

Teil II: Handel und Märkte

aus:

International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development

Weltagrarbericht: Synthesebericht

Herausgegeben von
Stephan Albrecht und Albert Engel

S. 193–209

Impressum und Bildnachweis

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Online-Version dieser Publikation ist auf den Verlagswebseiten frei verfügbar (*open access*). Die Deutsche Nationalbibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek verfügbar.

Open access über die folgenden Webseiten:

Hamburg University Press – <http://hup.sub.uni-hamburg.de>

PURL: http://hup.sub.uni-hamburg.de/purl/HamburgUP_IAASTD_Synthesebericht

Archivserver der Deutschen Nationalbibliothek – <http://deposit.d-nb.de>

ISBN 978-3-937816-68-5 (Printausgabe)

© 2009 Hamburg University Press, Verlag der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg Carl von Ossietzky, Deutschland

Produktion: Elbe-Werkstätten GmbH, Hamburg, Deutschland

<http://www.ew-gmbh.de>

Die GTZ unterstützt das Projekt der deutschen Herausgabe der IAASTD-Berichte.

Herausgeber:

gtz

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
65760 Eschborn
Tel.: 061 96 79 - 0
Fax: 061 96 79 - 11 15
E-Mail: info@gtz.de
Internet: www.gtz.de
Verantwortlich: Stephan Albrecht

VDW VEREINIGUNG DEUTSCHER
WISSENSCHAFTLER E. V.

Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e. V.
Schützenstraße 6 a
10117 Berlin
Tel.: 030 21 23 40 56
Fax: 030 21 23 40 57
E-Mail: info@vdw-ev.de
Internet: www.vdw-ev.de

Bildnachweis:

Abbildungen auf Schutzumschlag und Buchdecke (von links nach rechts):

Nutzung mit freundlicher Genehmigung von:

Mariam Akhtar-Schuster / Universität Hamburg, Thomas Lohnes / Brot für die Welt,

Thomas Lohnes / Brot für die Welt, Markus Schorling / Universität Hamburg,

Christoph Püschner / Brot für die Welt.

Nutzung der Abbildungen im Text mit freundlicher Genehmigung des IAASTD-Sekretariats.

Inhaltsverzeichnis

Editorische Notiz	vii
Geleitwort der Vorsitzenden des IAASTD	ix
Vorwort der Herausgeber der deutschen Ausgabe	xiii
Einleitung zur deutschen Ausgabe	xv
Kurzdarstellung des Syntheseberichts	1
Erklärung der Regierungen	2
Kurzdarstellung des Syntheseberichts	4
Anhang: Vorbehalte gegenüber der Kurzdarstellung des Syntheseberichts	42
Synthesebericht	45
Teil I: Aktuelle Lage, Herausforderungen und Handlungsoptionen	47
Teil II: Themen	101
Energie aus Biomasse	101
Biotechnologie	115
Klimawandel	135
Menschliche Gesundheit	155
Umgang mit natürlichen Ressourcen	175
Handel und Märkte	193
Lokales und traditionelles Wissen sowie gemeinschaftliche Innovationen	211
Frauen in der Weltlandwirtschaft	227
Abbildungen	243
Anhang 1: Sekretariat und Anlaufstellen der mitfinanzierenden Organisationen	255
Anhang 2 : Lenkungsgruppe und Beirat	257
Abkürzungsverzeichnis	264

Handel und Märkte

*Autorinnen und Autor: Dev Nathan (Indien), Erika Rosenthal (USA),
Joan Kagwanja (Kenia)*

Wir stehen vor der unmittelbar drängenden Herausforderung, die Politik zur Einrichtung und Ausgestaltung von Märkten und Handelsbeziehungen so auszurichten, dass Landnutzung, Lebensmittelerzeugung und AWWT

- Ernährungssicherheit gewährleisten,
- ökologische Nachhaltigkeit möglichst weitgehend praktizieren und
- kleinbäuerliche Betriebe darin unterstützen, Armutsbekämpfung und Entwicklung zu fördern.

Agrikulturen sind fundamentale Instrumente für alle langfristig sozial und umweltgerechte Entwicklungen. Etwa 70 % der mittellosen Bevölkerung der Welt leben in ländlichen Räumen, und der größte Teil davon hat mit Landnutzung und Erzeugung von Lebensmitteln zu tun. Nationale Politik muss ein Gleichgewicht finden zwischen höheren Preisen, die den Produzenten zugute kommen und eine dynamischere ländliche Ökonomie befördern, und niedrigeren Preisen, die, trotz internationaler Marktschwankungen, armen Verbrauchern Zugang zu Lebensmitteln erleichtert. Der jahrzehntelange starke Verfall der Preise für landwirtschaftliche Massengüter und die ungleichen Handelsbedingungen für landwirtschaftlich geprägte Volkswirtschaften haben schwerwiegende negative Folgen für Millionen von mittellosen Bäuerinnen und Bauern gehabt (ESAP, Kap. 3; Globaler Bericht, Kap. 7). Strukturelle Überproduktion in den Ländern Nordamerikas und Europas hat zu diesem enormen Verfall der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Massenerzeugnisse beigetragen. Diese Problematik finden wir auch auf vielen Märkten in nicht industrialisierten Ländern, wo eine Überproduktion von Erzeugnissen aus tropischen Gebieten – insbesondere verursacht durch neue Produzenten, die im Vergleich zu etablierten Erzeugern

niedrigere Erzeugerpreise akzeptieren – zu Preisverfall bis zum Zusammenbruch geführt hat.

Unter diesen Bedingungen ist die Fortführung der alten Markt- und Handelspolitiken – ein „Weiter so!“ – kein Beitrag zur Beförderung der Ziele des vorliegenden Weltagrарberichts. Es besteht die zunehmende Besorgnis, dass die nicht industrialisierten Länder ihre Agrarökonomien zu weitgehend und zu rasch für den internationalen Wettbewerb geöffnet haben, ohne zuvor wichtige Institutionen und grundlegende Infrastrukturen geschaffen zu haben. Das wiederum hatte einen Anstieg von Armut und Mittellosigkeit und negative Wirkungen für Ernährungssicherheit und Ökosysteme zur Folge. Eine rechnerisch gleiche Öffnung von Märkten unterschiedlicher Länder, deren Landwirtschaften extrem unterschiedlich entwickelt sind, führt keineswegs zu wirklich gleichen Chancen und Handlungsmöglichkeiten (ESAP, Kap. 3).

Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen bietet nicht industrialisierten Ländern Möglichkeiten, Vorteile aus größervolumiger Erzeugung für globale Märkte zu ziehen, bestimmte Massengüter billiger zu importieren, und Zugang zu neuen Formen von AWWT, Ausrüstungen und Produktionsmitteln wie zum Beispiel Dünger, Hohertragssorten, Bewässerungstechnik zu erlangen, die im Inland nicht hergestellt werden. Grenzüberschreitender Agrarhandel kann armen Bevölkerungsgruppen durchaus Vorteile eröffnen. Aber wir können erhebliche Verteilungswirkungen zwischen und in Ländern beobachten, die in vielen Fällen ungünstig für kleinbäuerliche Betriebe und ländliche Lebensbedingungen sind. Die ärmsten nicht industrialisierten Länder sind in Folge der allermeisten Handelsliberalisierungsmaßnahmen unter dem Strich Verlierer.

Reformen der Handelspolitik, die faire globale Handelsbeziehungen anstrebt, können hingegen positiv zur Bekämpfung von Armut und Mittellosigkeit und Hunger beitragen. Konzepte, die für die spezifischen Bedingungen eines Landes und unterschiedliche Entwicklungsstadien maßgeschneidert sind und eine wirtschaftliche Stärkung vor allem für kleinbäuerliche Betriebe vorsehen, können effektiv Armut und Mittellosigkeit in nicht industrialisierten Ländern verringern (CWANA; ESAP; Globaler Bericht; LAC; SSA).

Flexible und differenzierende handelspolitische Rahmensetzungen (das heißt: „spezielle und differenzierte Behandlung“) vergrößern die Vorteile, die nicht industrialisierte Länder aus dem Agrarhandel ziehen können. Sie

haben Anliegen im Auge wie Ernährungssicherheit, Armutsreduzierung und umfassende Entwicklungsziele und reduzieren weitgehend mögliche schädliche Umbrüche als Folgen einer Liberalisierung der Handelsbeziehungen. Das Prinzip eines rechnerisch nicht gleichen Marktzugangs, das heißt dass Industrie- und wohlhabendere nicht industrialisierte Länder wirtschaftlich schwächeren Ländern einen vorteilhaften Zugang zu ihren Märkten gewähren, hat im Lauf der Geschichte bemerkenswerte Fortschritte ermöglicht und sollte eine wichtige Rolle spielen in den Handelsregimen, die sich an Entwicklungszielen orientieren. Vorzugsbedingungen für wirtschaftlich schwächere nicht industrialisierte Länder, für die ärmsten Länder und die kleinen Inselstaaten sind dabei wichtig.

Globale Herausforderungen

In vielen nicht industrialisierten Ländern hängt jede Art nachhaltiger Ernährungssicherheit von der Erzeugung von Lebensmitteln vor Ort ab, wohingegen in einigen Ländern in ariden und semiariden Regionen, die nur über begrenzte natürliche Möglichkeiten der Erzeugung verfügen, verbesserte Ernährungssicherheit verstärkten Handel bedingt. All diesen Ländern sollte ein ausreichender politischer Handlungsraum sicher sein, damit die Preise für Agrarerzeugnisse, die wichtig für Ernährungssicherheit und ländliche Lebensbedingungen sind, stabil gehalten werden können. Die Agrarpolitik der Industrieländer samt Exportsubventionen haben die Preise für Massengüter gedrückt und damit Kosten für Lebensmittelimporte verringert. Dies hat jedoch die Entwicklung des Agrarsektors in den nicht industrialisierten Ländern unterminiert und damit zugleich den erheblichen potenziellen Multiplikationseffekt der Landwirtschaft für die gesamte Volkswirtschaft. Die Rückführung der Agrarsubventionen in den Industrieländern und anderer handelsverzerrender politischer Maßnahmen ist vorrangig, insbesondere für Massengüter wie Zucker, Erdnüsse und Baumwolle, bei denen nicht industrialisierte Länder untereinander im Wettbewerb stehen. Gleich wichtig sind Verpflichtungen gegen Dumpingpraktiken oder den Verkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu einem Preis unterhalb der Herstellungskosten, da solche Praktiken einheimische Lebensmittelerzeugung und Marktstrukturen behindern.

Der internationale Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wird zunehmend in globalen Ketten organisiert, bei denen nur mehr einige wenige transnationale Großaufkäufer (Handelsgesellschaften, industrielle Verarbeiter und Unternehmen, die sich auch in der Erzeugung betätigen) die Märkte beherrschen. In diesen globalisierten Strukturen können die eigentlichen Produzenten oft nur einen kleinen Anteil des internationalen Preises eines Massenguts ergattern (siehe Abb. 7 und 8, S. 250 f.). Deshalb hat sich ein Einfügen in globale Nachschubketten für Lebensmittel alles andere als optimal auf Armutsminderung und die Entwicklung ländlicher Räume ausgewirkt (ESAP; NAE; Globaler Bericht). Der Aufbau von Gegenmacht für Verhandlungen, zum Beispiel von Agrargenossenschaften und -netzwerken, stellt daher ein wichtiges Mittel dar, um Bäuerinnen und Bauern, die über geringe Ressourcen verfügen, einen größeren Anteil an den von ihnen erarbeiteten Werten zu verschaffen.

Die Landwirtschaft verursacht große externe Umwelt-Effekte, zum Beispiel beschleunigte Verarmung der biologischen Vielfalt, von Ökosystemleistungen wie Wasserkreisläufen und Wasserqualität, wachsende Energiekosten und THG-Emissionen sowie Gesundheitsschäden durch synthetische Pestizide (ESAP, Kap. 3; Globaler Bericht; NAE). Viele dieser schädlichen Wirkungen rühren daher, dass ökologische und soziale Schäden von den Märkten nicht in Wert gesetzt und in Preisen landwirtschaftlicher und anderer Erzeugnisse nicht berücksichtigt werden, beziehungsweise darauf, dass von den Märkten keine Anreize für einen nachhaltigen Umgang ausgehen. AWWT bietet viele Möglichkeiten zur Umkehr dieses Zustandes, indem es bei einem besserem Umgang mit natürlichen Ressourcen und der Bereitstellung agrarökologischer Dienstleistungen hilft.

Schließlich können verbesserte staatliche politische, rechtliche und administrative Strukturen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene dazu beitragen, dass AWWT die Rolle der Landwirtschaften als Antriebskraft für soziale und umweltgerechte Entwicklungen deutlich vergrößern kann. Die staatlichen Strukturen und Prinzipien einer guten Regierungsführung sind in vielen landwirtschaftlich geprägten nicht industrialisierten Ländern am schwächsten. Zusätzlich sind politische und administrative Strukturen im Agrarsektor im Vergleich zu anderen Sektoren nur schwach ausgeprägt. Gute Regierungsführung und funktionierende politische und adminis-

trative Institutionen auf globaler Ebene sind im Übrigen wichtig zur Unterstützung nationaler Programme für nachhaltige Entwicklung.

Zusammenfassung der vordringlichsten regionen- übergreifenden Herausforderungen

Viele der dringenden Herausforderungen, über die wir berichten, betreffen die meisten der nicht industrialisierten Regionen oder sogar, wie im Falle der Klima- und Wasserproblematik, die gesamte Welt. *Ernährungssicherheit* ist eine vorrangige, die Handelspolitik mit Nahrungsmitteln betreffende Herausforderung für alle nicht industrialisierten Länder des Südens. Handelspolitik zur Sicherung einer ausreichenden einheimischen Lebensmittelherzeugung (nicht nur ausreichender Devisenreserven zur Einfuhr von Lebensmitteln) sind in vielen Ländern ein wichtiger Mosaikstein für Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität (CWANA; ESAP; LAC). In der Region ESAP gibt es Maßnahmen, um ein ausgeglichenes Verhältnis von einheimischer Erzeugung, Lebensmittelbevorratung und Devisenreserven zu erreichen. Einige Regionen zeigen sich ernstlich besorgt, ob kleinere Volkswirtschaften ausreichend hohe Devisenreserven vorhalten können, um größere Lebensmittelimporte finanziell abzusichern angesichts sich verschlechternder Handelsbedingungen und stark schwankender Weltmarktpreise (ESAP; SSA).

Nicht industrialisierte Länder sehen sich zusätzlich mit bedeutenden neuen Transaktions-Kosten aufgrund von Regulierungen des internationalen Handels konfrontiert.¹⁵⁴ Verluste bei Zolleinnahmen konnten nicht durch andere inländische Steuereinnahmen wettgemacht werden. Zolleinnahmen machten nämlich in vielen nicht industrialisierten Ländern einen großen Anteil der gesamten Steuereinnahmen aus. Nun gibt es Befürchtungen, dass hohe Kosten für die Einhaltung sanitärer und phytosanitärer Standards dazu führen werden, dass die für nationale Sicherheitsprogramme für Lebensmittel und Fleisch vorgesehenen Ressourcen umgeleitet werden. Investitionen zur Umsetzung internationaler Standards sollten als Teil der notwendigen Verbesserungen angelegt werden, um die einheimischen

¹⁵⁴ Dies betrifft vor allem Qualitäts- und Nahrungsmittelsicherheitsbestimmungen.

Bevölkerungen vor lebensmittelbedingten Krankheiten schützen, und nicht nur, um die Einhaltung von Welthandelsbestimmungen zu sichern.

Bessere technische und finanzielle Unterstützung, wie sie in dem GATT-SPS-Abkommen¹⁵⁵ in Erwägung gezogen werden, ist erforderlich, damit nicht industrialisierte Länder ihre eigenen Systeme zur Qualitätskontrolle aufbauen beziehungsweise verbessern und Gesundheits- und Sicherheitsstandards erfüllen können. Insbesondere kleinbäuerliche Betriebe bedürfen der technischen, finanziellen und organisatorischen Unterstützung, damit sie in ihrer Erzeugung Gesundheits- und Sicherheitsstandards einhalten können.

Bessere Verbindungen von kleinbäuerlichen Betrieben zu örtlichen, städtischen und regionalen Märkten, aber auch zum Weltmarkt können wir quer durch die nicht industrialisierten Regionen beobachten. Eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit der regionalen Märkte, um größere Märkte mit konstanterer Nachfrage und geringeren Preisschwankungen und gemeinsame Verhandlungsplattformen zu schaffen, ist vorrangiges Ziel in den Regionen SSA, LAC und ESAP. Unterstützung der kleinbäuerlichen Betriebe beim Zugang zu Märkten zu günstigeren Konditionen und bei der Erzielung fairerer Erzeugerpreise bei Lieferungen an globale Handels- und Verarbeitungsketten ist sehr wichtig (CWANA; ESAP; LAC; SSA).

Die Ankurbelung von Investitionen zur Verarbeitung von Lebensmitteln vor Ort tragen zu stärkerer Diversifizierung und Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse bei und eröffnen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum außerhalb des Lebensmittelanbaus; dies steht ganz oben auf der Dringlichkeitsliste in allen nicht industrialisierten Regionen. Es ist vielfach festzustellen, dass die in Industrieländern betriebene Eskalation von Zöllen Investitionen zur höherer Wertschöpfung in ländlichen Räumen erschwert und ohnehin bestehende Probleme ungerechter Handelsbedingungen noch verschärft (ESAP; LAC; SSA). Die Aufweichung von Vorzugsabkommen bereitet vielen Regionen Sorge (CWANA; Globaler Bericht; LAC; SSA).

Eine gemeinsame Problematik in allen Regionen ist:

- die Ausdehnung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Waldgebiete,

¹⁵⁵ Dies ist das WTO-Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), vgl. www.wto.org.

- der Anbau von Nutzpflanzen für energetische statt für Nahrungszwecke,
- die zunehmende Waldzerstörung zum Anbau von Pflanzenrohstoffen zur Gewinnung von Treibstoffen.

Klare globale Prioritäten sind:

- die Anfälligkeit der Agrikultur gegenüber Klima- und Wasserkrisen,
- gerechte Risikomanagement- und Anpassungsstrategien sowie
- die dringende Notwendigkeit der Ausrichtung von AWWT auf die Verringerung des ökologischen Fußabdrucks der Landwirtschaften (CWANA; ESAP; Globaler Bericht; LAC; NAE; SSA).

In vielen Regionen wird Kritik daran geübt, dass die bestehenden Regime zu geistigen Eigentumsrechten dazu beigetragen haben, dass Forschung und Entwicklungsarbeiten im Bereich AWWT nicht mehr darauf orientiert sind, ihre Ergebnisse als öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen. Geistige Eigentumsrechte können den Zugang zu Forschung, Technologien und genetischen Materialien behindern, was sich wiederum auf Ernährungssicherheit und Entwicklungspotenziale auswirken kann (ESAP; Globaler Bericht; LAC). Eine gerechtere Verteilung der Vorteile aus AWWT ist in der Region LAC und in anderen Regionen von prioritärer Bedeutung. Häufig gibt es Konflikte zwischen geistigen Eigentumsrechten als Anerkennung für die Erarbeitung von AWWT einerseits und der Behinderung von deren Verbreitung und Nutzung andererseits. Länder könnten auf regionaler und bilateraler Ebene zusammenarbeiten, um nationale Rechtsetzungen zu geistigen Eigentumsrechten zu formulieren und diese damit aus dem Geltungsbereich der WTO-Regulierung ausnehmen. Die Erfüllung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen würde vorangebracht, wenn internationale Regulierungen der geistigen Eigentumsrechte größeren Spielraum für effektiven Umgang mit Situationen böten, in denen traditionelles Wissen und genetische Ressourcen eine Rolle spielen.

Schließlich haben wir in nicht industrialisierten Ländern der südlichen Hemisphäre beobachtet, dass es einen deutlichen Veränderungsbedarf bei der Innenpolitik in Richtung Förderung von nachhaltiger Entwicklung der Landwirtschaften gibt, um bei den Zielen des Weltagrarberichts Fortschritt-

te zu erreichen (CWANA; ESAP; Globaler Bericht; LAC; SSA). Dies beinhaltet auch:

- sichereren Zugang zu Land, dessen Besitz und anderen Produktionsmitteln,
- die Ausrichtung von AWWT in Forschung, Entwicklung und Verbreitung auf die Bedürfnisse von kleinbäuerlichen Betrieben und
- stärkere Investitionen in Infrastrukturen wie Lagerungskapazitäten von Erntegut, Straßenverbindungen zu Märkten und Informationsdienste.

Kollektive und individuelle gesetzliche Rechte zum Besitz von Land und anderen Produktionsmitteln sind insbesondere für Frauen, indigene Völker und Minderheiten bedeutsam, damit diese Gruppen aus den Möglichkeiten, die Handel mit Lebensmitteln bietet, überhaupt einen Vorteil erlangen können.

Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Förderung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen

Im folgenden Abschnitt werden Strategien dargelegt, wie handels- und marktpolitische Optionen bestmöglich für zielgerichtetes AWWT genutzt werden kann, damit der Agrarsektor in die Lage versetzt wird, möglichst vielfältige Funktionen zur Bereitstellung öffentlicher Güter zu erfüllen. Es gibt wichtige positive wie negative Wechselwirkungen zwischen einzelnen Optionen, die sorgfältig betrachtet werden müssen. Ein markantes Beispiel hierfür ist die mögliche Liberalisierung des globalen Pflanzentreibstoff-Handels, die zu Ziel-Interferenzen zwischen Ernährungssicherheit, Reduzierung von THG-Emissionen und Sicherung der Lebensgestaltungsmöglichkeiten in ländlichen Räumen führt. Alle diese Aspekte und Interessen müssen für unterschiedliche Technologien (Anbau, Konversion) und Regionen sorgfältig untersucht werden (Teil II: Energie aus Biomasse).

Optionen der internationalen Handelspolitik

Handelspolitische Optionen zugunsten nicht industrialisierter Länder umfassen unter anderem:

- die Beseitigung von Hemmnissen für Produkte, bei denen diese Länder einen komparativen Vorteil haben,
- Zollbegünstigungen für verarbeitete Erzeugnisse,
- besondere Vorzugsregelungen für den Zugang zu Märkten für die ärmsten Länder und
- ein auf kleinbäuerliche Betriebe zugeschnittenes AWWT (Forschung, Entwicklung und Vermittlung), um Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

Für die Erreichung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen ebenfalls von großer Bedeutung sind flexible Vorgehensweisen, die es nicht industrialisierten Ländern ermöglichen, bestimmte Erzeugnisse, die für ihre Ernährungssicherheit, Existenzsicherung und Entwicklung unabdingbar sind, als *Besondere Erzeugnisse* zu kennzeichnen, für die die üblichen niedrigen Zollsätze nicht angesetzt werden. Solche Vorgehensweisen geben nicht industrialisierten Ländern so lange ein wichtiges Instrument zum Schutz dieser Massengüter vor einem übermäßigen Importdruck in die Hand, bis verbessertes AWWT und infrastrukturelle und institutionelle Kapazitäten die einheimische Landwirtschaft international eher wettbewerbsfähig gemacht haben. Ähnlich stellt der *Besondere Schutzmechanismus* (SSM), mit dem nicht industrialisierte Länder auf Preisverfall durch Importdruck reagieren können, ein wichtiges handelspolitisches Instrument dar, mit dem möglichen Schäden für die einheimische Erzeugung begegnet werden kann. In den privaten Haushalten kann Preisverfall bewirken, dass AWWT nicht übernommen werden kann, dass wertvolle Produktionsmittel verkauft werden müssen oder dass Schulgeld nicht bezahlt werden kann (ESAP, Globaler Bericht). Eine Einordnung der Länder durch die WTO, die die ganz unterschiedliche Lage in nicht industrialisierten Ländern bei der Ernährungssicherheit realistischer widerspiegelt, könnte dazu beitragen, dass keinem Land mit einer ungesicherten Ernährungssituation die Anwendung der genannten Mechanismen verwehrt werden kann.

Abschaffung oder substanzielle Reduktion der Subventionen und Abschottungen der Industrieländer insbesondere bei solchen Erzeugnissen,

bei denen nicht industrialisierte Länder untereinander konkurrieren wie Zucker, Erdnüsse und Baumwolle, ist für kleinbäuerliche Betriebe weltweit von großer Bedeutung. Ähnlich wichtig sind multilaterale Abkommen zwischen wichtigen Exportländern, die sicherstellen, dass Produkte nicht zu einem Preis gehandelt werden, der nicht die tatsächlichen Erzeugungskosten widerspiegelt. Dadurch könnte Preisdumping mit seinen großen Schäden für kleinbäuerliche Betriebe eingegrenzt werden. Es sollte mehr Augenmerk darauf gelegt werden, alternative Verwendungsformen für diese Produkte zu finden, zum Beispiel Baumharze als Schutzmantel für Obst und Früchte oder Pflanzenbrennstoffe aus Palmöl. Zur Vermeidung eines preismindernden strukturellen Überangebots gewinnen Instrumente wie internationale Abkommen über Massengüter und bessere Angebotskoordination bei tropischen Massengütern erneut Aufmerksamkeit. Gleichzeitig müssen dann bessere Regierungsverfahren und -institutionen entwickelt werden, um Nebenwirkungen wie die Umgehung von Bestimmungen oder Quotenmissbrauch unterbinden zu können. Internationale Handelspolitik wie Innenpolitik muss einen geordneten Wechsel von Erzeugungsstandorten koordinieren, um Produzenten in kostenintensiven Standorten einen Wechsel ohne den Absturz in Armut und Mittellosigkeit zu ermöglichen, die durch rein marktbestimmte Standortverlagerungen verursacht werden kann. Die Abschaffung eskalierender Zölle in den Industrieländern könnte höhere Wertschöpfungen durch Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte fördern, sodass Arbeit und Beschäftigung außerhalb der engeren Landwirtschaft und bessere Lebensbedingungen im ländlichen Raum geschaffen werden könnten. Solche Strategien können auch zur Diversifizierung in der Fischerei und beim Export hin zu höherwertigen Erzeugnissen beitragen. Dadurch würde zugleich der Druck auf die ohnehin überfischten Bestände reduziert.

Zur Erreichung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen ist es wichtig, die öffentlich finanzierte Forschung stärker zu fördern, damit AWWT als öffentliches Gut verfügbar ist. Ebenso müssen den Bäuerinnen und Bauern ihre Rechte und Privilegien zum Umgang mit Saatgut garantiert werden, um den Erhalt der biologischen Vielfalt in den Agrikulturen und das damit zusammenhängende informelle AWWT zu begünstigen. Die juristische und administrative Umsetzung effektiver Mechanismen zum

Schutz traditionellen und lokalen Wissens bleibt eine ungelöste Herausforderung (ESAP, Kap. 3; Globaler Bericht; LAC).

Der Ausgleich von Einnahmeverlusten durch verminderte Importzölle ist für Fortschritte der Entwicklungsagenda essenziell. Sind Länder nicht in der Lage, den Verlust durch andere Steuern, das heißt Verbrauchssteuern, die wirtschaftlich effektiver, aber verwaltungstechnisch und politisch schwieriger einzutreiben sind, auszugleichen, könnte die Absenkung der Einfuhrzölle verlangsamt werden. Unterstützungen beim Umgang mit Handelsfragen wie auch Verpflichtungen zur Mitarbeit an der Erreichung von Entwicklungszielen sind ebenfalls notwendig. Die Prioritäten sollten Land für Land festgelegt werden. AWWT kann zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Der Ausbau der institutionellen Kapazitäten für handelspolitische Analysen und Verhandlungsprobleme und -verfahren ist wichtig. Kosten für Anpassungen von bereits durchgeführten Maßnahmen müssen berücksichtigt werden. (Industrieländer haben genauso das Recht und die Verpflichtung, diejenigen zu entschädigen, die durch solche Maßnahmen Einbußen erleiden.)

Themen der nationalen Handels- und Marktpolitiken

Die jeweilige nationale Handelspolitik im Sinne einer Förderung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen hängt von der Wettbewerbsfähigkeit und der Zusammensetzung des Sektors ab. Bisher sind nicht industrialisierte Länder in erster Linie dahingehend beraten worden, Exporte von traditionellen und anderen Marktfrüchten auf die Weltmärkte zu verstärken. Weit weniger wurde dazu geraten, die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Erzeugnisse als Importsubstitution oder auch Vermarktungsmöglichkeiten auf nationalen und regionalen Märkten zu erhöhen. Ein ausgewogeneres Verhältnis dieser politischen Strategien dürfte angezeigt sein.

Zunehmend wird allgemein anerkannt, dass nicht industrialisierte Länder, deren landwirtschaftliche Entwicklung sich in einem noch frühen Stadium befindet, eines gewissen Außenschutzes zugunsten ihrer Erzeuger (bei gleichzeitigen Investitionen in Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit) bedürfen. Staatliche Handelsunternehmen in nicht industrialisierten Ländern (mit verbesserten Führungs- und Verantwortungsstrukturen zur Reduzierung kleptokratischer und korrupter Tendenzen) können kleinbäu-

erlichen Betrieben mit ungünstigen Produktionsvoraussetzungen bessere Marktzugänge eröffnen und Wettbewerb auf konzentrierten Exportmärkten¹⁵⁶ schaffen.

Für nicht industrialisierte Länder sind *sicherer Zugang zu Land sowie Besitz von Land und natürlichen und technischen Produktionsmitteln* sehr von Vorteil (was die Regulierung und Ausweitung der Landbesitzrechte von kleinbäuerlichen Betrieben und Landarbeiterinnen und Landarbeitern einschließt). Das gilt auch für verstärkte Forschung, Entwicklung und Vermittlung von AWWT, das auf die Bedürfnisse von Betrieben mit wenigen Produktionsmitteln ausgerichtet ist. Stärkung der sozialen Netze und der Mitglieder der Gemeinschaft ebenso wie politische Beteiligung mittelloser und verletzlicher Teile der Gesellschaften bietet erhebliche Potenziale zur Reduzierung von Armut und zur Verbesserung der Lebensbedingungen. Gesetzlich garantierte Rechte und tatsächlicher Zugang zu Land und Produktionsressourcen wie Kleinkrediten und AWWT sind Schlüsselaspekte für verbesserte Gleichberechtigung und reale Möglichkeiten für Frauen, indigene Völker und andere benachteiligte Gruppen der Gesellschaften, aus wirtschaftlichen Möglichkeiten des Handels Vorteile ziehen zu können.

Optionen für Marktzugänge unter günstigeren Bedingungen

Besserer Zugang zu finanziellem Kapital, größere Wertschöpfung in ländlichen Räumen, Diversifizierung der gesamten Tätigkeiten vom Anbau bis zur Vermarktung, bessere Infrastrukturen, auf ressourcenarme Bäuerinnen und Bauern ausgerichtetes AWWT, die Förderung von Bauernverbänden, gemeinschaftliche Aktionen zur Nutzung größervolumiger Verarbeitung oder Vermarktung und alternative Vertriebswege können die Verhandlungsposition von kleinbäuerlichen Betrieben gegenüber globalen Handelsketten verbessern (ESAP; Globaler Bericht; LAC; SSA).

Verstärkte Verfügbarkeit von *Mikrofinanzierungen* ist eine Möglichkeit für kleinbäuerliche Betriebe, AWWT zu nutzen und Investitions- und Vermögensbildung zu fördern. Dazu gehören Produkte und Dienstleistungen von Finanzinstituten ebenso wie Kredite und andere Angebote, die von Akteuren aus der Wertschöpfungskette bereitgestellt werden. Neuere Dienstleistungsprodukte, zum Beispiel Versicherungen gegen Ernteausfall oder

¹⁵⁶ Dies sind Märkte, die von nur wenigen, meist großen Unternehmen dominiert werden.

Regenschäden, können dazu beitragen, Risiken der Anwendung neuer Techniken, beim Übergang zu agrarökologischen Praktiken oder bei Innovationen von Erzeugung und Vermarktung zu mindern.

Die Förderung des *fairen Handels und des zertifizierten ökologischen Landbaus* bietet andere Handelsstandards als die auf den Weltmärkten für Massengüter üblichen. Diese Regeln können die ökologischen und sozialen Bilanzen der Landwirtschaften verbessern und zu mehr Gerechtigkeit im internationalen Handel führen, da Bäuerinnen und Bauern und Landarbeiterinnen und Landarbeiter stabile und für sie vorteilhafte Einkommen erzielen können. Verpflichtungen für den Bezug von fair gehandelten Produkten, Unterstützung von Netzwerken für fairen Handel von Grundnahrungsmitteln und Süd-Süd-Zusammenarbeit sind viel versprechende Ansätze. Zertifizierter ökologischer Landbau ist eine Betriebsweise mit höherer Wertschöpfung für an Ressourcen arme Bäuerinnen und Bauern, die ja über umfassende Kenntnisse der standörtlichen Verhältnisse und über Innovationspotenzial verfügen. Zu den Optionen zur Förderung des ökologischen Landbaus gehören der Ausbau von entsprechenden Kapazitäten in Forschungseinrichtungen, Ernteversicherungen und günstige Kredite und Steuererleichterungen für Produktionsmittel und Verkauf. Neue Geschäftsmodelle und *Initiativen des privatwirtschaftlichen Sektors für nachhaltigen Handel* wenden die Standards aus fairem Handel und ökologischem Landbau mit dem Ziel an:

- Handelsabläufe durch Reduzierung der Kosten für Zertifizierungen und Einhaltung der Sicherheits- und Qualitätsbestimmungen für Gruppen von kleinbäuerlichen Betrieben zu verringern,
- finanzielle Nachhaltigkeit zu verbessern, indem Risiken, Verantwortung und Vorteile zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette ausgeglichener verteilt werden und
- Informationsaustausch und Aufbau von institutionellen und personellen Kapazitäten zu verstärken, um die Professionalisierung von Erzeugerorganisationen zu verbessern.

Marktmechanismen zur Internalisierung negativer und Anerkennung positiver externer Umwelteffekte

Zu den wichtigsten handels- und marktpolitischen Maßnahmen, die den großen ökologischen Fußabdruck der Landwirtschaft mithilfe von AWWT reduzieren sollen, gehören die Abschaffung verkehrter Subventionen für synthetische Dünger, Pestizide, Energie und Maschinerie, die Besteuerung externer Effekte, eine klarere Bestimmung und Durchsetzung von Besitzrechten, die Anerkennung von Leistungen und Bildung von Märkten für agrarökologische Dienstleistungen.

Zahlungen und Anerkennung für Umweltdienste (PES) sollen Ökosystemleistungen, die durch nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken bereitgestellt werden, wertschätzen und belohnen. Zu solchen Praktiken gehören *low input*- und *low emission*-Erzeugung, konservierende Bodenbearbeitung, vorsorgender Umgang mit Wassereinzugsgebieten, agroforstwirtschaftliche Praktiken und Kohlenstoffspeicherung. Hauptziel von PES ist die Schaffung regelmäßiger Einnahmen, die zu einer langfristig sozial und umweltgerechten Nutzung des Ökosystems beitragen, das die jeweilige Leistung zur Verfügung stellt. Um die Lebensbedingungen und die Umweltsituation zu verbessern, müssen die Maßnahmen so angelegt sein, dass kleinbäuerliche Betriebe und kleinbäuerliche Gemeinschaften und nicht nur Großgrundbesitzer profitieren (Globaler Bericht; LAC; NAE).

Andere Maßnahmen zur Minderung der externen Effekte der Landwirtschaften umfassen *Kohlenstoff- und Pestizidsteuern*, die Anreize zur Erfüllung international oder national vereinbarter Minderungsziele erzeugen, Steuerbefreiungen für biologische Pflanzenschutzmaßnahmen zur Förderung des integrierten Pflanzenschutzes und Anreize zur Nutzung vielfältiger Funktionen fruchtbaren Landes mit dem Ziel, breitere Einkommensquellen für Bäuerinnen und Bauern zu schaffen (ESAP; Globaler Bericht; LAC; NAE). *Kennzeichnungen für den Kohlenstoff-Fußabdruck* sind eine Möglichkeit, Energiekosten der landwirtschaftlichen Erzeugung durch Anwendung von Marktstandards zu internalisieren.¹⁵⁷ Von besonderer Bedeutung ist auch hier die Unterstützung von kleinbäuerlichen Betrieben, insbesondere in den Tropen, bei der Erfassung ihres Kohlenstoffumsatzes. In vielen

¹⁵⁷ Damit werden die wirklichen Kosten für die Erzeugung von bestimmten Gütern und Dienstleistungen erfasst.

Fällen wird eine integrierte Analyse des Energieaufwandes und der THG-Emissionen von Erzeugnissen aus weit entfernten nicht industrialisierten Ländern zu günstigen Ergebnissen kommen (Globaler Bericht).

Erkennung und Abschaffung von umweltzerstörenden Subventionen, einschließlich solchen für die Fischerei ist grundlegend wichtig. *Fischereisubventionen* zum Beispiel fördern Überfischung und bedrohen viele Bestände frei lebender Fische und damit die Lebensgrundlagen von Gemeinschaften, die vom Fischfang leben. Zu den Handlungsoptionen gehören Investitionen in wertschöpfende Verarbeitung und Subventionen für Fangbegrenzungen und die Abfederung von negativen sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen der Umstrukturierung der Fischereiwirtschaft (Globaler Bericht, Kap. 7).

Schlussendlich ist zur Erreichung von Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen eine erweiterte fach- und behördenübergreifende internationale Zusammenarbeit bei vielen landwirtschaftlichen und ökologischen Fragen ausschlaggebend. So könnte ein umfassenderes Abkommen zum Klimawandel einen modifizierten Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) umfassen, damit die vielfältigen Möglichkeiten des land- und forstwirtschaftlichen Bereichs zur Minderung des Klimawandels besser genutzt werden können. Das Abkommen sollte einen umfassenden Katalog von wählbaren Maßnahmen beinhalten, zum Beispiel:

- Aufforstung und Wiederaufforstung,
- Vermeidung von Waldvernichtung durch Befolgung eines gesamtstaatlichen anstelle eines projektbasierten Ansatzes, um Schlupflöcher möglichst klein zu halten und
- eine ganze Reihe landwirtschaftlicher Praktiken, zum Beispiel Bodenbearbeitung ohne beziehungsweise mit nur geringer Nutzung von Pflügen, umweltschonende Tierhaltung und Nassreisbau.

Andere Maßnahmen wären unter anderem die Reduzierung landwirtschaftlicher Subventionen, die THG-Emissionen fördern. Ein Nach-Kyoto-Abkommen könnte auch Mechanismen beinhalten, die Anpassungen an veränderte klimatische Bedingungen fördern und unterstützen, insbesondere in sehr verletzlichen Regionen wie den Tropen und Subtropen, sowie Mechanismen zur Förderung nachhaltiger Entwicklungen (Globaler Bericht; NAE). Wirksame Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren zwi-

schen multilateralen Umwelt- und Handelsabkommen sind erforderlich, damit Handelsregelungen nicht Umwelt- und Entwicklungsbelange dominieren.

Fortentwicklung von Regierungsführung, Verwaltungs- und Verantwortungsstrukturen

Will man die in den internationalen Handelsbeziehungen bestehenden Ungleichgewichte zwischen kleinbäuerlichen Betrieben und einer winzigen Gruppe mächtiger global agierender Handelsunternehmen verändern, dann ist die Bildung einer *internationalen Wettbewerbspolitik* vonnöten. Dazu gehören multilaterale Regeln für restriktive Geschäftspraktiken und ein internationaler Überprüfungsmechanismus für Fusionen und Übernahmen von Unternehmen der Agrarindustrie, die in vielen Ländern gleichzeitig tätig sind. Die Schaffung einer unabhängigen Agentur, die das Mandat des *Zentrums für transnationale Korporationen* der Vereinten Nationen (UNCTC) fortführt, könnte für die Agenda nachhaltiger Entwicklung dringend notwendige Informationen und Analysen erarbeiten.

Qualität der Führung und Transparenz der Verantwortlichkeiten in Entscheidungsprozessen zu AWWT sind sehr wichtig. Dies umfasst die Bereitstellung von mehr Informationen und Analysen für Entscheidungsträger und eine sinnvolle Partizipation aller für die jeweiligen Fragen relevanten Beteiligten. *Ausbau und Stärkung der institutionellen und personellen Kapazitäten nicht industrialisierter Länder* für Analyse und Identifikation der für sie vorteilhaftesten Handlungsoptionen und zur Wahrnehmung einer vollwertigen und wirksamen Rolle in Verhandlungsprozessen sind grundlegende Voraussetzungen für positive und gerechte Ergebnisse von Handelsgesprächen. Zusätzliche Unterstützung in diesem Sinne und andere unterstützende Maßnahmen sind erforderlich. Auch der Aufbau nationaler und regionaler Expertengruppen, die die Interessenkonstellationen aller Beteiligten analysieren und Verhandlungspositionen empfehlen, sollte in Betracht gezogen werden.

Häufig sind nur begrenzte Informationen über die möglichen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen vorgeschlagener Handelsabkommen und neuer Technologien auf unterschiedliche Gesellschaftsbereiche und Weltregionen verfügbar. Im Bereich des Handels sollten For-

derungen nach einem besseren Zugang zu Informationen umgesetzt werden, damit die Zivilgesellschaft stärker an der Politikformulierung teilhaben kann (Globaler Bericht). Analysen, die auf Länder mit verschiedenen Entwicklungsstadien und auf unterschiedlich gestaltete Landwirtschaften und verschiedene Situationen von Haushalten zugeschnitten sind, bilden bessere Informationsgrundlagen für politische Entscheidungen im Sinne der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele. Eines der Instrumente, mit denen sich Zielkonflikte von vorgeschlagenen Handelsabkommen besser abschätzen und bewerten lassen, ist die *Strategische Folgenabschätzung und -bewertung* (SIA).¹⁵⁸ Das befördert bei den Verhandlungspartnern und anderen interessierten Beteiligten ein weitergehendes Verständnis der möglichen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Risiken und Vorteile, bevor verbindliche Festlegungen erfolgen.

Mithilfe einer zwischenstaatlichen Rahmenvereinbarung zur Durchführung vergleichender Technikfolgenabschätzungen und -bewertungen könnten politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern mehr Informationen über neuentwickelte Technologien für die Landwirtschaft zur Verfügung gestellt werden, unter anderem auch über Nanotechnologien. In diesem Kontext könnten dann unabhängige internationale, regionale oder nationale Agenturen geschaffen werden, die bedeutsame neue Technologien abschätzen und bewerten und damit ein Früherkennungs- und Frühwarnsystem bereitstellen. Ebenso könnte ein multilaterales Abkommen für frühzeitige vergleichende Technikfolgenabschätzung und -bewertung in Bezug auf Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele ausgearbeitet werden.

¹⁵⁸ *Strategic Impact Assessment* ist der Versuch, vor dem Treffen einer Entscheidung möglichst alle Folgen-Dimensionen zu erkennen und zu analysieren, soweit möglich auch quantitativ. Hauptanwendungsgebiet des SIA sind Umweltfolgen. Es gibt diesbezüglich keine einheitliche Terminologie oder auch Methodik. Nicht selten wird synonym zu SIA EIA verwendet, das *Environmental Impact Assessment* oder SEA, das *Strategic Environmental Assessment*, vgl. Fischer, Thomas B. (2007): *Theory & Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach*, London, Earthscan und Gibson, Robert B. (2005): *Sustainability Assessment. Criteria and Processes*, London: Earthscan.