Im Zuge der wirt-

schaftlichen Globalisierung hat sich durch die Gründung der WTO und das sich ausbreitende Internationale Investitionsschutzregime ein Wirtschaftsvölkerrecht herausgebildet, das über wirksame und durchgreifende Kontroll- und Sanktionsmechanismen verfügt. Den von den Vereinten Nationen verbrieften Rechten, wie Menschenrechte, Umweltschutz, Schutz von Indigenen und der Klimarahmenkonvention, mangelt es hingegen immer noch an Durchsetzungsmechanismen.

Freihandelsabkommen und bilaterale Investitionsschutzabkommen billigen transnational agierenden Unternehmen mehr Rechte zu, als die Verfassungen der Länder ihren eigenen Unternehmen einräumen. Gleichzeitig hat die Staatengemeinschaft nach wie vor keinen Internationalen Gerichtshof, der von diesen Unternehmen begangene Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (im Ausland) ahnden kann.

Die Jahre 2013 bis 2015 könnten rückblickend als eine Phase der „Metamorphose des internationalen Rechts“ in die Geschichte eingehen. Handels- und Investitionsabkommen „modernisieren“ das Recht und erstellen es zugleich. Die Klage von Philip Morris gegen Uruguay wegen dem Erlass von strengeren Raucherschutzgesetzen steht für die Transformation einer „wertegebundenen Rechtsanwendung zu mehr oder weniger wertfreien, aber ganz und gar nicht interesselosen Steuerungen“ (Andreas Zielcke, SZ, 2.5.2014).

Niemand braucht TTIP, CETA oder TiSA. Weder die Gesellschaften Europas noch der USA – und erst recht nicht die des globalen Südens. TTIP führt den Bürgern und hoffentlich den Regierungen vor Augen: Es genügt nicht, aufzuzeigen, dass ein Abkommen nur den Unternehmen, und damit angeblich der gesamten Wirtschaft, Vorteile bringt. Die Menschen können sehr wohl zwischen ihren Interessen und denen von Unternehmen unterscheiden.

Was wir brauchen, ist eine zukunftsfähige Handelspolitik. Sie muss dem Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen und der sozialen Gerechtigkeit dienen – sowie eine ausgewogene, solide, selbstbestimmte wirtschaftliche und soziale Entwicklung für alle Länder ermöglichen. In der Publikation „Nachhaltige Handelspolitik statt TTIP“ hat Brot für die Welt die wichtigsten Eckpunkte zur Umsetzung einer solchen Handelspolitik formuliert.

Es ist daher zu hoffen, dass die Verhandlungen in naher Zukunft eingestellt werden, und die EU und die USA ihre Energien und Ressourcen in eine Handelspolitik investieren, die allen Menschen und gesellschaftlichen Gruppen dienlich ist: In Deutschland, den USA, Ecuador, Burkina Faso und Bangladesch.

Literatur:

Hilbig, Sven und Francisco Mari (2014)

Nachhaltige Handelspolitik statt TTIP

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Oktober 2014 (www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fachpublikationen)

Fritz, Thomas (2014)

Internationale Investitionspolitik und Entwicklung

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Juni 2014 (www.brot-fuer-die-welt.de/themen/fachpublikationen)

„Als exportiere man Luft“

Die Marktmacht von Nahrungsmittelkonzernen am Beispiel Tee

| Benjamin Luig

Von gestiegenen Lebensmittelpreisen profitieren die Produzenten von traditionellen Plantagenprodukten oft nur bedingt oder gar nicht. Agrarpreise machen im Schnitt nur 20 bis 30 Prozent dessen aus, was Güter im Supermarktregal kosten. Wenn die Preise steigen, werden die Gewinne an anderer Stelle abgeschöpft. An welchen Stellschrauben muss gedreht werden, damit auch Agrarproduzenten von gestiegenen Lebensmittelpreisen profitieren können? Ein Blick auf den Teesektor hilft, diese Frage zu beantworten.

Die Teeindustrie ist geographisch stark konzentriert. China, Indien, Kenia und Sri Lanka decken zusammen 74 Prozent der globalen Teeernte ab. Während die beiden Teegiganten China und Indien nach wie vor primär für den heimischen Markt produzieren, erwirtschaftete Sri Lanka 2011 mit Tee die Hälfte seiner Agrarexporteinkommen. In Kenia war der Wert des exportierten Tees so hoch wie die Kosten der gesamten Nahrungsmittelimporte des Landes.

Stark konzentriert ist auch der Teemarkt selbst: Drei Unternehmen kontrollieren vier Fünftel des Weltmarkts. Zwei davon, Unilever und Tata Global Beverages, dominieren auch die sehr profitable Verpackungsstufe, beziehen nach wie vor zum Teil von eigenen Plantagen, haben einen starken Einfluss auf Transportgesellschaften und besitzen wichtige Marken (Lipton bzw. Tetley) auf Konsumentenmärkten. Unilever und Tata kontrollieren dabei keineswegs nur den Handel zwischen Ländern, sondern auch die nationalen Märkte. Nur die wenig profitablen ersten Verarbeitungsschritte werden unmittelbar in der Nähe der Produktionsorte vorgenommen. Während daher bei unverpacktem Tee (bulk tea) 95 Prozent aus Schwellen- und Entwicklungsländern stammen, re-exportieren bei veredeltem Tee



Foto: Christof Krackhardt / Brot für die Welt

die Industrieländer einen bedeutenden Anteil.

Die lukrativen Wertschöpfungsschritte wie Verpackung und Mischung erfolgen nahe an den Konsumentenmärkten oder an zentralen Umschlagplätzen. Eine Analyse von War on Want zeigt beispielhaft für Importketten nach Großbritannien, dass 86 Prozent der Wertschöpfung auf den Einzelhandel und den Verpacker entfällt, während für Plantagenbetreiber, Broker und erste Verarbeitungsschritte nur 14 bis 15 Prozent verbleiben; bei den Tee-pflückerinnen und Tee-pflückern bleibt gar weniger als ein Prozent.

| Marktmacht verhindert zusätzliche Wertschöpfung

Preisdruck auf Produzenten führt zu miserablen Bedingungen für die Tee-pflückerinnen und -pflücker. Von den Preisen, die sie am Markt erzielen, können Produzenten vielfach schlichtweg keine existenzsichernden Löhne bezahlen. So liegen die Löhne in Regionen wie Assam (Indien) oder in Malawi deutlich unterhalb der von der Weltbank definierten Armutsgrenze. Und in den Kernregionen des Teeanbaus in Indien, Sri Lanka

Teeernte in Kenia. Die Löhne, die die Pflückerinnen und Pflücker in Kernregionen des Teeanbaus wie Indien, Sri Lanka oder Kenia erhalten, sichern häufig die Existenz nicht.

und Kenia bewegt sich die Mangelernährung weit über dem jeweiligen nationalen Durchschnitt.

Es ist paradox: Während sowohl auf wichtigen Binnenmärkten, wie etwa dem indischen, als auch international der Teekonsum stetig zunimmt, sind Produzenten einem erheblichen Preisdruck ausgesetzt. Breitenwirksame Entwicklung im Teesektor würde voraussetzen, dass Akteure aus teeproduzierenden Ländern zusätzliche Anteile der Wertschöpfung übernehmen könnten und diese zusätzlichen Einkommen zugleich zu besseren Arbeitsbedingungen und Löhnen in der Teeproduktion führen würden. Dabei scheint im Teehandel nicht die Zolleskalation, also die Tatsache, dass teilverarbeitete und Fertigerzeugnisse im Gegensatz zu Rohstoffen mit hohen Importzöllen belegt werden, das Problem

Die Konsumenten von Marken-Tees erwarten einen konstant gleichen Geschmack. Tea Taster kreieren aus den je nach Ernte unterschiedlichen Qualitäten gleichbleibende Teemischungen. Das gehört zu den lukrativen Wertschöpfungsschritten. Deutschland re-exportiert fast die Hälfte seiner Tee-Importe veredelt ins Ausland.

Foto: Terry Madeley (CC BY 2.0)



lem zu sein. Das zentrale Problem besteht vielmehr in der Marktdominanz weniger Händler und Verarbeiter.

Diese Marktmacht drückt sich erstens unmittelbar über Nachfragemacht auf Auktionen aus. Im Unterschied zu Kaffee oder Kakao gibt es für Tee keinen Wertpapier- oder Futurehandel. Stattdessen werden große Teile über Auktionen gehandelt. Die drei wichtigsten Auktionsplätze (Kalkutta, Indien, Colombo, Sri Lanka, Mombasa, Kenia) gelten als Referenz für den Weltmarktpreis. Dass die Aktionen aufgrund der extremen Marktmacht weniger Käufer nicht gut funktionieren, ist vielfach belegt. 2007 etwa kontrollierten Unilever und Tata etwa 60 Prozent des gesamten indischen Marktes.

Zweitens äußert sich speziell im Rohstoffbereich die Marktmacht in Form der zu Verfügung stehenden Infrastruktur. Die lukrative Verpackung lohnt sich nur nahe den Konsumentenmärkten, da Frachtraten für Rohstoffhändler der entscheidende Kostenparameter sind und der großvolumige Transport von Tee (bulk tea) deutlich günstiger ist als der Transport in Verpackung. Trotz extrem liberalisierter Bedingungen in den Export Processing Zones in Kenia etwa lohnt sich die

Verpackung in Beutel dort nicht. Beuteltee zu exportieren sei, so ein Unilever Manager, als „exportiere man Luft“. Ein bedeutender Verarbeitungsstandort Unilevers für den wichtigen Arabischen Teemarkt ist Dubai. Entsprechend schwierig ist es für Teeverarbeiter aus Produzentenländern, in höheren Wertschöpfungssegmenten Fuß zu fassen. Es ist kein Zufall, dass die meisten Teefirmen ihre Marktdominanz seit Kolonialzeiten innehaben.

Ein dritter Aspekt von Marktmacht besteht darin, dass transnational agierende Nahrungsmittelkonzerne ihre Beschaffungsstrategien nicht auf nationale Märkte beschränken, sondern je nach Bedarf ihre Zulieferketten umorganisieren können. Ganz abgesehen von den enormen ökologischen Kosten hat dies für Produzentinnen und Produzenten in traditionellen Teeregionen erhebliche Folgen. So zogen sich Hindustan Unilever und Tata Mitte der 2000er Jahre aus dem Plantagensektor in Indien zurück, was etwa 36.000 Jobs kostete. Unilever investierte seitdem insbesondere in Kenia in die Ausweitung der Teeproduktion und reduzierte seinen Teebezug aus Indien. Dort hat sich die Krise des Teesektors stark verschärft und hält bis heute an.

Schließlich sind viertens auch bestimmte Standards wie strikte Ursprungslandregeln (Rules of Origin) für verarbeitete Produkte sowie komplexe Hygienestandards nach dem Hazard Prinzip (HACCP) Faktoren, die es Unternehmen aus dem Süden erschweren, einen Teil der Wertschöpfung zu übernehmen – mögen solche Standards aus Sicht des EU-Konsumenten auch wünschenswert sein.

| Dringend notwendig: Eine gestaltende Politik

Wie das Beispiel Tee verdeutlicht, stellt die Marktkonzentration durch Handels- und Nahrungsmittelkonzerne ein zentrales Problem dar, das eine stärkere Beteiligung an der Wertschöpfung durch Akteure aus Produzentenländern blockiert. Untersuchungen zeigen zudem, dass Wohlstandgewinne aus Handelsliberalisierungen in Ketten mit starker Marktkonzentration nicht nach Textbuchmodell beim Konsumenten landen,

sondern in erster Linie als Profit bei den mächtigsten Akteuren in der Kette. Dringend notwendig ist daher eine entwicklungspolitisch ausgerichtete Strategie, die die Marktmacht von Nahrungsmittelkonzernen beschränkt.

Eine aktive Wettbewerbspolitik und angemessen ausgestattete Behörden sind insbesondere in Schwellen- und Entwicklungsländern, die Agrarrohstoffe in bedeutendem Umfang produzieren, von entscheidender Bedeutung. Die Wettbewerbspolitik sollte dabei insbesondere Nachfragemacht und die Wirkung von nachgelagerten Monopolen und Oligopolen auf Agrarproduzenten begrenzen. Der frühere UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, hat zudem hervorgehoben, dass Länder, die von Nahrungsmittelsunsicherheit betroffen sind, zusätzliche Verpflichtungen für dominante Rohstoffhändler und Nahrungsmittelkonzerne definieren sollten.

Um angemessene Standards für Agrarproduzenten sicherzustellen, stehen auch Importländer und Herkunftsländer von marktmächtigen Konzernen des Lebensmitteleinzelhandels und der Nahrungsmittelindustrie in der Verantwortung. Die EU-Kommission hat in einer Stellungnahme vom Juli 2014 ausdrücklich festgestellt, dass unfaire Handelspraktiken großer Supermarktketten ein zentrales Problem darstellen. Die EU sollte auf Basis dieses Befunds ein Kontrollorgan ins Leben rufen, das auch auf Basis anonym Beschwerden in der Lage ist, gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen. Zudem sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten einen Rechtsrahmen schaffen, um die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht der oben genannten Konzerne verbindlich einzufordern. Dies sollte dazu führen, dass europäische Einzelhandels- und Nahrungsmittelkonzerne Arbeitsrechtsverletzungen in ihren Zulieferketten identifizieren und aktiv verhindern. ||



Benjamin Luig
ist Referent Agrarpolitik und Ernährung bei Misereor, Aachen

Die Zukunft des Agrarhandels

Standards und Wertschöpfungsketten werden wichtiger als Zölle und Subventionen

| Rudolf Buntzel und Francisco Mari

Das multilaterale Handelsregime ist in der Krise: Bilaterale Handelsabkommen werden immer bedeutsamer für den globalen Handel, auch für den mit Agrargütern. Es ist nicht automatisch ausgemacht, dass die Entwicklungsländer sich dabei schlechter stellen als in der Welthandelsorganisation WTO. Zugleich jedoch nähert sich der Agrarhandel Bedingungen, die denen von Freihandels- oder Investitionszonen ähneln.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die die Europäischen Union (EU) und Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) abgeschlossen haben, gewähren diesen etwas, das die WTO-Abkommen nicht zulassen:

AKP-Länder dürfen Produkte auflisten und sie aus den zukünftigen Liberalisierungen im Rahmen der Abkommen ausnehmen. Man bezeichnet sie als „sensible Produkte“. Die meisten AKP-Wirtschaftsräume haben entschieden, ihre Agrarprodukte in diese Liste aufzunehmen. Die EU verpflichtet sich, ihre Agrarexporte in AKP-Länder nicht zu subventionieren, ihre Märkte für fast alle Agrarimporte zu öffnen und die Ursprungsregeln, die für die zollrechtliche Behandlung entscheidend sind, zu verbessern.

Diese Tendenz ist fast in allen Abkommen zwischen EU und Entwicklungsländern zu beobachten. Der freie Zugang von Agrarprodukten auf die Märkte der Industrieländer hat sich wesentlich verbessert, und beim Abbau von exportrelevanten Direktsubventionen wurden Fortschritte erreicht. Vollkommen ungenügend bleibt jedoch nach wie vor der Schutz für Entwicklungsländer vor Importfluten und Dumping. Die meisten bilate-

ralen Handelsverträge verweisen darauf, dass die WTO dagegen Schutzmaßnahmen zulässt. Diese haben sich aber für Entwicklungsländer als vollkommen unpraktikabel erwiesen. Billigexporte der Industrieländer ruinieren vor allem kleinbäuerliche Produzenten im Süden. Daher führen immer noch viele Länder in solchen Fällen Radikalmaßnahmen ein: Einfuhrverbote oder Einfuhrquoten. Sie wirken am schnellsten, um lokale Produzenten zu schützen, sind aber eigentlich nicht WTO-konform.

Höhere Zölle als Schutzinstrument anzuwenden, wird immer schwieriger, weil auch

Ein Beispiel für Frischeprodukte sind Bananen. Unternehmen wie Dole transportieren sie aus den Anbaugebieten nach Europa. Oder auch in die USA: Dorthin gelangen über den Hafen von San Diego jeden Monat rund 185 Millionen Dole-Bananen, in rund 95.000 Containern pro Jahr.

Foto: Port of San Diego (CC BY 2.0)



Entwicklungsländer in ihrer Zollpolitik an die gemeinsamen Außenzölle ihrer regionalen Wirtschaftsgemeinschaften gebunden sind. Es müssten dann alle Nachbarländer mitziehen. Außerdem drehen Entwicklungsländer aus Rücksicht auf die städtische Bevölkerung mit ihrem hohen Konsum importierter Nahrungsmittel nur ungern an der Zollschrabe.

Allen Diskussionen in der WTO um Subventionen und Schutzmaßnahmen zum Trotz ist der internationale Handel mit Agrarprodukten und Lebensmitteln in den letzten 40 Jahren geradezu explodiert: Die weltweiten Importe sind von 34 Millionen (1961) auf 1104 Milliarden US-Dollar (2008) angewachsen, die Exporte von 32 Milliarden auf 1059 Milliarden US-Dollar. Die Exporte aus den Entwicklungsländern haben in den vergangenen 20 Jahren eine wesentliche Verschiebung erfahren: Weg von den traditionellen Kolonialwaren wie Kaffee, Tee, Kakao, Baumwolle, Zucker, Latex und Tabak und hin zu hochpreisigen Produkten wie Obst, Gemüse, Fisch, Fleisch, Gewürze, Kräuter, Blumen. Der Anteil des in Deutschland gekauften Obstes und Gemüses, das nicht mehr hier wächst, liegt bei etwa der Hälfte. Auch spezielle Delikatessen bei Kaffee- und Kakaoprodukten werden nun importiert.

Der Begriff der NTEC (Non Traditional Export Crops) hat sich für diese neue Warengruppe durchgesetzt. Eine enge Definition bezeichnet als nichttraditionelle Produkte nur solche, die auch in Europa angebaut werden, aber nur saisonal verfügbar sind und bei denen Entwicklungsländer für ein ganzjähriges Angebot sorgen: beispielsweise grüne Bohnen, Karotten, Tomaten, Äpfel oder Trauben. In diesem Artikel wird jedoch eine weiter gefasste Definition zugrunde gelegt, wie sie etwa das Agrarministerium in Ghana verwendet: Während traditionelle Exportprodukte von Entwicklungsländern noch verarbeitet werden müssen, ist es bei nichttraditionellen Produkten in der Regel erforderlich, dass sie frisch und damit unverarbeitet direkt in die Supermärkte gelangen. Das gilt für Obst und Gemüse einschließlich Bananen und tropischen Früchten, obwohl diese schon lange exportiert werden.

Allein der internationale Handel mit Obst und Gemüse belief sich 2013 auf 160 Milliar-

den US-Dollar, mehr als für Kaffee, Tee und Kakao (43 Milliarden US-Dollar) zusammen. Ähnlich beim weltweiten Handel mit Fischereiprodukten: Die Hälfte der weltweiten Fänge geht in die Industriestaaten, die Erlöse für Entwicklungsländer sind (trotz hohem Anteil an illegaler Fischerei) höher (53 Milliarden US-Dollar) als die aus den klassischen Exportprodukten (Kaffee, Bananen, Kakao und Tee, 37 Milliarden US-Dollar) zusammen.

| Die Supermarktrevolution oder: Aus aller Welt frisch auf den Tisch

Agrarhandel bedeutet auch nicht mehr nur den Austausch von Rohprodukten aus der Landwirtschaft. Er kann heute nicht mehr richtig verstanden werden, wenn man in Tonnagen, Schiffsladungen und Frachtgut denkt. Für unsere Ernährung sind Dienstleistungen wichtiger geworden als die Verarbeitung der Agrarprodukte in Fabriken. In den letzten zwei Jahrzehnten hat ein umfassender Strukturwandel in der gesamten Ernährungswirtschaft stattgefunden, im Wesentlichen ausgelöst durch die Globalisierung. Doch auch die Veränderung der Konsumentenvorlieben, die Supermarktrevolution auf der Welt, die Entstehung komplizierter Wertschöpfungsketten, neue Formen der Beschaffungspolitik des Einzelhandels und neue Technologien der Kommunikation, Logistik und Lagerbestandsüberwachung hatten ihren Anteil an der Umwälzung.

Das Angebot an Frischeprodukten in den europäischen Supermärkten ist in den letzten 15 Jahren von den hinteren Regalen nach vorne gewandert und hat seine Verkaufsflächen verdoppelt. Neue bislang unbekannt Leckereien sind in den Regalen erschienen, wie Babymais, Spargel, Feinerbsen, Mangos, Avocados, Flugananas, Artischocken, Papaya, Chirimoyas, Passionsfrüchte oder Lychees. Die Produkte müssen für die Kunden attraktiv aussehen, in Geschmack und Gestalt gleichbleibend sein, immer verfügbar und immer frisch sein. Für manche dieser neuen Produkte sind die Märkte bislang winzig. Um der Gefahr des Überangebots zu entgehen, wird zunehmend auf Produktdifferenzierung als Verkaufsstrategie gesetzt, das heißt

gesellschaftliche und technische Standards dienen der Marketingstrategie.

Diese Verschiebung hat aus Entwicklungssicht ihren guten Grund. Die traditionellen tropischen Agrarprodukte machen einen immer geringeren Teil der Exporterlöse von Entwicklungsländern aus, weil ihre Preise zum Teil gefallen sind oder stark schwanken. Zudem ist der Anteil am Endverkaufspreis in Europa, den die landwirtschaftlichen Erzeuger erhalten, auch noch stark zurückgegangen. Dagegen haben die neuen Produkte aus den Tropen in den vergangenen 20 Jahren hohe Preiszuwächse erlebt (80 Milliarden US-Dollar). Vermarktet werden sie – anders als etwa Kaffee (17 Milliarden US-Dollar), der an Börsen gehandelt wird – viel direkter durch vertraglich geregelte Beziehungen der Einzelhandelsketten mit Export- oder Importfirmen; die Börsen und der Großhandel werden umgangen.

Die leicht verderblichen Frischeprodukte müssen mit dem Flugzeug transportiert werden. Ihre Ernte und Vermarktung macht äußerst effizient organisierte Wertschöpfungsketten erforderlich. Von strategischer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit auf diesen Märkten sind ganz andere Faktoren als zu Zeiten der traditionellen tropischen Erzeugnisse wie Kakao, Kaffee, Tee: die Frische des Angebots; außergewöhnliche Qualität, für die eventuell Premiumpreise gezahlt werden (zum Beispiel Bio oder Fair Trade); vorgepackte und portionierte Ware (Convenience Food); die Zertifizierung durch Standards, die Unternehmen untereinander vereinbaren; „just in time“-Belieferung mit exakt eingespielter Logistik (meist durch Luftfracht); Markenzeichen, Ursprungsregelungen beziehungsweise regionale Herkunftsbezeichnungen; sowie die besonderen Anforderungen des Einzelhandelsmarketings.

Dabei macht es den Anschein, als ob diese Frischeprodukte nur roh und unverpackt verkauft würden, also kaum Verarbeitung und Mehrwertschöpfung damit verbunden ist. Doch das täuscht.

Zwar gibt es anders als bei klassischen Importprodukten kaum Verarbeitungsschritte. Aber viele Dienstleistungen müssen erbracht werden, damit die Frische, das Aussehen, aber auch die besondere Premiumqualität (zum Beispiel Bio oder Fair Trade) gewähr-

Die Dole-Bananen (siehe S. 15) werden in Südamerika angebaut – wie hier auf einer Bananenfarm des Unternehmens in Guayaquil, Ecuador. Sie brauchen viel Sonne, viel Wasser – und viele Hände, die sie anpflanzen oder den Früchten Plastiksäcke überstülpen, um sie vor Insekten und schlechtem Wetter zu schützen.



Foto: Port of San Diego (CC BY 2.0)

leistet sind und die Einhaltung der Auflagen zertifiziert wird. Das ist heute die Wertschöpfung, die einen großen Teil der Lieferkette ausmacht. 60 bis 80 Prozent des Endverkaufspreises wandern in die Taschen der Dienstleister; den Landwirten bleiben höchstens 20 bis 40 Prozent.

Diese Produkte genießen außerdem den Vorteil, dass die Dienstleistungsfunktionen handelspolitisch in der Vergangenheit unterschätzt und kaum besteuert worden sind. Deshalb unterliegen sie auch keiner Eskalation der Zölle in Europa. Danach würden die Zollsätze der EU mit jedem zusätzlichen Verarbeitungsschritt steigen. Das geschieht bei Dienstleistungen im Rahmen von Standards oder Zertifizierungen nicht, obwohl die Wertschöpfung höher ist als bei traditionellen Produkten. Handelspolitisch zu kämpfen haben diese Frischeprodukte daher nur mit saisonalen Zöllen.

Für die Erzeuger und Exporteure in Entwicklungsländern ist es schwer, in die nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungsketten vorzudringen. Diese Stufen der Wertschöpfung sind globale Steuerungsbereiche, die die internationalen Leitunternehmen (zumeist die Supermarktketten in den entwickelten Ländern) ungern aus der Hand geben. Die Märkte und das Marketing sind komplex und anspruchsvoll, sie verlangen viel Erfahrung, Beziehungen und Kenntnisse über moderne Geschäftspraktiken. Nicht die natürlichen Standortvorteile bestimmen heute die Teilhabechancen am internationalen Handel, sondern ob man in solche Netze von Wirtschaftsbeziehungen eingegliedert ist. Faktoren wie Informationsflüsse, Logistik (auch die Nähe zu einem effizient arbeitenden Flughafen), Zuverlässigkeit, Beziehungen und Qualität spielen die entscheidende Rolle.

Ab dem Zeitpunkt der Ernte tickt, wie das Unternehmen selbst sagt, „die Frischeuhr“. Die Bananen sind zu diesem Zeitpunkt noch grün und hart; sie reifen erst später nach. Hier transportiert eine Seilbahn Bananenbüschel zur Packstation, wo sie zunächst gesäubert werden.



Foto: Port of San Diego (CC BY 2.0)

In der Dole-Fabrik in Guayaquil, Ecuador, sortieren Arbeiterinnen Bananen. Anschließend werden die Früchte etikettiert, in Kartons verpackt und verschifft. Der Kühlfrachter hält bei seiner Fahrt eine Temperatur zwischen 13,3 und 14,4 Grad Celsius, bei der die Bananen ihren Reifeprozess einstellen. Sie lagern in einer

Art biologischem Tiefschlaf. In den Empfängerländern werden sie „geweckt“ und nachgereift. „Bevor eine Banane in Ihrem Supermarkt liegt, war sie fast ein Jahr in den Tropen, ist krumm, gelb und süß geworden und tausende Kilometer gereist“ – so fasst das Unternehmen den Weg von der Plantage bis zum Obstregal zusammen.

Foto: Port of San Diego (CC BY 2.0)



Foto: Port of San Diego (CC BY 2.0)



Diese neuen handelsrelevanten Faktoren haben die Vorteile von Zollpräferenzen – das heißt ermäßigte Zollsätze für bestimmte Länder und Produkte – vermindert. Das Geflecht an bilateralen Handelsverträgen mit gegenseitigen Zollpräferenzen wird immer enger. Althergebrachte Zollvorteile, die zum Beispiel afrikanische Staaten in der EU haben, werden nun auch südamerikanischen Produzenten gewährt, zum Beispiel im Rahmen der Freihandelsabkommen mit den Andenstaaten oder Mittelamerika. Dadurch „erodieren“ die typischen Sonder- und Vorzugsbedingungen der Niedrigeinkommensländer (LDCs).

| Neue Märkte, neue Machthaber

Die neuen Märkte werden auch nicht mehr beherrscht von den Fruchtmultis des traditionellen Tropengeschäfts wie Nestlé, Unilever, Chiquita, Dole, Univeg, Kraft Food oder United Brands. Sondern sie werden beherrscht von den Supermarktketten und Discounterfirmen Europas und der USA.

Gegenüber ihren Umsatzzahlen wirken die alten Giganten winzig: WalMart hat mit 469 Milliarden US-Dollar Umsatz die fünffache Größe von Nestlé und den 156-fachen Umsatz von Chiquita. Aber man kennt die neuen Machthaber der agrarischen Wertschöpfungsketten kaum in Entwicklungsländern, denn sie agieren aus der Ferne. Sie betreiben selbst keine Plantagen, sondern lassen sich beliefern: über lokale Agenten, die die Anbauverträge mit den einheimischen Erzeugern abschließen und den Anbau technisch begleiten. In der Regel sind das selbstständige, mittelständische, lokale Unternehmen des Exportgeschäfts mit eigener Logistik (Transport, Lagerhallen, Wiegestationen, Luftfrachtdienste). Diese Agenten haben die traditionellen Großmärkte in den Lieferländern ersetzt.

In diesem Geschäft kommt es auf Präzision und Verlässlichkeit an. Die beteiligten Unternehmen und Produktionsstandorte sind über die ganze Welt verteilt und stark dezentralisiert. Die vielen beteiligten Akteure sowie die Vor- und Zwischenprodukte und Dienstleis-

Die neuen Wertschöpfungsketten erfordern andere handelspolitische Rahmenbedingungen als die traditionellen tropischen Produkte.

tungen müssen dennoch zeitlich, räumlich, in ihren geforderten Eigenschaften und im richtigen Mengenverhältnis präzise nach Plan zusammen treffen, um das gemeinsame Ziel zu erreichen: das verkaufsfertige Endprodukt im Supermarktregal. Die Zusammenarbeit wird dabei nach Möglichkeit so effizient gestaltet, dass auf jeder Stufe der maximale Gewinn erzielt wird. Gleichzeitig muss der Gesamtprozess – das Zusammenwirken aller Beteiligten – wettbewerbsfähig sein und die Ressourcen müssen nachhaltig genutzt werden. Damit ein solches komplexes Verfahren funktionieren kann, braucht es erstens ein „Leitunternehmen“, zweitens einen Steuerungsmechanismus und drittens standardisierte Produkte.

Diese Wertschöpfungsketten erfordern andere handelspolitische Rahmenbedingungen als die traditionellen tropischen Produkte. Wichtiger als die Liberalisierungsthemen des WTO-Agrarabkommens (Marktzugang, Exportwettbewerb, Regeln für Agrarsubventionen) sind die Fragen der Handelserleichterung, um die Zeit für bürokratische Verfahren an der Grenze auf ein Minimum zu beschränken – ein Grund, warum die Verpflichtungen zu Handelserleichterungen, die Entwicklungsländer im sogenannten Bali-Paket des letzten WTO-Ministertreffens (siehe S. 20-21) eingegangen sind, vom internationalen Agrobusiness so begrüßt wurden. Aber auch das steht nach der Entscheidung Indiens gegen das Bali-Paket zur Disposition.

Globale Wertschöpfungsketten setzen technologische Neuerungen voraus wie die internationale Telekommunikation, Informationstechniken, Verbesserungen der Transporte und internationalen Logistik, Konservierungstechniken (zum Beispiel geschlossene Tiefkühlketten), Laboreinrichtungen. Ihrem freien Fluss darf nichts entgegen stehen. Sie gehen einher mit hohen Ansprüchen an den nationalen und internationalen Rechtsrahmen. So müssen zum Beispiel internationale Minimumstandards für Hygiene und Lebensmittelsicherheit gewährleistet sein. Wer eigenes Saatgut oder eigene Regeln für den Pestizideinsatz will, der passt nicht in die Wertschöpfungskette und darf nicht mitspielen.

Fragen des Abbaus Nichttarifärer Handelshemmnisse (NTB), die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich, Investitionsschutz und die interna-

tionale Standardsetzung sowie Entscheidungen über die Privilegierung von biologischen, fairen oder regionalen Agrarprodukten im öffentlichen Beschaffungswesen rücken stärker in den Vordergrund der Agrarhandelsdebatten.

Es ist zu erwarten, dass die am internationalen Agrarhandel Beteiligten sich viel stärker in die Diskussionen um die neuen Agrarbereiche einbringen werden. Denn viele dieser Themen stehen seit Jahren auf der Agenda der multilateralen Handelsverhandlungen der WTO. Die Doha-Entwicklungsrunde war der Versuch, den Entwicklungsländern bei den „alten“ Themen, wie Subventionen, Schutzmechanismen oder Zöllen, entgegenzukommen, wenn dafür die Verhandlungen über die sogenannten Singapur-Themen (Dienstleistungen, Wettbewerb, Investitionen, Beschaffungswesen) vorankommen. Doch wie das Bali-Ministertreffen 2013 gezeigt hat, wurde zu wenig angeboten, zum Beispiel was die Unterstützung kleinbäuerlicher Produzentinnen und Produzenten angeht, als dass Entwicklungsländer bereit wären, sich auf neue Verhandlungen einzulassen. Daher wird nun zunächst in einer Koalition der Willigen verhandelt werden.

| Bilaterale Handelsabkommen

Noch wichtiger für die nicht-klassischen Agrarimporte sind daher die bilateralen Handelsabkommen. Dort findet man all die wichtigen Themen des neuen Agrarhandelsregimes auf der Tagesordnung, besonders in Verträgen zwischen Industrieländern und Schwellenländern; am umfassendsten momentan sicher in den Verhandlungen der USA mit pazifischen Staaten sowie in den transatlantischen Verträgen der EU mit Kanada und den Vereinigten Staaten. Besonders die Fragen der gegenseitigen Anerkennung von Standards und Regulierungen sind für die neuen Exportproduktketten zentral

und auch der Ausgang der Debatte in der WTO, ob die Verhandlungen im Rahmen des Vertrages über sanitäre und phytosanitäre Standards auch auf die Bestimmungen in privaten Standardsystemen ausgeweitet werden sollen.

Mit dem neuen Szenario des Agrarhandels nähern wir uns einer Situation im Welthandel, die man aus den Bedingungen für Freihandels- oder Sonderwirtschaftszonen kennt: Dort wurden vollkommen liberalisierte Inseln geschaffen, in denen staatliche Regulierung eingeschränkt ist zugunsten eines ganzen Bündels von Liberalisierungsmaßnahmen, die nur für Investoren in diesen Sonderzonen gelten.

Nun wird Ähnliches für die ganze Wertschöpfungskette gefordert. Egal wo die einzelnen Dienstleistungen oder Verarbeitungen stattfinden, innerhalb der Kette von der Aussaat bis zur Ladentheke bleibt das Produkt zollfrei und nur der privaten Regulierung der Supermarktkette unterworfen. Dort, wo er angibt, seinen Sitz zu haben, zahlt der Konzern Abgaben. Vorbild dafür sind globale Einkaufsplattformen im Internet, wie Amazon oder ebay. Denn die Integration zwischen Anbau und Verbrauch ist sehr viel enger geworden. Es stehen nicht mehr so sehr die Exportnationen den Importnationen gegenüber, sondern die transnationalen Firmen sind überall und gleichzeitig. Es wird immer schwieriger, klare Entwicklungslanderinteressen zu definieren. Doch an einer Stelle ist ein neuer Nord-Süd-Konflikt zu Tage getreten: Die Welt ist geteilt in Produzenten, die Standardnehmer sind, und in globale Standardgeber.



Rudolf Buntzel
ist Berater im Ehrenamt für Welternährung bei Brot für die Welt.



Francisco Mari
ist Referent für Agrarhandel und Fischerei bei Brot für die Welt.

Bali-Paket retour

Die Ende vergangenen Jahres gefeierte Einigung auf Teilaspekte der WTO-Verhandlungsrunde steht vor dem endgültigen Scheitern

| Tobias Reichert

Ein Aufbruch hatte es werden sollen: Im Dezember 2013 wurde bei der achten WTO-Ministerkonferenz eine Einigung über Teilaspekte erzielt. Es ist die erste Einigung, die seit der Gründung der WTO 1995 im Rahmen von Verhandlungen erreicht worden ist. Die Mitglieder der WTO und ihr Generaldirektor Roberto Azevedo hatten sich davon neuen Schwung für die Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO erhofft – nach Jahren des Stillstands. Doch diese Hoffnung hielt nicht lange an.

Um sich in Bali überhaupt einigen zu können, waren aus dem dort verhandelten „Paket“ fast alle umstrittenen Themen der Doha-Agenda ausgeklammert worden. Weder der Abbau von Zöllen und Subventionen stand zur Diskussion noch die Öffnung der Dienstleistungsmärkte oder die Änderung von WTO-Regeln für Anti-Dumping. Für die weiteren Verhandlungen über diese Kernthemen der Doha-Runde sollte bis Ende 2014 ein Fahrplan vereinbart werden. Gegenstand in Bali waren ein Abkommen zum Abbau administrativer Handelshemmnisse wie etwa Zollformalitäten, Bestimmungen für Ernährungssicherheitsprogramme in Entwicklungsländern sowie Maßnahmen, um die ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries, LDC) im Welthandel zu unterstützen.

Der weitreichendste Beschluss von Bali ist das Trade Facilitation Agreement (TFA), mit dem die Umschlagszeiten von Waren an Grenzübergängen verkürzt und die Verfahren an der Grenze vereinfacht, harmonisiert und standardisiert werden. Damit sollen Kosten im internationalen Handel verringert und so dem Zollabbau vergleichbare Effekte erzielt werden. Das TFA ist für alle

WTO-Mitglieder verbindlich. Während Industrieländer ihre Zollverwaltungen auf einen Stand gebracht haben, mit dem sie die im TFA definierten Standards bereits jetzt einhalten, müssen gerade ärmere Entwicklungsländer in beträchtlichem Umfang investieren und Verwaltungsabläufe umstellen. Die Industriestaaten und internationale Organisationen haben Unterstützung dafür angekündigt, sind aber nicht verpflichtet, diese tatsächlich zu leisten.

Die Entwicklungsländer konnten allerdings durchsetzen, dass sie die Umsetzungsfristen der im TFA vorgesehenen Maßnahmen beeinflussen können. Die darin vorgesehenen Verpflichtungen können in drei Kategorien unterteilt werden, die Entwicklungsländer und LDC entweder sofort, nach einer selbst festgelegten Übergangsfrist oder erst nach zusätzlicher Unterstützung für den Aufbau notwendiger Kapazitäten umsetzen müssen. Welche Maßnahmen welcher Kategorie zugeordnet werden, kann jedes Land individuell für sich entscheiden. Eine spätere Anpassung ist nur möglich, wenn die anderen WTO-Mitglieder zustimmen. Die so erzielte weitgehende Flexibilität bei der Umsetzung trug dazu bei, dass es auf Seiten der Entwicklungsländer keinen prinzipiellen Widerstand gegen das TFA gab.

| Konflikte um Ernährungssicherheit

Heftig umstritten war dagegen die Anpassung der WTO-Regeln für inländische Ernährungssicherheitsprogramme, wie sie die G33-Gruppe der Entwicklungsländer mit einem großen kleinbäuerlichen Sektor fordert. Grundsätzlich wird der Verkauf von Lebensmitteln an Bedürftige zu vergünstigten Preisen als „nicht den Handel verzerrende“ und damit erlaubte Subvention definiert. Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Lebensmittel zu Marktpreisen angekauft werden. In vielen Entwicklungsländern, gerade Mitgliedern der G33, werden sie jedoch zu staatlich festgelegten Preisen gekauft, oft auch von Kleinbauern, denen so ein verlässlicher Absatz geboten werden soll. Bei staatlich festgelegten Preisen wird die Differenz zwischen dem festgelegten und einem Referenzpreis als handelsverzerrende Subvention definiert. Und für die gibt es in der WTO eine Obergrenze.

Foto: Martin Rempplis / Brot für die Welt



Vor allem Indien als großes und aktives G33-Mitglied hatte dringenden Anpassungsbedarf angemeldet. Auf Druck zivilgesellschaftlicher Gruppen hatte die indische Regierung voriges Jahr beschlossen, ihr Ernährungssicherheitsprogramm – das Lebensmittel zu staatlich festgelegten Preisen ankauft – stark auszuweiten. Damit drohte die Obergrenze überschritten zu werden, und andere WTO-Mitglieder hätten dann das Recht, gegen diese „handelsverzerrende“ Maßnahmen vorzugehen. Im Vorfeld der Bali-Konferenz hatte die damalige und mittlerweile abgewählte indische Regierung einer Übergangsregelung zugestimmt, nach der die entsprechenden WTO-Regeln innerhalb von vier Jahren angepasst werden sollten. In die



Das Angebot auf lokalen Märkten reicht oft nicht aus, um die Ernährung der Bevölkerung zu gewährleisten. Hilfen für die Armen sind erforderlich. Bei den WTO-Verhandlungen über ein Abkommen zu Handelserleichterungen sorgt das für Streit.

ser Zeit würden sich die anderen WTO-Mitglieder verpflichten, keine Beschwerde gegen Ernährungssicherheitsprogramme vor das WTO-Schiedsgericht zu bringen.

Diese auf vier Jahre begrenzte „Friedensklausele“ führte in der indischen Zivilgesellschaft und der damaligen Oppositions- und heutigen Regierungspartei BJP zu einem Sturm der Entrüstung, der den damaligen Handelsminister Indiens in Bali zu einer Kehrtwende zwang. Er forderte dort eine sofortige und dauerhafte Änderung der WTO-

Regeln. Dem wollten die Industriestaaten und wichtige Agrarexporteure nicht zustimmen, was die Konferenz an den Rand des Scheiterns brachte.

Als Kompromiss wurde schließlich vereinbart, dass die Friedensklausele so lange in Kraft bleibt, bis die Änderung der WTO-Regeln beschlossen ist. Sollte die Frist für die Regeländerung – wie so viele andere Fristen in der WTO zuvor – verpasst werden, könnte weiter keine Beschwerde geführt werden. Dies gilt allerdings nur für Programme, die 2013 schon in Kraft waren. Ob es unter diesen Bedingungen zulässig wäre, das Ernährungssicherheitsprogramm neben Getreide auch auf nahrhaftere Produkte wie Linsen, Obst, Gemüse und Milchprodukte auszuweiten, wie es die Zivilgesellschaft fordert, wäre damit zumindest unklar. Entsprechend wurde die Einigung heftig kritisiert.

Unverbindliche Versprechungen für die ärmsten Länder

Vage bleiben die Erklärungen zur Förderung der Länder mit niedrigstem Einkommen. Den Industriestaaten wird zum Beispiel die Möglichkeit eingeräumt, ihre Dienstleistungsmärkte stärker für Anbieter aus diesen Ländern zu öffnen. Ob sie dies tatsächlich tun, bleibt ihnen aber selbst überlassen – einklagbar ist es nicht. Besonders peinlich ist der Beschluss zu den Baumwollsubventionen der Industriestaaten. Darin wird bedauert, dass der 2005 (unverbindlich) vereinbarte schnellstmögliche Abbau nicht umgesetzt wurde. Ein neues Komitee soll die Situation jetzt alle zwei (!) Jahre neu beraten – ein Rhythmus, der darauf schließen lässt, dass die Subventionen noch eine Weile bestehen bleiben werden.

Die Industriestaaten waren in Bali nicht bereit, den Spielraum der Entwicklungsländer für Programme für Ernährungssicherheit und Kleinbauern zu erweitern. Gleichzeitig wollten sie ihr Recht, die entwicklungs- und handelspolitisch besonders schädlichen Exportsubventionen weiter einzusetzen, nicht beschränken.

Anstatt die derzeit bei weitem nicht ausgenutzten Obergrenzen für Exportsubventionen zumindest zu senken, wurde eine wort-

reiche Erklärung über die äußerste Zurückhaltung bei der Gewährung von Exportsubventionen verabschiedet. Sie endet mit dem Satz, dass die Rechte und Verpflichtungen der Mitglieder unverändert bleiben. Damit können die Industriestaaten selbst entscheiden, ob sie innerhalb des derzeit erlaubten Rahmens Exportsubventionen gewähren oder nicht.

Die WTO in einer neuen Krise

Die in Bali erhoffte neue Dynamik für die WTO-Verhandlungen erwies sich schnell als Illusion. Die neue Regierung Indiens unter Führung der nationalistischen BJP – im Frühjahr mit einem erdrutschartigen Wahlsieg an die Macht gekommen – hält an ihrer Kritik am Bali-Paket aus Oppositionszeiten fest. Dabei verschafft ihr die Tatsache ein Druckmittel, dass das TFA in Bali zwar vereinbart, aber noch nicht unterzeichnet werden konnte, da die letzten dort verhandelten Änderungen erst in einen juristisch haltbaren Vertragstext gebracht werden mussten. Die Unterzeichnung war für Ende Juli diesen Jahres vorgesehen.

Die indische Regierung macht ihre Unterschrift jetzt davon abhängig, dass es zugleich auch eine Änderung der Regeln für Ernährungssicherheitsprogramme gibt. Die USA und andere lehnen diese Anpassung der Fristen vehement als Vertrauensbruch und „Neuverhandlung“ des Bali-Pakets ab. Trotz intensiver Vermittlungsversuche des WTO-Generaldirektors gibt es bislang noch keine Annäherung. Damit ist nicht nur das TFA blockiert, sondern auch der für Ende diesen Jahres vorgesehene Fahrplan für die Fortsetzung der Doha-Runde. Die Fähigkeit der WTO, neue Handelsregeln zu setzen oder bestehende anzupassen, könnte damit dauerhaft beschädigt werden.



Tobias Reichert
ist Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch, Berlin.

„Das Recht auf Nahrung sollte die Grundlage jeder Agrarpolitik sein“

Interview mit Vandana Shiva

Ende 2013 hat die Welthandelsorganisation WTO in Bali ein Übereinkommen für Handelserleichterungen verabschiedet, das Trade Facilitation Agreement (TFA). Die indische Regierung verhindert jedoch, dass dieser Beschluss zu einem offiziellen WTO-Abkommen wird. Wie beurteilen Sie diese Entscheidung der indischen Regierung?

Die neue indische Regierung hat das TFA nicht blockiert. Sie hat nur die Aspekte der Ernährungssicherheit und der Handelserleichterungen untrennbar verbunden: Solange das Problem der Ernährungssicherheit nicht gelöst ist, wird Indien keiner weiteren Handelsliberalisierung zustimmen, die noch mehr Menschen in Indien in den Hungertod treibt. Ich unterstütze diese Haltung, weil ich glaube, dass das Recht von Bauern auf eine Existenzgrundlage, das Recht auf Nahrung und ökologisch nachhaltiger Anbau die Grundlage jeder Agrarpolitik sein sollten – national und global.

Die WTO-Regeln wurden von Handelsriesen wie Monsanto und Cargill geschrieben. Ihr Interesse ist Marktzugang und nicht Ernährungssicherheit. Nach 20 Jahren Erfahrung mit dem WTO-Modell der Liberalisierung steht Indien nun auf, weil die ihm aufgezwungene Politik den Pro-Kopf-Verbrauch so dramatisch gesenkt hat, dass jeder vierte Indianer und jedes zweite indische Kind hungert. Wir fallen hinter Afrika zurück. Ich würde sogar noch weiter gehen als die Regierung und sagen, zwei Jahre Friedensfrist sind nicht genug. Jeder, der behauptet, Indien sei isoliert, verkennt, dass die meisten Bewegungen in der Welt genug haben von der Handelsliberalisierung: Sie ist nichts anderes als die Kontrolle großer Konzerne über die Agrarproduktion, die zunehmend in eine beispiellose Krise abgleitet.

Die Verhandlungen in Bali waren Teil der Doha-Entwicklungsrunde, die im Jahre 2001 gestartet wurde und lange Zeit stillstand. Hat sie noch eine Chance, vollendet zu werden? Sollen wir uns überhaupt dafür einsetzen?



Foto: Thomas Lohnes / Brot für die Welt

Vandana Shiva ist eine international bekannte indische Wissenschaftlerin und soziale Aktivistin. Für ihr Engagement in den Bereichen Umweltschutz, biologische Vielfalt, Frauenrechte und Nachhaltigkeit wurde sie mehrfach ausgezeichnet. Unter anderem ist sie Trägerin des Alternativen Nobelpreises.

Schauen Sie sich die Geschichte der Doha-Runde an. In den 1990er Jahren hatten wir große Protestbewegungen gegen globale Handelsabkommen. Sie gipfelten in den Protesten, die die WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999 zum Stillstand brachten. Doha kam nach dem Scheitern der Verhandlungen in Seattle und im Schatten des Terroranschlags vom 11. September 2001 zustande.

Meine Kritik an den WTO-Verhandlungen ist, dass sie nur den Interessen weniger globaler Agrarkonzerne dienen. Multilateralismus heißt aber, dass die Interessen aller einfließen müssen. Sehen Sie nur, wie die Handelserleichterung von Bali durchgedrückt und die Ernährungssicherheit hintangestellt wird. Jedes Argument ist manipuliert und

die USA üben enormen Druck aus, damit Indien die Subventionen im Rahmen seines Programms für Ernährungssicherheit reduziert. Mit welchem Recht kann ein Land wie die USA Indien drohen, wo ein Farmer in den USA 2400 Mal mehr Beihilfe bekommt als ein indischer Bauer, nämlich 60.000 Dollar im Jahr verglichen mit 25 Dollar?

Hat die Doha-Runde also noch eine Chance? Sie war ein Wiederbelebungsversuch für die WTO. Es gibt mal Bewegung, dann wieder nicht. Das Problem ist nicht Doha, sondern: Wie bekommen wir globale Handelsregeln, die nicht Familienbetriebe auslöschen, Länder in Nahrungsmittelkrisen stürzen und ihnen Herstellungsverfahren aufzwingen, die den Planeten zerstören? Wir brauchen einen neuen Ansatz.

Ist die WTO noch ein wichtiger Adressat für zivilgesellschaftliche Advocacy-Arbeit?

Ja, sie bleibt wichtig. Wir müssen weiter auf allen Ebenen – einschließlich der WTO – für ein ressourcenschonendes Wirtschaften auf unserem Planeten sowie die Menschenrechte eintreten. Außerdem ist alles andere noch schlimmer. So ist das transatlantische Projekt TTIP wirklich eine WTO-Plus-Agenda im Interesse der Wirtschaft. Es drängt alle an den Rand, die ein anderes Wertesystem einbringen könnten. Deshalb muss die WTO weiterleben – sie ist wenigstens multilateral!

Sie sprechen die geplante transatlantische Freihandelszone TTIP an. Wie bewerten Sie die zwischen der EU und den USA geführten Verhandlungen?

TTIP ist der Versuch, das durchzusetzen, was die EU und die USA auf multilateraler Ebene nicht durchsetzen können, solange Länder wie Indien sich weigern, Konzerninteressen über die ihrer Bürger zu stellen. Es ist der Versuch, willige Partner zusammenzubringen und diejenigen aus dem globalen Handelssystem auszuschließen, die ihre Souveränität hochhalten und diese Macht zum Tragen bringen.

TTIP wird Europas strengere Regeln in mehreren Bereichen untergraben: genveränderte Lebensmittel, geistiges Eigentum, Daseinsvorsorge und Patentschutz. Moralisch und ethisch ist der Investorenschutz das größte Problem. Damit sollen Verfassungen und nationale Rechtssysteme durch mysteriöse Schiedsgerichte ausgehebelt werden, die keinen demokratischen Verfahren Rechenschaft schuldig sind. Wenn TTIP durchgeht, können wir uns von Demokratie und Arbeiterrechten, von Sicherheit für Umwelt und Lebensmittel verabschieden. Der Druck muss aber von Europa kommen, und zwar schnell, denn Europa hat alles zu verlieren. Die US-Bürger ziehen schon den Kürzeren.

Vandana Shiva in der Navdanya-Saatgutbank nahe Derahdun, Indien. Die von Shiva ins Leben gerufene Organisation Navdanya gilt als Pionier einer Bewegung zur Sicherung und Bewahrung des Saatguts traditioneller Nahrungspflanzen.

Die BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) haben soeben eine eigene Entwicklungsbank und einen Währungsfonds gegründet. Wie bewerten Sie die Rolle der BRICS in der Weltwirtschaft und im Welthandelssystem?

Ich sehe die Entwicklungsmodelle der BRICS-Länder kritisch, denn es sind die gleichen wie die der führenden Industrienationen. Auch die demokratische Ebene lässt zu wünschen übrig.

Könnten aus der neuen Bildung von Blöcken – wie BRICS und TTIP – Handelskriege resultieren?

Das ist das Paradox der Globalisierung: Sie basiert auf Ausschluss, ebenso wie Freihandelsabkommen. Freihandelsabkommen sind asymmetrisch und es liegt in ihrer Natur,

„TTIP ist der Versuch, das durchzusetzen, was die EU und die USA auf multilateraler Ebene nicht durchsetzen können, solange Länder wie Indien sich weigern, Konzerninteressen über die ihrer Bürger zu stellen.“

dass viele Menschen zu den Verlierern gehören. Das führt zu einer tieferen Fragmentierung der Welt. Die von Konzernen getriebene Globalisierung, die sich die

Ressourcen und Märkte der Welt einverleibt und vielen Menschen die Sicherheiten ihres täglichen Lebens nimmt, führt dazu, dass viele von ihnen sich um fundamentalistische Achsen versammeln. Sie fordern von ihren Regierungen, auf regionaler Ebene Blöcke zu bilden, um sich gegenüber der Globalisierung zu verteidigen. Handelskriege finden übrigens schon statt: Wir haben einen Apfelkrieg zwischen Russland und Europa. China hat GMO-verseuchte Getreidelieferungen vom US-Konzern Cargill zurückgeschickt, und der verklagt nun den Schweizer Saatguthersteller Syngenta auf Schadenersatz. Da streiten sich zwei Riesen. Solche Auseinandersetzungen werden zunehmen.

Foto: Thomas Lohnes / Brot fuer die Welt



Menschenrechte in der EU-

Modellklauseln zum Menschenrechtsschutz in EU-Handels- und Investitionsabkommen

Wir engagieren uns für ein faires Handelssystem und kritisieren sowohl die WTO als auch TTIP. Wo können wir unsere Ideen noch verwirklichen?

Wir üben ja nicht nur Kritik, wir schaffen auch Alternativen, und das trägt Früchte. Jeder, der ehrlich ist, muss anerkennen, dass ökologischer Landbau zweimal die Weltbevölkerung ernähren kann – ohne die großen Agrarkonzerne. Neue Erkenntnisse zeigen, dass Öko-Anbau alle unsere Probleme mit Wasser, Armut, Hunger und Unterernährung lösen kann. Der nächste Schritt in der Handelsdebatte muss sein: Es geht nicht, dass fünf Riesen sich das Monopol von Handel und Saatgut teilen – und das gegen die Menschen. Sie vernetzen sich, weil die Konzerne zerstören. Das ist der Raum für eine neue globale Solidarität, die zu einer politischen Kraft werden und dann die Regeln ändern kann.

Müssen wir uns auf mehreren Ebenen engagieren, das heißt sowohl gegen TTIP als auch im Zusammenhang der WTO?

Es gibt die Möglichkeit, TTIP zu verhindern, indem wir ein neues Narrativ schaffen, das jeden Bürger angeht, seine Gesundheit und seine Kinder. An unseren Grundrechten haben wir alle ein gemeinsames Interesse. Das schafft eine politische Basis. Wird TTIP gestoppt, stärkt das die Bewegung in ihrer Dynamik, auch WTO-Regeln zu ändern. Das Abkommen zu stoppen ist also lebenswichtig, um den Multilateralismus zu retten.

Wie sieht Ihre Vision von einem neuen, zukunftsfähigen Handelssystem aus?

Es untergräbt keine Institutionen und respektiert die individuellen Rechte von Menschen. Es ist multilateral, respektiert aber lokale und nationale Gemeinschaften. Multilateralismus muss auf UNO-Ebene getroffene staatliche Verpflichtungen umsetzen – für die Umwelt, den Arbeitsschutz und die Menschenrechte. Was aufhören muss, ist die Umgehung dieser fundamentalen Rechte. ||

Das Gespräch führte **Sven Hilbig**.

| Klaus Schilder

Staaten müssen den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen gewähren, heißt es in den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Im Juni 2011 wurden sie einstimmig im Menschenrechtsrat angenommen. Damit liegt ein international abgestimmter Rahmen vor, der von Staaten verlangt, wirtschaftliche Beziehungen im Einklang mit den Menschenrechten auszugestalten und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, „um Verletzungen zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen“. Dies gilt auch für die Handels- und Investitionspolitik der EU.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geben vor, wie gewährleistet werden kann, dass internationale Handelsverträge nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen und die Vertragsparteien die Menschenrechte achten. Sie fordern die Staaten auf, vor dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen sicherzustellen, dass die darin enthaltenen Vereinbarungen die staatlichen Spielräume zum Schutz der Menschenrechte nicht einschränken. Internationale Handels- und Investitionsabkommen dürfen überdies keine der Vertragsparteien „von der uneingeschränkten Umsetzung neuer menschenrechtsbezogener Rechtsvorschriften abhalten oder sie bei der Umsetzung dem Risiko eines bindenden internationalen Schiedsverfahrens aussetzen“.

Deutschland hat begonnen, die Prinzipien umzusetzen und einen nationalen Aktionsplan zu erstellen. Federführend ist das Auswärtige Amt. Dabei geht es nicht nur darum, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, sondern es muss ein günstiges politisches Umfeld geschaffen werden, um Regierungen in die Lage zu versetzen, die Menschenrechte umfassend zu gewährleisten.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten können in internationalen Handelsabkommen auf wenigstens drei Arten berücksichtigt werden: Erstens lassen sich im Rahmen von



Fotos: UN Geneva (CC BY-NC-ND 2.0)

-Handelspolitik

titionsverträgen



Das „Forum on Business and Human Rights“ (oben) in Genf 2012 diskutiert die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Der ehemalige UN-Sonderbeauftragte zu Menschenrechten und transnationalen Konzernen, John Ruggie (hier im Gespräch mit Navi Pillay, der Hohen Kommissarin für Menschenrechte), leitet die Diskussion.

menschenrechtlichen Folgenabschätzungen (Human Rights Impact Assessments, kurz HRIA) die voraussichtlichen Konsequenzen für die wirtschaftlich-sozialen wie auch die politisch-bürgerlichen Menschenrechte untersuchen. Ziel wäre es, von vorneherein auszuschließen, dass ein Handelsabkommen den Spielraum von Staaten zur Umsetzung

von Menschenrechten einschränkt. Zweitens können Menschenrechtsaspekte auch durch standardisierte Menschenrechtsklauseln in Handels- und Investitionsverträgen selbst berücksichtigt werden. Derzeit existiert eine Vielzahl solcher Bestimmungen in internationalen Handelsverträgen. Drittens schließlich lassen sich die menschenrechtlichen Folgen auch durch geeignete Verfahren der Wirkungsmessung bestimmen.

| EU-Handelspolitik und Menschenrechte

Die Europäische Union hat sich durch Artikel 3 und 21 des Vertrags von Lissabon dazu verpflichtet, auch in ihrer auswärtigen Politik die Menschenrechte zu achten und ihre Gewährleistung zu unterstützen. Insbesondere Artikel 21 verpflichtet die EU dazu, die Grund-

sätze von „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und des Völkerrechts ... zu festigen und ... zu fördern“. Dies gilt auch für die Bereiche der Handels- und Investitionspolitik gegenüber Partnerländern, insbesondere auch, wenn es um extraterritoriale soziale und wirtschaftliche Rechte geht. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben zudem im Menschenrechtsrat zugestimmt, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umzusetzen.

Seit den frühen 1990er Jahren enthalten Handels- und Kooperationsabkommen der EU standardisierte Menschenrechtsklauseln,



Proteste in Washington D.C., 2007, gegen das Freihandelsabkommen USA-Kolumbien. Die Demonstranten fordern: Kein Freihandel mit Menschenrechtsverletzern!

allerdings mit begrenzter Reichweite. Sie verpflichten beide Vertragsparteien, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten, und ermächtigen sie, im Fall einer Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ der Menschenrechtsklausel „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. So ist es einer Vertragspartei in der Regel erlaubt, bereits gewährte Vorzüge wieder zu entziehen, wenn es in dem jeweils anderen Vertragsstaat zu Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen demokratischer Prinzipien kommt.

Bisher sind die Klauseln von der EU jedoch lediglich in Einzelfällen genutzt worden, um die finanzielle Zusammenarbeit nach politisch motivierten Menschenrechtsverletzungen einzustellen – so gegenüber Myanmar, Uganda oder Simbabwe. In vielen anderen Fällen bleiben ungeachtet schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen die Klauseln aus politischer Rücksichtnahme ungenutzt.

Die derzeitige Klausel ist zudem dringend überarbeitungsbedürftig: In ihrer jetzigen Form greift sie nicht, wenn Handelsabkommen selbst sich schädlich auswirken auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den Partnerländern. Es

sollte daher in EU-Handelsabkommen eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung aufgenommen werden, die es einer Vertragspartei ermöglicht, ihre Vertragsverpflichtungen aus Handelsabkommen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen.

| Menschenrechte in Drittstaaten

Freihandelsabkommen der EU können auf mehrfache Art und Weise in Drittstaaten der Verwirklichung der Menschenrechte im Weg stehen. Liberalisierungs- und Marktöffnungspolitik haben in vielen Fällen dazu beigetragen, Armut und Ungleichheit zu verschärfen, statt diese zu überwinden. So verpflichten Handelsabkommen die Vertragsparteien in der Regel, mengenmäßige Beschränkungen komplett sowie Zollabgaben auf 90 Prozent der Einfuhren abzuschaffen. Auch Ausfuhrbeschränkungen werden abgeschafft oder nur unter engen Bedingungen zugelassen. Solche Bestimmungen erschweren es, zu nachhaltigen Wirtschaftspraktiken zu greifen, die Ausbeutung der natürlichen Lebensgrundlagen zu beenden oder grundlegende Arbeitnehmerrechte zu schützen. Es kann zum Beispiel notwendig sein, Handelsverpflichtungen zu verletzen, um besonders benachteiligte Gruppen zu schützen. Auch könnte es erforderlich sein, den Handel zu

begrenzen, beispielsweise um die Lebensmittelversorgung sicherzustellen. Schließlich können Einnahmeverluste, die aus der Senkung von Zöllen resultieren, die Fähigkeit der öffentlichen Hand untergraben, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren – Ressourcen, die benötigt werden, um die Menschenrechte wahren zu können.

Im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte und von Misereor hat der Wirtschaftsvölkerrechtler Lorand Bartels einen Vorschlag für eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung erarbeitet. Im Kern der Reformüberlegungen steht, einer Vertragspartei im Falle von durch die andere Partei verursachten Menschenrechtsverletzungen unilateral und nach Konsultationen Handlungen zum innerstaatlichen oder extraterritorialen Schutz der Menschenrechte zu ermöglichen. Erste Reformansätze in diese Richtung existieren bereits: So sieht das EU-Cariforum-Abkommen vor, dass die Vertragsparteien unilateral Maßnahmen ergreifen können, um beispielsweise Kinderarbeit zu bekämpfen, die öffentliche Gesundheit zu schützen oder nach Einzelfallprüfung auch grenzüberschreitende Dienstleistungen, Investitionen und die Vergabe von öffentlichen Aufträgen daran zu knüpfen, dass Umwelt- oder Sozialauflagen eingehalten werden. Damit kann die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung gegenüber geringeren, mit Drittstaaten vereinbarten, Standards durchbrochen werden. Ob auch in der Praxis der politische Wille zur Durchsetzung existiert, wird sich erst noch zeigen.

Längerfristig wäre es darüber hinaus notwendig, Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit neuen Mechanismen auszustatten: Menschenrechtliche Folgeabschätzungen sollten kontinuierlich und in einem demokratisch transparenten Prozess überwachen, dass bei der Implementierung der Abkommen die Menschenrechtsnormen eingehalten werden. Dies stünde in Einklang mit den Leitprinzipien für menschenrechtliche Folgenabschätzungen bei Handels- oder Investitionsabkommen. Noch deutlicher werden die – völkerrechtlich nicht verbindlichen – UN-Leitprinzipien zu extremer Armut und

Literatur

Bartels, Lorand (2014)
Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union.

Misereor & Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), März 2014
 (www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Studie_Menschenrechtliche_Modellklausel.pdf)

De Gucht, Karel (2010)
Trade Policy and Human Rights – Rede anlässlich der Konferenz „Can Trade Policy Improve Human Rights?“ Brüssel, 13. Oktober 2010
 (www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146727.pdf).

De Schutter, Olivier (2011)
Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements.

UN-Generalversammlung, A/HRC/19/59/Add. 5
 (www.srfood.org/images/stories/pdf/official-reports/20120306_hria_en.pdf)

Schmieg, Evita (2014)
Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen – Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell?
 SWP-Aktuell 26, April 2014
 (www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A26_scm.pdf)

Sepúlveda Carmona, Magdalena (2012)
Guiding principles on extreme poverty and human rights.
 UN-Generalversammlung, A/HRC/21/39
 (www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/60/PDF/G1215460.pdf?OpenElement)

Menschenrechten in Artikel 61: Staaten müssen ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen in allen Bereichen „einschließlich der internationalen Handels-, Besteuerungs-, Finanz-, Geld-, Umwelt- und Investitionspolitik“ Rechnung tragen. Konkret heißt das, dass Staaten vor der Ratifizierung angehalten sind, die Übereinstimmung internationaler Verträge mit den gültigen Menschenrechtsnormen zu überprüfen.

Wir erwarten von der Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode im Rahmen der Umsetzung der UN-Leitprinzipien durch menschenrechtliche Folgenabschätzungen, reformierte Menschenrechtsklauseln und eine neue Prioritätensetzung sicherzustellen, dass Investitions- und Handelsabkommen die Umsetzung der Menschenrechte nicht behindern, sondern fördern. ||



Dr. Klaus Schilder ist bei Misereor Referent für Wirtschaft und Entwicklung, Entwicklungsfinanzierung und die Lobbyarbeit im Kontext der Regionalprogramme in Asien.

Anzeige

WELT-SICHTEN

MAGAZIN FÜR GLOBALE ENTWICKLUNG UND ÖKUMENISCHE ZUSAMMENARBEIT

Das Magazin für alle, die mehr wissen wollen.

- Weltwirtschaft und Entwicklungspolitik
- Klimawandel und Umweltschutz
- Friedensfragen und die Rolle der Religionen

WELT-SICHTEN analysiert, hinterfragt, erklärt und macht neugierig. Die Zeitschrift bringt Reportagen, Berichte und Interviews über die Länder des Südens und über globale Fragen – jeden Monat direkt ins Haus.

Testen Sie uns!

Kostenloses Probe-Abo unter www.welt-sichten.org oder Telefon 069-58098-138



- sachlich
- kritisch
- gründlich

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 12-2014/1-2015 von welt-sichten.

Konzept und Redaktion:
Sven Hilbig (Brot für die Welt),
Anja Ruf (im Auftrag von welt-sichten)

Gestaltung: Silke Jarick, Angelika Fritsch

Verantwortlich i.S.d.P.:
Thomas Sandner (Brot für die Welt)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge
geben nicht unbedingt die Meinung des
Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

Bestellung bei:
vertrieb@diakonie.de, Artikelnr. 129 700 170

Weniger ist leer.



**Es gibt so viele, die hoffen auf
mehr, um überleben zu können.
Ihre Unterstützung hilft uns,
den Hunger zu bekämpfen.**

**Spendenkonto Brot für die Welt:
Bank für Kirche und Diakonie
IBAN: DE10 1006 1006 0500 5005 00
www.brot-fuer-die-welt.de**

Mitglied der
actalliance

Brot
für die Welt