

# Kapitel 2

## Internationale Beziehungen

### **Rückblick 2001: Welternährungsgipfel verschoben – der Hunger bleibt**

von Astrid Engel und Gerhard Hirn

Der für November 2001 in Rom geplante Welternährungsgipfel sollte eines der zentralen Ereignisse der internationalen Agrarpolitik des Jahres 2001 werden. Die Beschlüsse und Zielsetzungen des Gipfels von 1996 sollten überprüft und erneuert und die Bekämpfung des Hungers sollte zu einem zentralen Thema der Weltpolitik werden. Allerdings wurde dieser Gipfel kurzfristig abgesagt bzw. auf 2002 verschoben.

Die Absage durch den Generaldirektor der FAO Jacques Diouf am 15. Oktober 2001 war die Reaktion auf das unverhüllte Desinteresse der gastgebenden italienischen Regierung Berlusconi, die innerhalb von zehn Wochen den Tagungsort dreimal verlegte. Mit der Begründung, man habe Angst vor einer Wiederholung der Begleitumstände des Weltwirtschaftsgipfels in Genua, erklärte Regierungschef Berlusconi Anfang August kurzerhand, der Welternährungsgipfel könne nicht in Rom stattfinden. Er schlug Westafrika als Tagungsort vor. Die Verlegung einer so großen Veranstaltung in ein anderes Land ist kurzfristig aber kaum zu organisieren und wäre mit erheblichen Kosten verbunden gewesen, die die italienische Regierung zu tragen gehabt hätte. Daher bot sie kurzzeitig Rimini an. Aber auch dafür wurden die nötigen Finanzmittel nicht zur Verfügung gestellt. Anfang Oktober – mit der Begründung, die Sicherheitsbedenken seien mittlerweile nur noch gering – wurde Rom doch wieder 'freigegeben'. Ob dieses letzte Manöver oder aber die kriegerischen Auseinandersetzungen in Afghanistan den Ausschlag für die Absage des Gipfels gaben, sei dahingestellt. Klar ist jedoch, dass die Entscheidung von Jacques Diouf starken symbolischen Charakter hatte: Abgesehen davon, dass Berlusconi kein Interesse an diesem Gipfel hatte, galt die weltweite politische Aufmerksamkeit im Herbst 2001 ohnehin nur den Ereignissen in Afghanistan – dass sich dort eine Hungerkatastrophe unabsehbaren Ausmaßes anbahnte, spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Trotz der Absage bzw. der Verschiebung soll der Welternährungsgipfel im Mittelpunkt dieses Überblicks über das Jahr 2001 stehen.

Daneben ist das Augenmerk auf Ereignisse gerichtet, die eng mit der zukünftigen Sicherung der Welternährung zusammenhängen: Es wird über Eigentumsrechte an der biologischen Vielfalt verhandelt und damit über eines der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsmittel überhaupt: das Saatgut. Von Bedeutung ist hier zum einen das *TRIPS-Abkommen* (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*; zu deutsch: Abkommen über handelsrelevante Aspekte der Rechte auf geistiges Eigentum) in der WTO. Das Abkommen unterliegt seit Ende 1999 einem Überprüfungsprozess. Ein zweites Abkommen ist das *International Undertaking on Plant Genetic Resources*, eine Art internationaler Saatgutvertrag, der Regelungen zum Umgang mit landwirtschaftlichen Nutzpflanzen enthält. Dieser Vertrag wurde im Juli 2001 von der dafür zuständigen FAO-Kommission verabschiedet und sollte bei dem abgesagten Welternährungsgipfel zur Beratung vorgelegt werden. Als Drittes sind die Verhandlungen der sogenannten *Ad hoc Open Ended Working Group on Access and Benefit-Sharing* zu nennen. Diese Arbeitsgruppe tagte vom 22. bis 26. Oktober 2001 in Bonn. Sie wurde bei der letzten Vertragsstaatenkonferenz der *Konvention über biologische Vielfalt* eingerichtet, um Richtlinien für den Zugang und die Nutzung der weltweit vorhandenen pflanzengenetischen Ressourcen zu entwickeln. Alle drei Vereinbarungen stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Die Auseinandersetzung um die Patentierbarkeit von Lebewesen (beziehungsweise Teilen davon) spielt dabei eine zentrale Rolle. Ein weiterer wesentlicher Konfliktpunkt ist die Frage, wie die Interessen der Bauern und der indigenen Bevölkerung gegenüber denen der Industrie, aber auch ihren jeweiligen Regierungen gestärkt werden können – oder überhaupt sollen.

Auf bundesdeutscher Ebene bewegte das Thema 'Agrarwende' natürlich nicht nur Landwirtschafts- und Umweltschutzorganisationen, es wurde auch von Entwicklungs-NGOs aufgegriffen und zum Teil heftig diskutiert. Dabei standen zwei Fragestellungen im Mittelpunkt:

1. Welche Anforderungen an eine Agrarwende müssen gestellt werden, damit sie auch 'entwicklungspolitisch verträglich' ist?
2. Kann eine 'echte' Agrarwende so gestaltet werden, dass sie nicht permanent mit den Spielregeln der WTO kollidiert? Oder anders herum: Wie müssen die WTO-Verträge gestaltet werden, um eine sozial-ökologische Agrarwende nicht nur in Deutschland zu ermöglichen? (Näheres hierzu im Beitrag von Tobias Reichert und Martina Schaub)

## Trends auf dem Weltmarkt für Agrarprodukte

### Getreide

Entgegen der ursprünglichen Prognosen wird die globale Getreideernte des Jahres 2000/2001 (Weizen, sonstiges Getreide und Reis) den Umfang des Vorjahres nicht erreichen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Ernten bei Futtergetreide und Reis niedriger ausfielen als ursprünglich angenommen. Während die globale Weizenernte nur knapp an das Niveau des Vorjahres herankommt, konnte in der EU aufgrund einer kräftigen Flächenausdehnung und hoher Ernteerträge eine Rekordweizenernte eingefahren werden. Der Rückgang der globalen Reisernte wird u.a. durch starke Flächeneinschränkungen in der Volksrepublik China verursacht. China hat insgesamt mit starken Ertragseinbußen bei Getreide zu kämpfen. Die FAO weist darauf hin, dass durch die relativ niedrige Produktion in Verbindung mit einem Anstieg des Verbrauchs ein Eingriff in die Reserven sehr wahrscheinlich ist. Damit zeichnet sich ein Absinken der Getreidevorräte unter die Grenze von 17–18% des weltweiten Verbrauchs ab. Diese Marge sieht die FAO als Mindestgröße zur Sicherstellung der Welternährung an.

### Weltgetreideernte unter Vorjahresniveau

Trotz der geringeren Erntemengen stiegen die Getreidepreise nur geringfügig an. Bei Weizen lag dies beispielsweise daran, dass einige nicht-traditionelle Anbieter (wie z. B. Indien und Pakistan) plötzlich große Mengen auf dem Weltmarkt anboten und China

trotz großer Ernteeinbrüche seinen Bedarf nicht über den Weltmarkt deckte sondern über die eigenen Vorräte. Der Weltmarktpreis für Reis fiel im Jahr 2000 drastisch auf sein niedrigstes Niveau seit 1987, weil viele Importeure aufgrund der hohen Preise der Vorjahre ihre Importe einschränkten. Mit einem weiteren Absinken wird gerechnet.

Für den internationalen Handel mit Agrarprodukten bekommt ein Faktor zunehmend Gewicht, der bisher wenig Beachtung fand: Die zunehmende ‘Verunreinigung’ mit GVOs (gentechnisch veränderte Organismen) und die unterschiedliche Haltung einzelner Regierungen hierzu. So stoppte Japan im vergangenen Jahr Mais-Einfuhren aus den USA. In ihnen wurde eine gentechnisch veränderte Maissorte entdeckt, die in den USA nur für Futterzwecke zugelassen war (siehe auch Überblick zum Jahr 2001 im Kapitel Gentechnik). Diese Maßnahme hat die Maiseinfuhr aus den USA praktisch zum Erliegen gebracht, weil sich die Suche nach garantiert GVO-freien Angeboten als nicht einfach erwies.

### **Der Markt für Öle und Fette**

Auf den Märkten für Ölsaaten und Eiweißfuttermittel hat sich im Laufe der letzten beiden Jahre eine Verschiebung ergeben: Stand 1999 noch die Nachfrage nach pflanzlichen Ölen im Vordergrund, gewann ab 2000 die Eiweißkomponente immer mehr an Bedeutung. Dem steht jedoch eine kontinuierliche Erhöhung des Angebots bei pflanzlichen Ölen gegenüber (von 93,2 Mio. t Weltproduktion in 1994 auf 116,2 Mio. t in 2000/2001). Zurückzuführen ist dies vor allem auf die Produktionsausweitung bei Palmöl in Indonesien und Malaysia als auch bei Raps in Europa, Kanada und Australien. Während Malaysia und Indonesien fast ausschließlich für den Weltmarkt produzieren, bedient die EU mit ihrer steigenden Rapsernte vor allem europäische Ölmühlen, die damit sicherstellen wollen, keine gentechnisch veränderten Rohstoffe zu verarbeiten. So befinden sich die Preise für pflanzliche Öle seit 1998 auf Talfahrt und es ist damit zu rechnen, dass dieser Trend anhält.

### **Zucker**

Die Zuckererzeugung im Jahr 2000/2001 wurde bei Redaktionsschluss auf ca. 130 Millionen Tonnen geschätzt. Sie erreichte damit die Rekordernten der beiden vorangegangenen Jahre (mehr als 135 Mio. t) nicht. Wesentlicher Grund für den Rückgang waren die Ernteeinbrüche in Brasilien infolge extremer Trockenheit im Süden des Landes. Die Gesamterzeugung Brasiliens sank von 28 Millionen Tonnen auf 16 Millionen Tonnen. Dennoch bleibt dieses Land größter Zuckerexporteur der Welt.

Der Rückgang der erzeugten Menge hatte eine leichte Erholung der Preise zu Folge, die im März 2000 den niedrigsten Stand seit 14 Jahren erreicht hatten. Im Durchschnitt lagen die Preise in 2000 um 30% über denen des Vorjahres. Damit lagen sie aber weiterhin wesentlich unter dem Niveau von Mitte der 90er Jahre. Die weitere Entwicklung des Weltzuckermarktes ist schwer einzuschätzen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass in den kommenden Jahren das Angebot stärker wächst als die Nachfrage. Entscheidend werden u. a. die Entwicklungen in Brasilien, Australien, auf den wichtigen asiatischen Märkten (v. a. Thailand, Indien und China) und in den Ländern des North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA) sein. Bei letzteren wird sich die Vereinbarung zwischen den USA und Mexiko bemerkbar machen, wonach Mexiko seit 2001 seine Zuckerexporte in die USA erheblich steigern darf. Über die Höhe dieser Exporte streiten sich die beiden Länder jedoch noch.

### **Kaffee und Kakao**

Der Weltmarktpreis für Kaffee fiel quasi über das gesamte Jahr 2000, im Durchschnitt lag er um 25% niedriger als im Vorjahr. Insgesamt wurde im Jahr 2000/2001 nur halb so viel für Kaffee gezahlt wie im Durchschnitt der 80er Jahre. Dennoch ist ein Rückgang der Produktionsmenge nicht in Sicht: Für das Jahr 2001 wurde – dem Trend der vergangenen Jahre folgend – ein weiterer Anstieg der Produktion erwartet. Wegen der permanent niedrigen Kaffeepreise trafen die in der ACPC

### **Preise für Kaffee und Kakao am Boden**

(*Association of Coffee Producing Countries*) zusammenschlossenen Länder eine Vereinbarung, die der Stabilisierung der Kaffee-Preise dienen soll: Die Mitgliedsländer werden ihre Kaffee-Exporte um 20% reduzieren, wenn der Preis unter ein bestimmtes Minimum fällt.

Die Entwicklung auf dem Weltkakaomarkt ist ähnlich dramatisch: Einem ständig steigenden Angebot steht eine stagnierende bzw. wenig steigende Nachfrage gegenüber. So hat sich der Weltkakaopreis bis heute nicht von seinem Rekordtief im Jahr 2000 (dem niedrigsten Preis seit 27 Jahren) erholt.

### **Welternährungsgipfel in Rom – das Ende des Hungers?**

Jeden Tag sterben 24.000 Menschen an den Folgen von Hunger und Unterernährung; drei Viertel dieser Opfer sind Kinder unter fünf Jahren. Diese Tragödie ist den Entscheidungsträgern und der Gesellschaft zwar bewusst, dennoch bleiben die Maßnahmen im Kampf gegen den Hunger weit hinter dem Nötigen und Möglichen zurück. Nach den schweren Terroranschlägen in New York und Washington ist zu befürchten, dass die Staaten nun ihre Energie und Aufmerksamkeit auf sicherheitspolitische und militärische Ziele ausrichten. Doch dabei darf die Einsicht nicht ins Hintertreffen geraten, dass militärische Mittel zu kurz greifen, um die Wurzeln und Ursachen des Terrorismus zu treffen. In diesem Sinn

**Die Maßnahmen im Kampf gegen den Hunger bleiben weit hinter dem Nötigen und Möglichen zurück**

muss auch die Entwicklungspolitik neu gewichtet werden. Die Anstrengungen um Armut und Hunger zurückzudrängen sind zu intensivieren. Eine grundsätzliche Neuorientierung in der Agrar- und Ernährungspolitik ist überfällig. Und die muss auch in finanziellen und politischen Schwerpunktsetzungen erkennbar werden: Agrar- und Ernährungspolitik müssen sich ergänzen und in die gleiche Richtung gehen!

### **Der Gipfel 1996**

1996 hatte die FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) die Regierungen der Welt zum Welternährungsgipfel nach Rom eingeladen. Vertreter von 185 Staaten und der EU nahmen teil. Bei dem Treffen bekannten sich die Beteiligten gemeinsam zu dem Ziel, durch eine gemeinsame Anstrengung weltweit die Zahl der unterernährten und hungernden Menschen bis zum Jahre 2015 von 800 Millionen auf 400 Millionen zu halbieren. Die FAO erwartet, dass dank eines geringeren Bevölkerungswachstums sowie wachsender Produktivität und Einkommen die Zahl der Hungernden künftig sinkt. Doch das anvisierte Ziel des Welternährungsgipfels wird deutlich verfehlt werden. Es wird geschätzt, dass 2015 noch immer mindestens 580 Millionen Menschen unterernährt sein werden. In Süd- und

**Das Ziel des Welternährungsgipfels wird deutlich verfehlt werden**

Ostasien scheint es möglich, das Ziel der „Halbierung“ zu erreichen. Positives Beispiel im FAO-Welternährungsbericht 2000 ist Thailand. Dort ist es gelungen zwischen 1988 und 1996 die schwere Unterernährung von Kleinkindern zu beseitigen und den Anteil von Menschen in Armut von 32,6 auf 11,4% zu verringern. Dagegen wird erwartet, dass die Zahl der Hungernden im Nahen Osten und in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara noch ansteigt.

### **Der neue Welternährungsgipfel ...**

Um das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996 doch noch zu erreichen und sich auf dafür taugliche wirkungsvolle Maßnahmen zu verständigen, lud die FAO fünf Jahre später Staats- und Regierungschefs wieder nach Rom ein. Ebenso sollten Organisationen der Vereinten Nationen, regierungsübergreifende sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) teilnehmen. Auch wenn der Gipfel abgesagt wurde: 2002 soll er auf jeden Fall stattfinden (wahrscheinlich im Juni).

Die Erklärung von 1996 und der Aktionsplan sollen nicht neu diskutiert werden. Die FAO erwartet, dass die Regierungen ihre Verpflichtungen bekräftigen und geeignete

### Hunger – Realität für über 800 Millionen Menschen

„826 Millionen Menschen haben noch immer nicht genug zu essen, in einer Zeit mit noch nie da gewesenem Überfluss“, so lautet die Kernaussage des Weltberichts der FAO zu Hunger und Unterernährung aus dem Jahr 2000. Für die Hälfte dieser Menschen ist der Hunger lebensbedrohend. Hauptgrund für Unterernährung und Hunger in der Welt sind nicht die fehlenden technischen Möglichkeiten um genügend Nahrungsmittel zu erzeugen, sondern der fehlende Zugang zu Nahrungsmitteln oder produktiven Ressourcen. Tatsächlich werden weltweit insgesamt ausreichend Nahrungsmittel produziert, um (theoretisch) alle Menschen ernähren zu können – doch jeder Zehnte auf der Erde hungert.

Die Zahl der Hungernden sinkt zwar um 8 Millionen Menschen pro Jahr; doch um wirklich eine Verringerung auf 400 Millionen Betroffene im Jahre 2015 zu erreichen (Ziel des FAO-Gipfels von 1996), muss jährlich mindestens 20 Millionen Menschen geholfen werden, einen sicheren Zugang zu ausreichender Nahrung zu bekommen. Und selbst wenn dies gelingt, bleiben noch immer 400 Millionen Menschen, denen das Recht auf Nahrung verschlossen bleibt: Menschen, denen es an Land, Produktionsmitteln und Einkommen fehlt um ihre absoluten Grundbedürfnisse zu erfüllen.

### Bauernfamilien hungern

Etwa 60 bis 70 % der Weltbevölkerung leben von der Landwirtschaft. Und 70 % der Armen leben auf dem Land. Ihr Einkommen hängt fast vollständig von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung ab. Die meisten der Hungernden sind Bauern und ihre Familien. Oft besitzen sie kein Land oder nur sehr kleine Flächen, auf denen nicht genug wächst.

Hunger hat eine Vielzahl von Wurzeln, weit jenseits der Frage, wie viel Nahrungsmittel insgesamt erzeugt werden. Hunger entsteht durch Armut, ungerechte Besitzverteilung, Landvertreibungen, Naturkatastrophen, Umweltzerstörung oder kriegerische Auseinandersetzungen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) bezeichnet ihn als eine Frage der Nahrungsbeschaffung.

Die Not ist weiblich: in Afrika sorgen Frauen für 80% der Nahrung. Doch sie besitzen weniger als 10% der Felder. Frauen und Kinder sind am stärksten von Hunger und Unterernährung betroffen.

Maßnahmen gegen Hunger und Armut ergreifen. Die seit 1996 erreichten Fortschritte sollen überprüft, mögliche Maßnahmen skizziert sowie politischer Wille und Ressourcen mobilisiert werden. Dabei scheint auch die FAO weitere Handelsliberalisierung als das Patentrezept gegen den Hunger zu favorisieren. Das Thema Zugang zu Land und Ressourcen als Bestandteil einer offiziellen Resolution wird insbesondere von den USA sehr kritisch betrachtet. Die FAO setzt verstärkt auf Marktliberalisierung, Privatinvestitionen, neue Technologien wie Gentechnik sowie Good Governance (besseres Management durch die Regierungen).

Ein kontroverses Thema wird die Frage sein, ob Gentechnik entscheidend zur Ernährungssicherung beitragen kann oder ob sie die (agro-)biologische Vielfalt und die Welternährung gar gefährdet. Als Lösung wurde sie u. a. bei der internationalen Agrarforschungstagung des IFPRI in Bonn (*International Food Policy Research Institute*) dargestellt. Trotz gewichtiger Gegenargumente ist der wissenschaftliche Mainstream weiter fasziniert. In diese Richtung weist auch die veränderte Einstellung des Entwick-

### Die Erklärung zur Welternährungssicherheit (Rom, 1996)

**Das Ziel:**

Die Zahl der unterernährten Menschen spätestens bis zum Jahr 2015 auf die Hälfte des gegenwärtigen Stands verringern.

**Die sieben Verpflichtungen:**

- Gute politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen.
- Armut bekämpfen und allen Menschen den Zugang zu genügender und gesunder Nahrung ermöglichen.
- Die ländliche Entwicklung und die nachhaltige landwirtschaftliche Produktion fördern.
- Die Handelspolitik auf dem Weg zu einem fairen und marktorientierten Welthandelssystem in den Dienst der Ernährungssicherung stellen.
- Krisen verhindern und Nothilfe leisten.
- Ausreichend in Humanressourcen, in nachhaltige Systeme der Ernährung, Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft sowie in die ländliche Entwicklung investieren.
- Diesen Aktionsplan in die Tat umsetzen und die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung überwachen.

lungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP, *United Nations Development Program*), das wesentliche Fortschritte für die Ernährungssicherung durch die Gentechnik erwartet (siehe Beitrag von Hartmut Meyer im Kapitel Gentechnik).

Die Wiederherstellung von Frieden und sozialer Stabilität scheint der entscheidende Schlüssel dafür zu sein, das Ziel des Welternährungsgipfels zu erreichen. So äußerte sich zumindest William H. Meyers, Direktor der Abteilung „Landwirtschaft und wirtschaftliche Analyse“ der FAO im September 2001 in Bonn. Die Erfahrungen von Afghanistan, Somalia und der Volksrepublik Korea zeigen, dass Kriege hohe Kosten verursachen und insbesondere schwache Bevölkerungsgruppen, insbesondere die ganz Armen, ernste Probleme haben, überhaupt an Nahrungsmittel heranzukommen. Nach Meyers ist in diesen Ländern durch Krieg und wirtschaftlichen Zusammenbruch die Zahl derjenigen Menschen deutlich gestiegen, die an Unterernährung und anderen Formen von Mangel leiden.

Der Kampf gegen Hunger und Mangel ist daher eine Aufgabe für alle gesellschaftlichen Kräfte, für die gesamte Menschheit. Er kann nicht allein eine Aufgabe der Agrarminister sein, die sich nach fünf Jahren wieder auf Einladung der FAO in Rom – oder anderswo – treffen.

#### **...und internationaler Agrarhandel**

Dem Beschluss des Welternährungsgipfels von 1996 gemäß muss die internationale Handels- und Agrarpolitik der Ernährungssicherheit dienen. Sie darf keinen anderen Interessen untergeordnet werden. Das heißt, dass das Thema Welternährung und das Thema Welthandel zusammengehören. Welternährungsgipfel und WTO-Verhandlungen müssen deshalb verknüpft werden. Auch der WTO-Gipfel muss die Ziele von Rom voranbringen. Soziale Aspekte und Fragen der Nachhaltigkeit dürfen dort nicht weiter ausgeblendet werden. Diese Prioritäten sind auch bei anderen internationalen Gipfeltreffen (wie beispielsweise die *Rio+10-Konferenz* 2002 in Johannesburg) zu berücksichtigen. Sonst geht freier Handel vor Ernährungs- bzw. Nahrungssicherheit.

Libérale Ökonomen glauben, dass der Abbau von Handelsschranken im Agrarsektor und die Einschränkung staatlicher Markteingriffe langfristig zu stabileren Rohstoffpreisen führen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung der Agrarmärkte unterstützen diese These jedoch nicht. Das hat verschiedene Ursachen: Beispielsweise ist die Realität auf den Märkten weit entfernt von einem Austauschverhältnis unter gleichen Partnern (siehe auch den Beitrag von Jean Christoph Kroll im Kapitel Agrarpolitik). Außerdem wächst der weltweite Handel zwischen transnationalen Konzernen. Sie wickeln bereits mehr als die Hälfte des gesamten Welthandels ab. Der interne Handel dieser Konzerne umfasst bereits ein Drittel des gesamten Welthandels. Die (Markt-) Macht einzelner multinationaler Konzerne übertrifft sogar die Wirtschaftskraft ganzer Nationen. So errechnete die EFTA (*European Fair Trade Association*), dass der Umsatz der vier größten Multis 1995 das Bruttosozialprodukt von ganz Afrika überstieg. Die Konzentration ist im Lebensmittel- und Rohstoffbereich weit fortgeschritten. Akteure sind Konzerne wie *Nestle*, *Unilever*, *Shell* oder *Exxon*. Für Entwicklungsländer hat es besonderes Gewicht, wenn z. B. Unilever allein 85 % der Teeverkäufe in Indien abwickelt, etwa 20 Konzerne den Weltkaffeehandel beherrschen oder sechs Konzerne 70 % des Weizenhandels kontrollieren.

**Das Thema Welternährung und das Thema Welthandel gehören zusammen. Welternährungsgipfel und WTO-Verhandlungen müssen verknüpft werden**

Das Ungleichgewicht in den Handelsbeziehungen spiegelt sich auch darin, dass die Kluft zwischen Arm und Reich immer größer wird. Inzwischen ist bei wachsendem Wohlstand das Pro-Kopf-Einkommen in den Ländern mit dem reichsten Fünftel der Menschheit etwa 74-mal so hoch wie in den Ländern, in denen das ärmste Fünftel der Menschheit lebt. 1960 lag das Verhältnis noch bei 30:1. Offenbar spalten die Globalisierung und die weltweite Vernetzung der Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte die Welt immer stärker in Gewinner und Verlierer – ein Effekt, der sich auch innerhalb der Länder zeigt. Drastisch vergrößert hat sich der Abstand beispielsweise innerhalb von Großbritannien und den USA. In Polen, Ungarn, Tschechien oder der Slowakei hat sich die Kluft nur unwesentlich vertieft. Die größten Unterschiede herrschen traditionell in Lateinamerika. In Brasilien, Paraguay, Kolumbien oder Ecuador verfügen die ärmsten 20 % der Bevölkerung gerade über 2 % der Einkommen.

### **Das Recht auf Nahrung verwirklichen – in allen Politikbereichen**

Das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996, den Hunger zu halbieren, ist Teil eines Bündels internationaler Entwicklungsziele, die die Bundesregierung im Aktionsprogramm 2015 „Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe“ zusammengefasst hat. Das BMZ betont, dass Ernährungssicherheit nicht ohne eine gleichzeitige substanzielle Bekämpfung der Armut erreicht werden kann, da Hunger und Unterernährung eng mit Armut verknüpft sind.

Die Teilnehmer einer Expertentagung von FAO und UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Bonn betonten, dass das Recht auf Nahrung und andere ökonomische, soziale und kulturelle Rechte ebenso echte Menschenrechte seien wie bürgerliche und politische Rechte. Um das Menschenrecht auf Nahrung zu verwirklichen, müsse Ernährungssicherung als Querschnittsaufgabe der Politik durchgesetzt werden.

Die Bundesrepublik hat einige positive Impulse zur Bekämpfung von Armut und Hunger gegeben. Es gibt erste Erfolge bei der Öffnung des EU-Marktes für Erzeugnisse aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), auch wenn lange Übergangsfristen diese Öffnung verwässern. In der Entwicklungszusammenarbeit steht als Ziel 'Hilfe zur Selbsthilfe' obenan: So werden u. a. Aufbau und Förderung leistungsfähiger lokaler Institutionen, Land- und Forstwirtschaft, Infrastruktur und Kleingewerbe unterstützt.

In der Agenda 2000, dem agrarpolitischen Fahrplan der EU, wird Hungerbekämpfung allerdings überhaupt nicht erwähnt. Noch immer drückt die EU durch subventionierte

Exporte die Weltmarktpreise für Agrarprodukte. Die Kohärenz zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik fehlt bei der EU-Politik noch immer. Angesichts der riesigen Aufgabe den Hunger zu besiegen, ist es jedoch besonders schwerwiegend, dass die Entwicklungshilfe gekürzt wurde.

Die Organisationen FIAN (FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk) und die weltweite Dachorganisation der Kleinbauern *La Via Campesina* engagieren sich daher in einer gemeinsamen Kampagne unter dem Titel „Brot, Land und Freiheit“ für Agrarreformen und unterstützen nationale Bewegungen; auch durch globale Vernetzung. Die Kernpunkte ihrer Agrarreform-Kampagne sind Landreform, Verfügung über produktive Ressourcen wie Saatgut und Wasser, günstige Kredite, angepasste Technologien, fachliche Beratung, Gleichberechtigung der Frauen (auch in Besitz- und Erbrecht) sowie gerechtere Handelsbedingungen.

**Die Kohärenz zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik fehlt bei der EU-Politik noch immer**

Grundlegende Erfolgsbedingung ist es, die betroffenen Menschen in Entscheidungs- und Veränderungsprozesse einzubeziehen und ihnen Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu sichern. Die Bedeutung der Einbindung der Menschen in die Programme betont auch die FAO, die auf greifbare Erfolge ihres Programms zur Beteiligung der Bevölkerung (*People's Participation Programme – PPP*) verweist. Die beschriebenen Erfolge reichen von höherer landwirtschaftlicher Produktivität, höheren Einkommen und Ersparnissen, mehr Arbeitsplätzen, besserer Infrastruktur bis zum Erwerb neuer Fähigkeiten.

**Nichtregierungsorganisationen mobilisier(t)en für Rom und Katar**

Im Vorfeld der beiden ursprünglich zeitlich sehr nah beieinander gelegenen Gipfeltreffen in Rom (Welternährungsgipfel) und Katar (WTO-Ministerkonferenz) wurden weltweit zahlreiche Nichtregierungs- und Bauernorganisationen aktiv. Viele von ihnen stellten neben der zeitlichen Nähe auch eine inhaltliche Beziehung zwischen diesen beiden Konferenzen her. So stand der Aufruf der internationalen NGO-Koordination unter dem Motto: „Hunger soll zum Bindeglied werden zwischen Rom und Katar!“ Auch wenn die zeitliche Nähe durch die Verschiebung des Welternährungsgipfels nicht mehr gegeben war, blieben die inhaltlichen Forderungen aktuell.

Die Anforderungen der NGOs an die deutschen, EU- und internationalen Positionen für die Verhandlungen zu Welternährung und Welthandel konzentrieren sich auf fünf Schlüsselfragen:

- Verankerung des *Rechts auf Nahrung* in internationalen Abkommen (z. B. WTO) und anderen relevanten Politikfeldern und in der jeweiligen nationalen Sozialpolitik.
- Garantie *nationaler Ernährungssouveränität*: das Recht der Völker aller Länder, ihre eigene Nahrungsmittelpolitik zu bestimmen.
- Unterstützung *agro-ökologischer, organischer und anderer nachhaltiger Alternativen* zum gegenwärtigen Agrar-Industrie-Modell auch wegen ihrer Bedeutung für die Ernährungssicherheit.
- Schaffung und Sicherung des *Zugangs zu Ressourcen* wie Land, Wald, Wasser, Kredite und genetische Ressourcen; Landreform und Sicherheit des Besitzes (rechtliche Absicherung von Besitztiteln).
- Stärkung der *Demokratie und Beteiligung der Zivilgesellschaft*: grundlegend sind die Stärkung der Gemeinden und bindende Vereinbarungen, um ihre Leistungsfähigkeit und ihren rechtlichen Status zu stärken. Die internationalen Mechanismen sollten das Ziel haben, den nationalen Demokratisierungsprozess wirtschaftlich, sozial und politisch zu unterstützen anstatt ihn zu schwächen.



Konkrete Forderungen der NGOs enthält der im untenstehenden Kasten dargestellte Katalog zum Welternährungsgipfel, der von der AG Landwirtschaft und Ernährung des Forum Umwelt und Entwicklung erarbeitet und von zahlreichen NGOs unterzeichnet wurde.

Auch der internationale gewerkschaftliche Dachverband IUF (*International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers Associations*) wurde aktiv. Die IUF vertritt 333 nationale Gewerkschaften in 120 Ländern. Zum Ernährungsgipfel ruft die IUF zur Unterstützung im Kampf gegen eine der größten Ungerechtigkeiten der Welt auf: In vielen Gebieten gehören Landarbeiter zu den Allerärmsten. Es ist paradox, dass diejenigen, die dazu beitragen, die Welt zu ernähren, oft am wenigsten dazu in der Lage sind, sich selbst und ihre Familien zu ernähren. Die IUF fordert, Landarbeiter und ihre Gewerkschaften als wichtige Gruppe anzuerkennen, die

### Forderungen zum Welternährungsgipfel

Wir fordern die Bundesregierung auf, ihre nationale und internationale Agrarpolitik im Sinne einer weltweit nachhaltigen Wirtschaftsweise sowie fairer Handelsbedingungen zu gestalten und an folgenden Eckpunkten auszurichten:

- Ernährungssicherheit ist eine Querschnittsaufgabe für die Regierung, bei der die Beteiligung der Zivilgesellschaft unabdingbar ist. Dies gerade auch dafür, um eine schlüssige Umsetzung der Armutsstrategie 2015 der Bundesregierung sicherzustellen. In den Armutsbekämpfungsstrategien der Bundesrepublik Deutschland und der PRSP muss die Ernährungssicherung ein konstitutives Element sein.
- Die ökologische und soziale Neuorientierung der Agrarpolitik muss weltweit sichtbar werden und auch über die Grenzen Deutschlands hinaus mit unserer Hilfe fortgeführt werden. Ein Paradigmenwechsel zur nachhaltigen Landwirtschaft im Süden muss durch eine Marktöffnung für Entwicklungsländer flankiert, sowie von einer Strukturhilfe für deren Landwirtschaft unterstützt werden.
- Die dazu notwendigen Finanzmittel müssen erheblich ausgedehnt werden. Die Industrieländer müssen mit konkreten Angeboten bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 antworten. Hierfür sollte ein Teil der Mittel dienen, die aus den WTO-Verpflichtungen zu weiterer Reduzierung des Unterstützungsniveaus im Norden frei werden.
- Nationale Ernährungssouveränität muss erhalten bleiben. Wir fordern das in diesem Begriff zum Ausdruck gebrachte Recht auf eine eigenständige Agrar- und Ernährungspolitik in Bezug auf den Grundnahrungsbereich sowie den Verzicht auf Exportdumping.
- Agrarreformen sind von zentraler Bedeutung für wirksamere Armutsbekämpfung, für nachhaltige Sicherung der Welternährung, für Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung, für Demokratisierung und Verringerung sozialer Ungerechtigkeiten. Aus diesem Grunde muss die Förderung von Agrarreformen in den Mittelpunkt der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit rücken. Zur Erreichung dieser Ziele sind sogenannte „marktgestützte Landreformen“ völlig unzureichend, wie FAO und Weltbank sie fordern. Die Rechte der Bauern an ihrem Saatgut („Farmers' Rights“), das heißt ihr geistiges Eigentum und ihre züchterische Arbeit, sind anzuerkennen. Nachbau, Vermehrung und Inverkehrbringung von Hof- und Landsorten müssen erlaubt sein. Terminatorsaatgut muss international geächtet werden; ebenso wie jegliche Technologie, die die Keimfähigkeit von Saatgut ausschaltet.
- Die internationale Handels- und Agrarpolitik muss der Ernährungssicherheit dienen, wie auf dem Welternährungsgipfel 1996 beschlossen. Die Ernährungssicherheit darf nicht anderen Interessen untergeordnet werden.

eine zentrale Rolle bei der Welternährungsproduktion und -sicherheit spielt. Die IUF verlangt verbesserte Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltstandards sowie Unterstützung beim Kampf gegen die Kinderarbeit durch verbesserte Bedingungen für die Landarbeiter.

### Zum Stand der Agrarverhandlungen in der WTO

Bei Redaktionsschluss war noch immer offen, ob die für Ende 2001 in Doha/Katar geplante WTO-Ministerkonferenz tatsächlich stattfand. Über die Landwirtschaft wurde jedoch ohnehin schon seit Anfang 2000 verhandelt. Die Fortsetzung der Verhandlungen war bereits in den bestehenden Agrarabkommen festgeschrieben worden; ebenso wie die Ziele dieser Verhandlungen: Der weitere Abbau von Schutz und Unterstützung für die Landwirtschaft. Erfahrungen mit dem bestehenden Abkommen sollen dabei ausdrücklich berücksichtigt werden. Ausdrücklich anerkannt werden „nicht handelsbezogene Anliegen“ (*non-trade-concerns*) wie Ernährungssicherheit, Umweltschutz und die Vorrangbehandlung der Entwicklungsländer.

Die bestehenden Regelungen spiegeln die Interessen der großen Industrieländer – vor allem der EU und der USA – wider. Denn die wesentlichen Inhalte des Agrarabkommens von 1995 wurden unter Ausschluss der Entwicklungsländer festgelegt. Die Entwicklungsländer haben jedoch beschlossen, sich dieses Mal nicht wieder über den Tisch ziehen zu lassen, sondern im Verhandlungsprozess selbst aktiv zu werden. In der Tat treten viele Entwicklungsländer in den laufenden Verhandlungen viel selbstbewusster auf als in der Uruguay-Runde. Auch spielt die Ernährungssicherung eine wesentlich größere Rolle als noch vor fünf Jahren. Von den 45 bis jetzt eingereichten Verhandlungsvorschlägen stammen 24 aus Entwicklungsländern, weitere vier von der Cairns-Gruppe (die großen Agrarexporteure; in der Mehrheit Entwicklungsländer). Viele dieser Vorschläge wurden von mehreren Ländern gemeinsam eingebracht, so von der Gruppe der afrikanischen WTO-Mitglieder, von der *like-minded-group* (= „Gruppe der Gleichgesinnten“: Pakistan, Sri Lanka, Kuba, El Salvador, Dominikanische Republik, Kenia, Uganda u. a. m.), von ASEAN- oder von Mercosur-Staaten. Alle Vorschläge stimmen darin überein, dass die Industrieländer ihre Märkte endlich effektiv öffnen und ihre interne Unterstützung der Landwirtschaft reduzieren sollen. Exportsubventionen sollen vollständig abgebaut werden. Auch fordern alle einen größeren Spielraum für die Agrarpolitik der Entwicklungsländer, um effektive Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungssicherung und der ländlichen Entwicklung durchführen zu können. Welche konkreten Instrumente dazu im

### EU und USA signalisieren Entgegenkommen gegenüber den Entwicklungsländern. Blanke Rhetorik?

Agrarabkommen zugelassen werden sollten, ist jedoch auch unter den Entwicklungsländern umstritten. Ein relativ weitgehender Vorschlag hierzu stammt von Indien bzw. von der afrikanischen Gruppe. In Anlehnung an das bisherige Vorgehen, im Agrarabkommen bestimmte Maßnahmenbündel in sogenannten *boxes* zusammenzufassen, fordern sie die Einführung einer *food-security box* bzw. einer *development box*. Diese soll Maßnahmen enthalten, die die Ernährungssicherheit unterstützen und den Interessen der Kleinbauern oder der ländlichen Entwicklung dienen. Maßnahmen, die in der *food-security box* enthalten sind, sollen von der Liberalisierungsverpflichtung ausgenommen werden. Die Forderung nach einer *food-security box* wird von vielen Umwelt- und Entwicklungs-NGOs unterstützt. Selbst die weitgehende Forderung der weltweiten Kleinbauernorganisation *La Via Campesina* nach einer vollständigen Herausnahme des Agrarsektors aus der WTO ist nicht weit von den weitgehenden Forderungen der *like-minded-group* entfernt.

EU und USA signalisieren in ihren Verhandlungsvorschlägen Entgegenkommen gegenüber den Anliegen der Entwicklungsländer. Inwieweit dies jedoch blanke Rhetorik ist oder ob sie tatsächlich zu Zugeständnissen bereit sind, ist noch völlig offen. Die EU erwähnt immerhin größere Flexibilität bei der Anwendung interner Unterstützungs-

maßnahmen. Sie ist aber grundsätzlich gegen eine Stärkung des Außenschutzes für Entwicklungsländer: Es dürfe keine „unterschiedlichen Regeln“ für WTO-Mitglieder geben. Dabei beansprucht ausgerechnet die EU unter Berufung auf die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft Sonderregeln, die auf ihre internen agrarpolitischen Bedürfnisse passgenau zugeschnitten wurden, wie z. B. die Beibehaltung der direkten Einkommensübertragungen im Rahmen der sogenannten „blue box“. Die EU ist auch nicht bereit bei den Exportsubventionen nennenswerte Zugeständnisse zu machen, obwohl sie mittlerweile das einzige Land (bzw. Staatenbund) ist, das diese in nennenswertem Umfang einsetzt.

Wie erwartet laufen die Verhandlungen um ein neues Agrarabkommen sehr zäh, von Verhandlungsfortschritten kann eigentlich nicht die Rede sein. Die Vorbereitungen für die WTO-Ministerkonferenz in Katar überlagerten den Verhandlungsprozess ohnehin. Und auch die Aussichten für einen erfolgreichen Verlauf dieser Konferenz waren alles andere als rosig. Grund für diese Situation war dabei weniger die weltpolitische Entwicklung nach dem 11. September 2001 als die geringe Bereitschaft der WTO-Mitgliedstaaten, im Vorfeld der Konferenz die eigenen Positionen zu überdenken und auf die Anliegen der Verhandlungspartner einzugehen. So hatte man sich bis Redaktionsschluss – knapp drei Wochen vor Beginn der Sitzung – noch nicht auf eine gemeinsame Tagesordnung einigen können. An den widersprüchlichen Positionen, die maßgeblich zum Scheitern von Seattle geführt hatten, hat sich bislang wenig geändert: Die EU hält weiterhin an ihrem Ziel fest, eine umfassende Liberalisierungsrunde zu starten, die alle in Seattle angestrebten Themen umfasst. Sie blockiert daher die Agrarverhandlungen, da auch der Agrarbereich Bestandteil des Verhandlungspaketes sein soll. Die EU wird von Japan, der Schweiz und Norwegen unterstützt. Die USA, die bereits in Seattle nicht wirklich von der Idee einer „Millenium-Runde“ überzeugt waren, sind noch zurückhaltender geworden. Vor allem im Umwelt- aber auch im Agrarbereich sind die Positionen zwischen der EU und den USA sehr weit voneinander entfernt. Die Position der Entwicklungsländer ist nicht einheitlich. Aber nach wie vor spricht sich die Mehrheit gegen die Aufnahme neuer Themen bzw. gegen eine umfassende Verhandlungsrunde aus. Sie drängen auf Zugeständnisse bei der Umsetzung der laufenden Verträge. Dies betrifft vor allem das *TRIPS-Abkommen* (siehe unten), aber auch das Thema Textil und Bekleidung. Ihrer Ansicht nach müssen zunächst die Umsetzungsprobleme der bestehenden Abkommen gelöst werden, bevor über neue Themen verhandelt wird. Halten die Entwicklungsländer an ihrer Forderung fest, wird es in Katar keine neue Runde geben.

Ein weiteres grundlegendes Problem der WTO – die fehlende interne Transparenz – besteht unverändert fort. Die so genannten „vertrauensbildenden Maßnahmen“, die anlässlich des Scheiterns von Seattle seitens der Industrieländer durchgeführt wurden, erwiesen sich als reine Rhetorik. Sie dienten einzig und allein dazu, die Entwicklungsländer an den Verhandlungstisch zurückzuholen bzw. zu handelspolitischen Zugeständnissen zu bewegen. Eine dieser Maßnahmen ist die „Alles außer Waffen“-Initiative der EU (*everything but arms*), die die EU-Kommission im September 2000 verabschiedet hat. Danach haben die 48 am wenigsten entwickelten Länder ab dem 1. Januar 2001 bei allen Waren außer Waffen zollfreien Zugang zum EU-Markt ohne mengenmäßige Beschränkung. Für drei „sensible“ Produkte – Bananen, Reis und Zucker – sind allerdings Ausnahmeregelungen in Form einer stufenweisen Öffnung vorgesehen, so dass für diese Produkte der freie Marktzugang erst ab dem Jahr 2009 gilt. Was die EU als weitgehendes handelspolitisches Zugeständnis von großer entwicklungspolitischer Bedeutung verkauft, relativiert sich sehr schnell, wenn man die realen Zahlen, die sich hinter diesem Beschluss verbergen, betrachtet: Das von der Liberalisierung erfasste Handelsvolumen beträgt nicht einmal ein Prozent der Gesamtexporte dieser Länder in die EU. Studien haben ergeben, dass durch die „Alles-außer-Waffen“-Initiative die Exporte dieser Länder nur geringfügig ansteigen werden – und dies teilweise auch nur auf Kosten anderer Entwicklungsländer.

**Kleinbauern: WTO ist der falsche Ansatz**

Nach Ansicht des weltweiten Kleinbauernverbands *La Via Campesina* sind die auf Handelsliberalisierung ausgerichteten Verträge, die im Rahmen der WTO abgeschlossen werden, ein völlig ungeeignetes Regelwerk für die Landwirtschaft. Die Agrarpolitik muss vielmehr Sache der Bevölkerung und der Staaten sein und darf sich nicht den

**Die Agrarpolitik darf sich nicht den Interessen des internationalen Handels unterordnen**

Interessen des internationalen Handels unterordnen. Priorität muss auf der Ernährungssouveränität liegen: dem Recht, die eigene Agrar- und Lebensmittelpolitik bestimmen zu können und nicht von Dumping behelligt zu werden. Denn der größte Anteil der Nahrungsmittel kommt 'aus der Region'. Nur ein geringer Teil der

landwirtschaftlichen Produktion wird international gehandelt. Die regionale Landwirtschaft, die 90% der benötigten Nahrungsmittel erzeugt, darf nicht den freien internationalen Märkten geopfert werden, auf denen die restlichen 10% der Produktion gehandelt werden. Als Grundlage ist es erforderlich, alle direkten oder indirekten Formen des Dumpings abzuschaffen.

Nach Einschätzung des europäischen Kleinbauerndachverbands CPE (*Confédération Paysanne Européenne*) kann die EU insbesondere gegenüber den Ländern des Südens Spielraum und Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn sie ihre Exporthilfen aufgibt. Sie könnte dann auch gegenüber den USA die Stellung ihrer Öl- und Eiweißpflanzen besser verteidigen.

Der Preis der Agrarprodukte müsse mit den Produktionskosten im Verhältnis stehen und die Einfuhr zu Niedrigpreisen besteuert werden. Eine Bevorzugung regionaler Produkte ohne Exportdumping sei weniger 'protektionistisch' als die Entkoppelung von Produktion und Subventionierung, auch wenn diese Art der Subventionierung als Green box-Maßnahme WTO-konform ist. Denn durch die Entkoppelung von Produktion und Subventionierung werde das Dumping nur verborgen. Die EU müsse die regionale Vermarktung der Produkte fördern statt den Aufbau von Strukturen zu unterstützen, durch die sich die Entfernung zwischen Produzenten und Verbrauchern weiter vergrößern.

**TRIPs, International Undertaking oder Konvention über biologische Vielfalt: Welches Vertragswerk hätten's denn gern?**

Seit sich im Hinblick auf die wachsende Bedeutung der Bio- und Gentechnologie (Gentechnik wird ja gern als Schlüsseltechnologie beim Kampf um die globale Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet) auch die zentrale wirtschaftliche Bedeutung sogenannter pflanzengenetischer Ressourcen abzeichnet, sind hektische Bemühungen auf der politischen Ebene in Gang, den Zugang und die Verwertung dieser Ressourcen rechtlich abzusichern. Die Nord-Süd-Brisanz des Themas erwächst einerseits aus den enormen Gewinnerwartungen der in diesem Bereich tätigen Unternehmen; sie stammen zum größten Teil aus den Industrieländern und sind zumeist weltweit agierende Pharma- oder Agro-Konzerne. Noch wesentlicher aber ist die Tatsache, dass der größte Teil der genetischen Ressourcen und des damit verbundenen traditionellen Wissens in den Ländern des Südens liegt. Denn die Artenvielfalt des Südens und die in ihr enthaltene genetische Vielfalt ist wesentlicher Bestandteil bzw. Ausgangspunkt für die Entwicklung von neuen Produkten und Verfahren der Gentechnik-Industrie. Das heißt, die Unternehmen sind direkt auf die Unterstützung aus dem Süden angewiesen. Nicht von ungefähr prognostizieren Kenner der Materie, dass die Konflikte um genetische Ressourcen zu den wichtigsten internationalen Streitfragen der kommenden Jahrzehnte gehören werden.

**Die Artenvielfalt in den Ländern des Südens und die in ihr enthaltene genetische Vielfalt ist wesentlich für die Entwicklung von neuen Produkten und Verfahren der Gentechnik-Industrie**

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von internationalen Vertragswerken, in denen Themen wie der Schutz der Rechte auf geistiges Eigentum, der Zugang zu genetischen Ressourcen oder die Aufteilung der Gewinne aus biotechnologischen Entwicklungen be-

handelt werden. Die wichtigsten Verträge sind das *TRIPs-Abkommen* im Rahmen der WTO, die *Konvention über biologische Vielfalt* und das *International Undertaking on Plant Genetic Resources* der FAO. Zu allen drei Vertragswerken finden zur Zeit – mit unterschiedlicher Dynamik und in unterschiedlichen Stadien – Verhandlungen statt. Während die Überarbeitung des *TRIPs-Abkommens* aufgrund der widersprüchlichen Positionen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und der geringen Kompromissbereitschaft ziemlich ins Stocken geraten ist, ist bei den anderen Verhandlungen mehr Bewegung zu beobachten.

### **Konvention über biologische Vielfalt: Arbeitsgruppe Access and Benefit-Sharing**

Ein wichtiges Ereignis des Jahres 2001 war die Tagung einer Arbeitsgruppe zur Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und eines gerechten Vorteilsausgleichs (sog. *Ad hoc Open End Working Group on Access and Benefit-Sharing*). Diese Arbeitsgruppe, die vom 22. bis 26. Oktober in Bonn zusammenkam, wurde auf der letzten Vertragsstaatenkonferenz der *Konvention über biologische Vielfalt* eingerichtet. Sie hat den Auftrag Richtlinien oder andere Formen der Regulierung zum Thema „Zugang und Vorteilsausgleich“ zu erarbeiten. Ihre Ergebnisse sollen der nächsten Vertragsstaatenkonferenz im Mai 2002 vorgelegt werden.

Was oberflächlich betrachtet ein trockenes, juristisch-technisches Thema zu sein scheint, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als politische Fragestellung von größter politischer Brisanz: Denn in dieser Arbeitsgruppe soll der Zugang zu genetischen Ressourcen geregelt werden und auch, wie die Gewinne aufgeteilt werden, die sich aus deren Vermarktung ergeben.

Allgemein verfolgt die *Konvention über biologische Vielfalt*, die 1993 in Kraft trat, drei Ziele: Erhalt und Schutz der biologischen Vielfalt, nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und geregelter Zugang in Verbindung mit einer ausgewogenen und gerechten Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile (*access and benefit-sharing*).

Kernstück des geregelten Zugangs (*access*) ist der sogenannte *Prior Informed Consent*. Das bedeutet, dass der Nachfrager nach einer bestimmten genetischen Ressource zuvor die Zustimmung des Geberlandes einholen muss, d. h. dass der Zugang gegenseitig einvernehmlich erfolgen soll. Dazu gehört auch die Angabe des Zwecks, für den die Ressource verwendet werden soll. Im Zusammenhang mit der gerechten Aufteilung der Vorteile (*benefit sharing*) wird festgelegt, in welcher Form und in welcher Höhe ein Staat an dem Gewinn beteiligt wird, der aus der Nutzung der von ihm zur Verfügung gestellten Ressource entsteht. Formen des Vorteilsausgleichs können dabei neben dem finanziellen Transfer auch Technologietransfer bzw. Informationsaustausch oder Capacity-Building sein.

**Die Konvention über biologische Vielfalt hat den Anspruch, der Biopiraterie Einhalt zu gebieten**

Es scheint erst einmal, als würde hier ein entscheidender Schritt zu mehr Gerechtigkeit in den Nord-Süd-Beziehungen getan, der wesentlich dazu beitragen könnte, der Biopiraterie Einhalt zu gebieten. Bei genauerem Hinsehen ist das Ganze jedoch ein sehr mühsames Unterfangen, das mit vielen widersprüchlichen Interessen und ungelösten Fragen zu kämpfen hat. Wichtige ungeklärte Fragen sind z. B., was „Zugang“ überhaupt bedeutet und ob solche Fragen überhaupt auf internationaler Ebene geklärt werden sollen. Eine weitere umstrittene Frage ist, wer der Geber und damit Verhandlungspartner in Zugangsfragen und Fragen des Vorteilsausgleichs ist: staatliche Behörden, lokale Repräsentanten, Individuen oder indigene Gemeinschaften bzw. die lokale Bevölkerung?

Hier stellt sich eines der zentralen Prinzipien der *Konvention über biologische Vielfalt* – nämlich die nationalstaatliche Souveränität über die biologische Vielfalt – als problematisch heraus, und zwar mindestens in zweierlei Hinsicht: In Artikel 8j wird zwar

der Schutz indigenen Wissens als Ziel formuliert. Allerdings ist nicht sichergestellt, dass die Interessen der lokalen und der indigenen Gemeinschaften dabei angemessen berücksichtigt werden. Zum anderen ist der Anspruch auf nationalstaatliche Souveränität nur sehr begrenzt von Nutzen; einfach aufgrund der Tatsache, dass Pflanzen- und Tierarten sich in ihrer Verbreitung nicht an Staatsgrenzen halten. Hier besteht die Gefahr, dass die ressourcenreichen Länder – die häufig hochverschuldet sind und damit finanziell stark unter Druck stehen – in eine gegenseitige Konkurrenz treten, um wenigstens einen kleinen Teil des zu verteilenden Kuchens abzubekommen und damit die Preise zur Freude der multinationalen Unternehmen weit nach unten drücken. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die unterschiedliche Verhandlungsmacht zwischen Nord und Süd.

Ein weiteres Problem ist das ungeklärte Verhältnis zwischen der *Konvention über biologische Vielfalt* und dem *TRIPs-Abkommen*: Die *Konvention über biologische Vielfalt* hat den Anspruch, der Biopiraterie (d. h. „Gen-Klau“ ohne Ausgleichsleistung und anschließende Patentierung) Einhalt zu gebieten. Im *TRIPs-Abkommen* wird aber die Patentierung von gentechnischen Entwicklungen, die Bestandteile der biologischen Vielfalt aus dem Süden enthalten, erlaubt. De facto ist das *TRIPs-Abkommen* der *Konvention über biologische Vielfalt* überlegen, weil die WTO durch den sogenannten Streit-schlichtungsmechanismus über eine sehr effektive Sanktionsmöglichkeit verfügt und daher quasi alle Staaten zur Einhaltung ihrer Spielregeln zwingen kann.

Aufgrund der dargestellten Problematik ergeben sich aus entwicklungspolitischer Sicht folgende Forderungen an die Regelungen eines Vertragssystems für den Zugang zu genetischen Ressourcen und einen gerechten Vorteilsausgleich:

- Die zu erarbeitenden Richtlinien müssen die Rolle lokaler und indigener Gemeinschaften stärken.
- Es muss verhindert werden, dass die Konkurrenz zwischen den Anbieterstaaten dazu führt, dass die ausgehandelten Regelungen wieder bedeutungslos werden.
- Das Verhältnis zwischen den Regeln des *Access and Benefit-Sharing* und dem *TRIPs-Vertrag* muss so geregelt werden, dass letzterer die *Konvention über biologische Vielfalt* nicht faktisch aushebeln kann.

### **Das International Undertaking der FAO: Vertragsabschluss ohne Klärung der zentralen Fragen**

Nach jahrelangen, zähen Verhandlungen, die immer wieder zu scheitern drohten, wurde im Juli 2001 bei der FAO endlich ein Vertrag verabschiedet, der von zentraler Bedeutung für die zukünftige Gestaltung der Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen sein dürfte: Das so genannte *International Undertaking*. Anders als bei der *Konvention über biologische Vielfalt* geht es bei diesem Vertrag ‘nur’ um die Nutzungs- und Verwertungsrechte bei landwirtschaftlichen Nutzpflanzen – damit aber genau um den Teil der Biodiversität, der ökonomisch am bedeutendsten ist. Diesem Vertrag wird in Fachkreisen großer Einfluss auf die Welternährung zugeschrieben. Dennoch – oder gerade wegen der enormen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung dieses Regelwerkes – konnten einige zentrale Fragen nicht oder nur unzureichend geklärt werden. Der von der Kommission zu pflanzengenetischen Ressourcen verabschiedete Text wird zur Beratung beim kommenden Welternährungsgipfel (siehe oben) vorgelegt werden. Damit er völkerrechtlich verbindlich wird, müssen ihn noch 40 Mitgliedstaaten ratifizieren.

Das *International Undertaking* in seiner ursprünglichen Fassung stammt bereits aus dem Jahre 1983. Dieses Vertragswerk existiert also schon viel länger als die *Konvention über biologische Vielfalt*. Der allgemeine freie Zugang zu genetischen Ressourcen ist essentiell für die Züchtung und für die landwirtschaftliche Produktion insgesamt und damit ein zentrales Element einer Ernährungssicherungspolitik. Es war und ist die Intention des *International Undertaking* diesen freien Zugang zu gewährleisten. Es geht also darum,

der privaten Aneignung von Natur- und Kulturpflanzen etwas entgegenzusetzen und Sorge dafür zu tragen, dass Kulturpflanzenvielfalt ein öffentliches Gut bleibt. Die Entstehung des *International Undertaking* ist zu verstehen angesichts eines zunehmenden Verlustes an Sortenvielfalt in der Landwirtschaft und zunehmender Auseinandersetzungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern um die Regelungen des Genflusses in der Landwirtschaft: Während ein großer Teil der genetischen Ressourcen, die die Grundlage für die Pflanzenzüchtung im Norden bilden, quasi kostenlos aus den Entwicklungsländern 'entnommen' wird, werden die daraus gezüchteten Hohertragsorten für teures Geld wieder verkauft; natürlich auch an Bauern im Süden. Um dieses Problem zu entschärfen wurden folgende zentrale Elemente in das *International Undertaking* eingeführt:

### **Das International Undertaking regelt die Nutzungs- und Verwertungsrechte bei landwirtschaftlichen Nutzpflanzen**

1. Pflanzengenetische Ressourcen wurden zum „gemeinsamen Erbe der Menschheit“ erklärt.
2. Um die Leistungen der Bauern anzuerkennen, wurde der Begriff *farmers rights* eingeführt. Damit soll deutlich gemacht werden, dass es die Bauern waren, die die immense Vielfalt an Kulturpflanzen nicht nur geschaffen, sondern über Jahrhunderte hinweg gepflegt und erhalten haben. Es geht aber auch um die Stärkung der Bauern gegenüber der Industrie, d. h. den kommerziellen Züchtern, Saatgutfirmen und Gentech-Unternehmen. Es soll ein Ausgleich zwischen den Interessenvertretern der modernen Pflanzenzüchtung (inkl. gentechnischen Verfahren), die auf die Einführung immer restriktiverer Schutzrechte für ihre Entwicklungen drängen, und den Bauern, die die Vorleistungen in Form von Gen-Material hierfür erbringen, geschaffen werden.

Weil das *International Undertaking* im Gegensatz zur *Konvention über biologische Vielfalt* eine völkerrechtlich unverbindliche Absichtserklärung ist und weil in diesen beiden Vertragswerken in wesentlichen Punkten sich z. T. widersprechende Regelungen enthalten sind, musste das *International Undertaking* einer Revision unterzogen werden. Sie begann 1993. Zuständig für die Revision ist die *Kommission zu pflanzengenetischen Ressourcen*, die der FAO angegliedert ist. Außerdem sollten die problematischen Themen, die bei den Verhandlungen über die *Konvention über biologische Vielfalt* ausgeklammert worden waren, nun im Rahmen des *International Undertaking* geregelt werden. So geht es neben der Konkretisierung der *farmers rights* auch um den Umgang mit solchen Genbeständen, die noch vor Inkrafttreten der *Konvention über biologische Vielfalt* gesammelt und eingelagert wurden (so genannte ex-situ-Sammlungen, beispielsweise in Genbanken). Dazu gehören natürlich auch Fragen des Zugangs und des fairen Vorteilsausgleichs bei der Verwendung dieser Bestände. Außerdem sollte die Beziehung zwischen der Konvention über biologische Vielfalt und dem *International Undertaking* geklärt werden: Soll das *International Undertaking* ein Protokoll der Konvention über biologische Vielfalt werden (ähnlich wie das Biosafety-Protokoll; siehe Beitrag von Hartmut Meyer im Kapitel Gentechnik) oder soll es weiterhin unter dem Dach der FAO bleiben?

### **Ergebnisse der Verhandlungen: Viele Klammern und Fragezeichen**

Bei den Verhandlungen standen sich von vornherein zwei unterschiedliche Positionen gegenüber: Der bilaterale und der multilaterale Ansatz. Der bilaterale Ansatz, der vor allem von den ressourcenreichen Entwicklungsländern favorisiert wurde, besagt, dass auf der Grundlage der *Konvention über biologische Vielfalt* von Fall zu Fall in Verträgen zwischen einzelnen Staaten Leistung und Gegenleistung festgelegt werden sollen. Diese Länder versprechen sich von einer solchen Regelung einen nicht unbedeutenden Anteil von den Gewinnen, die aus den gentechnischen Errungenschaften in den Industrieländern entstehen.

Im Gegensatz dazu besagt das multilaterale System, dass bestimmte Kulturpflanzen, nämlich diejenigen, die für die Welternährung eine besonders große Rolle spielen, weiterhin frei verfügbar sind. Das heißt vor allem, dass der Austausch von genetischen Ressourcen durch das *International Undertaking* und nicht durch bilaterale Verträge geregelt wird. Diese zentrale Frage konnte bisher nicht endgültig geklärt werden. So ist bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt umstritten, welche Pflanzen auf der Liste des multilateralen Systems endgültig stehen werden. Zur Zeit sind es 34 Nahrungs- und 29 Futterpflanzen. Sogar Soja wurde ausgenommen, weil die Länder mit großer Sojasortenvielfalt sich Vorteile von bilateralen Abkommen versprechen. Andere Entwicklungsländer

### Zwei unterschiedliche Positionen: Der bilaterale und der multilaterale Ansatz

haben mit der gleichen Intention verlangt, bestimmte Pflanzen wieder von der Liste zu nehmen. Außerdem konnte man sich nicht darauf einigen, im *International Undertaking* ein generelles Verbot der Patentierung von solchem Material zu verankern, welches auf den Listen des multilateralen System aufgeführt ist. Zwar wurde die ursprünglich von Seiten des internationalen Verbandes der Saatgutzüchter favorisierte Lösung nicht umgesetzt: nämlich einen monetären Vorteilsausgleich zu gewähren, ihn aber an die Möglichkeit der Patentierung zu binden. Trotzdem wurde ein verpflichtendes und nicht bloß freiwilliges *benefit sharing* festgelegt, und zwar immer dann, wenn genetische Ressourcen aus dem multilateralen System heraus kommerzialisiert werden. Die Regeln zum Vorteilsausgleich sind damit sehr vage formuliert: Wer wieviel an wen und in welcher Form zahlen muss, bleibt nach wie vor unbestimmt.

Auch die Regelung zu den *farmers rights* ist in keiner Weise zufriedenstellend: Zwar wurden die *farmers rights* verankert: Man erkennt die Rolle der Bauern an. Aber die konkreten Regelungen hierzu (z.B. welche Ansprüche und Rechte sich für die Bauern daraus ergeben) wurden den Gesetzen der jeweiligen nationalen Regierungen untergeordnet. Das heißt aber, dass es mit internationalen Verträgen nicht möglich sein wird, die Rechte der bäuerlichen Gemeinschaft gegenüber kommerziellen Züchtern zu stärken.

Eine letzte aber dennoch entscheidende Frage ist, in welchem Verhältnis das *International Undertaking* zum *TRIPS-Abkommen* der WTO steht: Die Passage, in der die Unterordnung des *International Undertaking* unter das *TRIPS-Abkommen* festgelegt wird, steht wie so viele andere im vorliegenden Entwurfstext noch in Klammern. Werden diese Klammern entfernt, würden letztendlich die viel rigideren Regelungen des *TRIPS-Abkommens* gelten und das Verbot der Patentierung von genetischen Ressourcen würde um ein Vielfaches erschwert. Wegen der zahlreichen ungeklärten inhaltlichen Bestimmungen, aber auch wegen des ungeklärten Verhältnisses zu anderen internationalen Regelwerken – insbesondere zur *Konvention über biologische Vielfalt* und zum *TRIPS-Abkommen* – ist eine abschließende Bewertung des Verhandlungsergebnisses noch nicht möglich. Die Stellungnahmen von NGOs bewegen sich in dem Spektrum von „Besser den Spatz in der Hand, als die Taube auf dem Dach“ (eine gewisse Erleichterung darüber, dass zumindest das Prinzip des multilateralen Systems für die Kulturpflanzen erhalten werden konnte) bis hin zur Position, dass der Ausverkauf der biologischen Vielfalt im landwirtschaftlichen Bereich besiegelt wurde.

### Literatur

Agrarwirtschaft 50 (2001): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2000/2001

Blank, Karin und Ulrich Brand (2001): Access & Benefit Sharing in der internationalen Biodiversitätspolitik. Viele NGOs suchen noch nach Positionen – keine leichte Aufgabe. In: BUKO Agrar Info Nr. 101/2001

Deutsche Welthungerhilfe (2000): Grafikdienst ([www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de))

FAO (2000): Der Weltbericht zu Hunger und Unterernährung 2000

FAO-Aktuell Nr. 30–31/2001



FAO (2001): The State of Food and Agriculture 2001

FAO (2001): The State of Food and Agriculture 2001

Frein, Michael (2001): Entwicklungspolitische Perspektiven der ABS-Verhandlungen der FAO. In: Forum Rundbrief und Entwicklung 3/2001

Görg, Christoph (2001): Freier Zugang oder Ausverkauf? Letzte Verhandlungsrunde zum International Undertaking der FAO in Rom endet im Streit um Kontrolle der genetischen Grundlagen unserer Ernährung. In: BUKO Agrar Info Nr. 104/2001

Misereor u. a. (1999): Die Welthandelsdebatte – eine Herausforderung für den Fairen Handel

Reichert, Tobias (2001): Ernährungssicherheit in den WTO-Agrarverhandlungen. In: BUKO Agrar Info Nr. 105/2001

Seiler, Achim (2001): Das International Undertaking der FAO. In: Forum Umwelt und Entwicklung 1/2001

### **AutorInnen**

Astrid Engel. Vorstandsmitglied der BUKO Agrar Koordination, freiberuflich in der Erwachsenenbildung tätig.

Kontakt: Ungsteinerstr. 9, 81538 München  
Telefon: 0 89/68 07 40 35, E-Mail: astrid.engel@t-online.de

Gerhard Hirn, freier Autor, Vertreter der AbL in der AG Landwirtschaft und Ernährung des Forum Umwelt und Entwicklung

Kontakt: Friedenstr. 70, 53757 St. Augustin  
Telefon: 0 22 41/2 93 84, E-Mail: g.hirn@t-online.de