

More Power to the Powerful? Auswirkungen regulatorischer Zusammenarbeit in Handelsverträgen auf die Landwirtschaft im Globalen Süden

Die Lebensmittel- und Agrarindustrie kät seit Jahren die gleiche Formel wieder: Um neun Milliarden Menschen im Jahre 2050 zu ernähren, brauche die Landwirtschaft Wachstum und Fortschritt. Die europäischen Lebensmittelmärkte gelten dabei als weitgehend gesättigt. Die Welt ernährungsorganisation FAO (*Food and Agricultural Organisation*) sieht hingegen im Globalen Süden immer noch Potenzial, die Illusion der grünen Revolution, also der Bekämpfung von Hunger und Armut durch eine Intensivierung der Landwirtschaft, aufrechtzuerhalten. Hunger und Armut werden damit jedoch nicht gelöst. Dennoch versuchen transnationale Konzerne, ihre eigenen Exportchancen in wirtschaftlich aufstrebenden Regionen auszuweiten und auch im landwirtschaftlichen Sektor „neue Märkte“ zu erschließen. Die sogenannte „regulatorische Zusammenarbeit“ eröffnet den Lebensmittel- und Agrarmultis Wege, ihre Effizienzlogik zunehmend auch in internationalen Handelsverträgen zu fixieren.

Die Macht der Wenigen

Zwischen 1996 und 2013 wurden im Saatgutbereich über 300 Unternehmen zu weniger als einer Handvoll transnationaler Konzerne. Schon 2011 betrug der Marktanteil der zehn größten Pestizidhersteller 95 Prozent.¹ Die Agrarindustrie hat in den letzten 20 Jahren aber auch immer mehr Produktionsabschnitte bei der Erzeugung von Lebensmitteln in ihre Wertschöpfungskette „integriert“. Die Megafusion zwischen Bayer und Monsanto ist dabei nur das bekannteste Beispiel für die wachsende Bedeutung der „vertikalen Integration“ von zuliefernden Sektoren.² Ein Beispiel für die Herausbildung von Global Playern ist Cargill: Als Fleischproduzent wohl bekannt, ist der Konzern gleichzeitig einer der Marktführer für Kraftfutter. Zusätzlich liefert der Agrarriese Saatgut und Dünger aus und investiert neben der Produktion auch in den Handel, die Verarbeitung, Verpackung und den Vertrieb von Lebensmitteln.³

Zwar besagen die Zahlen der FAO, dass fast 80 % der weltweit hergestellten Lebensmittel in kleinbäuerlichen Strukturen erzeugt werden⁴, doch



Herbizid-Regal im Supermarkt Foto: Mike Mozart, Flickr (CC BY 2.0)

spiegeln diese Zahlen keineswegs die massiven Abhängigkeitsbeziehungen wie den Vertragsanbau oder das großflächige Aufkaufen von Landbesitz wider. KleinbäuerInnen werden zu Angestellten in Großbetrieben oder zu Zulieferern für transnationale Konzerne. Die Wertschöpfungsketten dieser Oligopole sind global vernetzt, je nachdem wo die Produktionskosten am günstigsten sind. Doch die Intensivierung der Produktion erfolgt zum Nachteil von Mensch, Tier und Umwelt. Während die Zölle in den letzten 20 Jahren immer weiter abgebaut wurden, gründeten Unternehmen aus exportstarken Ländern Zweigstellen im Globalen Süden. Gleichzeitig blieben die Märkte in den Ländern des Globalen Nordens den Produzenten aus den Ländern des Globalen Südens u. a. durch hohe Sicherheits- und Qualitätsstandards unzugänglich. Bis heute exportieren Länder des Globalen Südens überwiegend unverarbeitete Produkte und importieren weiterverarbeitete Produkte aus dem Globalen Norden.

Regulatorische Zusammenarbeit in neuen Handelsverträgen

Früher galt: Unterschiedliche Staaten – unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen.

Das enorme Ausmaß der globalen „Integration“ verschiedener Sektoren in die transnationale Wertschöpfungskette führt heute dazu, dass unterschiedliche Standards für die global vernetzten Konzerne vor allem eins bedeuten: zusätzliche Kosten.

Die Industrie setzt sich, auch im landwirtschaftlichen Sektor, verstärkt für ein global einheitliches Regulierungsgefüge ein. Divergierende Standards und unterschiedliche gesetzliche Grundlagen bezeichnet die Industrie als „*Handelshemmnisse*“, die es abzubauen oder global aufeinander abzustimmen gilt. Hilfsbringer auf diesem Wege ist die *regulatorische Kooperation*, ein Mechanismus der zunehmend in neuen Handelsverträgen, zum Beispiel im transpazifischen Abkommen TPP oder auch im EU-Kanada-Abkommen CETA, verankert wird. Diese „*Zusammenarbeit in Regulierungsfragen*“ markiert den Versuch, unterschiedliche Standards zu harmonisieren, gegenseitig anzuerkennen oder zu vereinfachen – auch weit nach Abschluss der Verhandlungen (*‘living agreement’*).⁵ Industrieverbände unterstützen das Vorhaben: Beispielsweise hat die chemische Industrie der ASEAN-Staaten – in Kooperation mit Wirtschaftsverbänden aus den USA, Japan und Singapur – das *ASEAN Regulatory Cooperation Project* gegründet. Dieser Verbund fordert, Regulierungen und gesetzliche Schranken sollen „*so niedrig wie möglich sein*“.⁶

„*Regulatorische Kooperation*“ setzt an einer Vielzahl von Stellschrauben in politischen und regulatorischen Entscheidungsprozessen an, um die Angleichung divergierender Zulassungsbestimmungen, Kontrollverfahren oder Standards in unterschiedlichen Regulierungsräumen voranzutreiben. Durch regulatorische Kooperation werden ursprünglich demokratische Teilhabe- und Entscheidungsfindungsprozesse immer mehr in Bereiche verlagert, die sich demokratischer Kontrolle entziehen und die durch Interessensvertretungen großer Konzerne dominiert werden. Die Auswirkungen auf Politik im öffentlichen Interesse sind fatal.

Als Merkmale der regulatorischen Kooperation sind hervorzuheben:

- **Mehr Marktmacht, weniger Gesetze**

Gesetzgebung zu Standards, Prüf- und Zulassungsverfahren sowie zu Kennzeichnungspflichten sollen nach dem Willen der Industrie den Handel nicht mehr als notwendig einschränken. Statt Regulierung setzen die Unternehmen auf eine freiwillige Selbstverpflichtung, denn „*administrative Hürden*“ sollten möglichst keine zusätzlichen Kosten verursachen. Die EU-Kennzeichnungspflicht gilt

beispielsweise nicht für Produkte von Tieren, die mit gentechnisch-veränderten Futtermitteln gefüttert wurden. Die regulatorische Zusammenarbeit weitet den Spielraum solcher und ähnlicher Gesetzeslücken weiter aus.

- **„Zentrale Interessensgruppen“ entscheiden**

Bevor Regulierungen von Parlamenten oder anderen gesetzgebenden Instanzen verabschiedet werden, können „*key stakeholder*“, also zentrale Interessengruppen, Einfluss auf zukünftige Gesetzgebung ausüben. Dieser „*institutionalisierte Lobbyismus*“ kommt vor allem der Industrie zu Gute, die über ausreichend Ressourcen verfügt, über Jahre hinweg Standards für Klima-, Umwelt-, Gesundheits-, Tierschutz und ArbeitnehmerInnenrechte mitzugestalten.

Scheitern die Bemühungen um gegenseitige Anerkennung, besteht die Möglichkeit, dass Staaten im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus oder mittels Investor-Staat-Klagerechten aus Investitionsschutzkapiteln bzw. eigenständigen Investitionsschutzabkommen verklagt werden.

- **Legitimität durch Wissenschaft**

Die Marktzulassung von Produkten obliegt der Zustimmung (supra-)nationaler Behörden. Risikoanalysen zu Produktzulassungen oder neuartigen Produktionsverfahren, wie sie weltweit von der Industrie gefördert und finanziert werden, geben den Ergebnissen eine scheinbare wissenschaftliche Legitimität. Jedoch werden die Studien meist in Zusammenarbeit mit Akteuren der Industrie angefertigt, weil nur diese über die relevanten Marktdaten verfügen. Die Daten gelten häufig als wettbewerbsrelevant und unterliegen damit der Geheimhaltung. Diese „*wissenschaftlichen*“ Daten bleiben unter Verschluss und werden daher auch keiner öffentlichen Überprüfung unterzogen.

Risikoanalysen zielen lediglich darauf, die (Un-)Bedenklichkeit einzelner Stoffe zu betrachten, ohne Wechselwirkungen oder Auswirkungen auf die Gesellschaft zu untersuchen. Die Industrie setzt sich beispielsweise aktuell dafür ein, dass neue gentechnische Verfahren, wie das sogenannte „*Gene Editing*“, als konventionelle Züchtung akzeptiert werden⁷, um einer Risikoanalyse gänzlich zu umgehen; damit würde auch das Vorsorgeprinzip der EU unterbunden.⁸

Die Wissenschaft wird aber nicht nur als Legitimationsinstanz zur Beschleunigung neuer Produkt- und Technologiezulassungen missbraucht, sondern auch zur Verzögerung und Verhinderung von Gesetzgebung eingesetzt.

Mit dem Ziel wissenschaftliche Unsicherheit bei Fragen gesellschaftlicher Relevanz wie dem Klima oder dem Verbraucherschutz zu streuen, finanziert die Industrie eine große Zahl an Studien. Dadurch kann die Bearbeitungszeit eines Zulassungsverfahrens stark verzögert werden (*paralysis through analysis*).

● **Transparenz**

„Regulatorische Zusammenarbeit“ bedeutet auch eine Verpflichtung der Vertragsparteien zu einer weitreichenden Informationspflicht. Die Planung, Umsetzung und Änderung von Gesetzen, Standards oder Verfahren ist „rechtzeitig“ anzukündigen. Bevor sich finanzielle Einbußen durch Regulierungen ergeben, können die Konzerne Stellung zu den Vorhaben beziehen und Anpassungsmaßnahmen fordern.

Landwirtschaftliche Produktion im Globalen Süden unter dem Druck der regulatorischen Kooperation Beispiel Vietnam:

Vietnam rangiert auf dem Welthunger-Index der Welthungerhilfe auf Rang 64 und bewegt sich damit im Mittelfeld der Staatenliste.⁹ Der Welthunger-Index funktioniert als eine Art Rangliste und unternimmt den Versuch, Hunger und Unterernährung messbar zu machen: je höher der Wert eines Landes, desto dramatischer die Hungersituation im Land. Im Dezember 2015 hat die EU ein Freihandelsabkommen mit Vietnam (EVFTA) fertig verhandelt. Bevor es 2018 in Kraft treten kann, muss es als gemischtes Abkommen von den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten verabschiedet werden. EVFTA ist für die EU – nach Singapur – das zweite Handelsabkommen im asiatischen Raum und das erste mit einer aufstrebenden Ökonomie.

Die Landwirtschaft in Vietnam ist weitestgehend kleinbäuerlich. Vietnams neuer Minister für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat jedoch für 2016 bis 2021 die Umstrukturierung der Landwirtschaft angekündigt.¹⁰ Das Land lockt ausländische Investoren, die Biotechnologie ins Land bringen mit Subventionen und Steuervergünstigungen. Cargill eröffnet 2017 seine zwölfte Kraftfutteranlage in Vietnam.¹¹ BayerCropScience hat 2014 ein neues „Seed-Growth-Zentrum“ eröffnet und sichert sich damit durch Patente einen Marktvorsprung in der Pflanzenzüchtung von morgen.¹²

Transnationale Unternehmen beteiligen sich bereits seit 2010 an einer wirtschaftlichen Partnerschaft zur „new vision for agriculture“ mit der

vietnamesischen Regierung (*Public Private Partnership*).¹³ Diese „neue Vision für Landwirtschaft“ ist eine Wirtschaftsinitiative, die in Asien, Afrika und Lateinamerika seit 2010 Wachstumsstrategien für den landwirtschaftlichen Sektor formuliert. In Vietnam investieren u. a. BASF, Bayer CropScience, Bunge, Cargill, DuPont, Kraft Foods, METRO, Monsanto, Nestlé, PepsiCo, Syngenta Asia Pacific, Unilever und Yara.¹⁴

EVFTA gilt als besonders unternehmensfreundlich:

● Das Prinzip der *equivalence* von Standards, also der Vereinheitlichung von Standards und Gesetzen, wird von einem *Handelskomitee* überwacht, das sich für die Stärkung regulatorischer Zusammenarbeit einsetzt.¹⁵ Die Rolle des privaten Sektors für die (regulatorische) Kooperation wird im Vertragstext explizit hervorgehoben.*

● Der Vertragstext räumt Investoren eine Ausweitung des Schutzes von Eigentumsrechten ein. Lediglich 39 Produkte sind durch eine Herkunftskennzeichnung geschützt.

● Das Investitionsschutzkapitel stützt sich auf ein „reformiertes“ Schiedsgerichtsmodell, das die europäische Kommission als „öffentlich“ beschreibt. Nichtregierungsorganisationen sehen in der neuen Klagepraxis nur marginale Vorteile und prophezeien eine Welle von Investorklagen.¹⁶

● Während die vietnamesische Regierung ihre lokalen Strukturen in Zusammenarbeit mit transnationalen Konzernen umbaut, stiegen die EU Agrar- und Lebensmittelexporte nach Vietnam 2016 auf 348 Mio. Euro – das entspricht bereits einem Drittel des Exportwertes nach China.¹⁷

Wohin führt ungleicher Handel?

Die EU arbeitet zur Zeit am Abschluss von rund zwanzig Handels- und Investitionsschutzabkommen, sieben *Partnerschaftsabkommen* mit Ländern in Afrika und diversen speziellen bi- und multilateralen Handelsverträgen – einige Verträge sind bereits fertig verhandelt, einige Verhandlungen pausieren, wieder andere wurden nach dem Amtsantritt Donald Trumps in den USA wieder aufgenommen oder neu angesetzt.

* Artikel z des Kapitels zu Kooperation und capacity building: The Parties acknowledge the important potential role of the private sector in cooperation activities and support its involvement therein in order to contribute to maximising the Agreement's benefit in terms of mutual economic growth and development.

Doch ist „freier Handel“ wirklich die Lösung für den Globalen Süden? Hunger und Armut haben zwar auf dem Papier global abgenommen¹⁸, doch zeigen Erfahrungen aus anderen Freihandelsabkommen zwischen ungleichen Vertragsparteien, dass transnationale Konzerne lokale Märkte mit der Einfuhr von Fertigprodukten und dem Aufbau von großen Supermarktketten langfristig schädigen.

Lokale Märkte wurden bereits in der Vergangenheit mit billigen Fertigprodukten überflutet – ein Grund warum sich die nigerianische und tansanische Regierung weiterhin gegen die Ratifizierung von neuen *Partnerschaftsabkommen* mit der EU wehren.¹⁹ Nach etlichen Verhandlungsrunden drohte die EU 2011 den afrikanischen Staaten den „*bevorzugten Zugang*“ zum europäischen Markt aufzuheben. 2014 machte die EU ihre Drohung wahr und erhöhte die Zölle für einige afrikanische Länder. Die Öffnung der afrikanischen Märkte für europäische Produkte widerstrebe den Zielen der nigerianischen Industrialisierungsstrategie, so der Präsident Nigerias.²⁰

Die Zerstörung von lokalen Märkten, die Nicht-Einhaltung von Arbeitsstandards, illegale Beschäftigungspraktiken, die Enteignung und Vertreibung der lokalen Bevölkerung zum Bau von Großprojekten oder die Schädigung lokaler Ökosysteme sowie die weitreichende Patentierung von Eigentumsrechten im Globalen Süden werden derzeit zugunsten von kurzfristigen Profitinteressen auch von der Europäischen Union in Kauf genommen. Es wird deutlich, dass die „*Harmonisierung*“ von Standards und Regulierungen im Rahmen der gegenwärtigen Freihandelspolitik das Streben nach Ernährungssouveränität und einer nachhaltigen Landwirtschaft konterkariert.

Mehr Informationen zu „Regulatorischer Zusammenarbeit“

- Corporate Europe Observatory/ LobbyControl 2016: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/TTIP-Studie-Ein-gef%C3%A4hrliches-regulatorisches-Duett.pdf>
- PowerShift, Lobbycontrol, CEO u. a.: Standards abbauen durch regulatorische Kooperation: <https://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/09/08-Standards-abbauen-durch-regulatorische-Kooperation.pdf>
- Business Europe, Position zu Regulatorischer Zusammenarbeit im Handelsabkommen mit Japan 2016: <https://www.businesseurope.eu/publications/eu-japan-regulatory-cooperation-joint-statement-businesseurope-and-keidanren>

- Misereor 2014: Wenige Konzerne beherrschen die weltweite Lebensmittelproduktion <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/broschuere-agropoly-weltagrarrhandel-2014.pdf>
- Rosa-Luxemburg Stiftung/ African Centre for Biodiversity 2017: The BAYER-MONSANTO merger: Implications for South Africa's agricultural future and its smallholder farmers, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Bayer-Monsanto-report.pdf
- Misereor 2014: Wenige Konzerne beherrschen die weltweite Lebensmittelproduktion <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/broschuere-agropoly-weltagrarrhandel-2014.pdf>
- FAO 2014: Family Farmers: Feeding the world, caring for the earth, <http://www.fao.org/docrep/019/mj760e/mj760e.pdf>
- Forum Umwelt und Entwicklung/ Lobby Control 2016: Regulatorische Kooperation in TTIP und CETA, eine Lobbybremse für Regulierungen http://www.forumue.de/wp-content/uploads/2016/09/RegCop_Lobbybremse-15092016.pdf
- ASEAN Regulatory Cooperation Project 2016: <http://www.scic.sg/asean/index.php/events/upcoming-events>
- Europäisches Parlament 2016: New Plant-breeding techniques, Applicability of GM rules [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582018/EPRS_BRI\(2016\)582018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582018/EPRS_BRI(2016)582018_EN.pdf)
- IG Saatgut 2017: <http://www.gentechnikfreie-saat.org/neue-gentechnische-verfahren.html>
- Welthungerhilfe/ Welthungerindex 2016: <http://www.welthungerhilfe.de/ueber-uns/mediathek/vhh-artikel/whi-2016-pdf.html>
- Saigon 2016, Kommunikationsorgan der kommunistischen Partei Vietnams: New agriculture minister to focus on food safety, <http://www.saigon-gpdaily.com.vn/National/2016/7/119906/>
- Vietnam Breaking News 2017: Cargill to expand investment in Vietnam <https://m.vietnambreakingnews.com/2017/02/ban-in-cargill-to-expand-investment-in-vietnam/>
- BayerCropScience 2014: Bayer CropScience eröffnet neues Seed-Growth-Zentrum in Vietnam, Innovationen in der Saatgutbehandlung für Qualität und höhere Erträge: <http://www.monheim.bayer.de/de-DE/Pressemeldungen/2014/Bayer-CropScience-eroeffnet-neues-Seed-Growth-Zentrum-in-Vietnam.aspx?overviewId=C87FD666-AE6F-4834-9DB3-5CBA6E92D171>
- World Economic Forum 2010: Realizing a new vision for agriculture, A roadmap for stakeholders, http://www3.weforum.org/docs/WEF_IP_NVA_Roadmap_Report.pdf
- World Economic Forum 2010: Vietnam's Public Private Task Force on Sustainable Agriculture, http://pppoffice-mard.org.vn/download/ppp_tf_4/11/2014/NVA_Country%20overview_Vietnam_Final.pdf
- Europäische Kommission 2016: Guide to the EU-Vietnam Free Trade Agreement http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/june/tradoc_154622.pdf
- Corporate Europe Observatory 2016: Totgesagte leben länger – der ISDS-Zombie: Wie die EU-Kommission gefährliche Konzernklagerechte weiterleben lässt, https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/zombie-isds-ex-sum-de_o.pdf
- <https://www.agrarheute.com/news/agrar-lebensmittelexporte-stiegen-2016-neuen-rekordwert>
- Weltbank 2015: The Role of Trade in Ending Poverty, <http://documents.worldbank.org/curated/en/726971467989468997/The-role-of-trade-in-ending-poverty>
- The Mint 2017: "The most remarkable rejection of free trade you've never heard of" <http://www.bilaterals.org/?the-most-remarkable-rejection-of>
- The Mint 2017: "The most remarkable rejection of free trade you've never heard of" <http://www.bilaterals.org/?the-most-remarkable-rejection-of>

Impressum:

Herausgeber: PowerShift e. V., Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
 Autorin: Katharina Klein
 Redaktion: Alessa Hartmann und Anna Schüler
 Layoutvorlage: Monika Brinkmöller
 Satz/Reinzeichnung: Tilla Balzer | balzerundkoeniger.de

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der Herausgeber verantwortlich.
 Berlin, März 2017

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des



Bundesministerium für
 wirtschaftliche Zusammenarbeit
 und Entwicklung