

© **Schwerpunkt »Globalisierung gestalten«**

## Vom Freihandel zum Fairhandel

Die Agenda 2030 als Leitlinie für eine neue Handelspolitik

von Sven Hilbig und Tobias Reichert

*Im September 2015 beschlossen die Vereinten Nationen die Agenda 2030 mit dem Ziel, die Armut weltweit zu beenden und zugleich die globale Umwelt zu schützen und zu erhalten. Sie erkennen damit an, dass sich Wirtschaft und Gesellschaft weltweit grundlegend verändern müssen. In 17 globalen Zielen für eine nachhaltige Entwicklung und 169 Unterzielen wird die Vision konkretisiert. Sie gelten für alle Länder. Auch die Industriestaaten müssen sich grundlegend verändern und können nicht mehr als »Vorbild« für Entwicklungsländer dienen. Ein erster Blick auf die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) und 169 Unterziele zeigt allerdings, dass Handelspolitik kaum und meist nur sehr oberflächlich thematisiert wird. Sie bestimmt jedoch den Spielraum weltweiter Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik entscheidend mit und ist so für die Agenda 2030 an zahlreichen Stellen relevant. Ganz besonders gilt dies für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, die für zentrale Ziele wie das Ende von Armut und Hunger von überragender Bedeutung sind. Taugt die Agenda 2030 als neue Leitlinie für die internationale Handelspolitik? Wie steht sie zu den Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO)? Und was müsste sich in der WTO ändern, damit sie mit ihren Regeln und ihrer Handelspolitik die Erreichung der neuen nachhaltigen Entwicklungsziele fördert und nicht erschwert?*

Ihr Verbrauch von natürlichen Ressourcen ist zu hoch, ihre Emissionen schädigen das Weltklima, sie dulden und fördern unsoziale und unökologische Bedingungen in ärmeren Staaten, die Rohstoffe und Konsumgüter exportieren: Auf zahlreichen weiteren Feldern konterkarieren die Länder des globalen Nordens mit ihrer Politik die SDGs. Dazu gehört auch die Handelspolitik. Die Logik eines möglichst wenig regulierten Austausches von Waren, Dienstleistungen und Kapital, die gegenwärtig die Politik der WTO bestimmt, erschwert Entwicklung und Nachhaltigkeit oftmals, anstatt sie voranzubringen.

### Handelspolitik in der Agenda 2030

Im Text der Agenda 2030 wird der internationale Handel insgesamt positiv bewertet. Eine besondere Rolle spielt er im Ziel 17, in dem die Mittel zur Umsetzung der übrigen 16 Ziele selbst zum Ziel erklärt werden. Eins der Mittel, um die SDGs zu erreichen, sei ein »universales, regelgestütztes, offenes, transparentes, berechenbares, inklusives, nicht diskriminierendes, gerechtes und multilaterales Handelssystem unter dem Dach der WTO«. Die 2001 in Doha begon-

nene Verhandlungsrunde der WTO soll zügig beendet werden. Die Exporte der Entwicklungsländer sollen deutlich zunehmen, und der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDCs) an den weltweiten Ausfuhren soll sich bis 2020 verdoppeln. Die Industriestaaten sind aufgefordert, den LDCs dazu zoll- und kontingentfreien Zugang zu ihren Märkten gewähren, worüber bereits seit Langem im Kontext der WTO verhandelt wird.

Allgemein wird im Ziel 17 dazu aufgerufen, den politischen Spielraum jedes Landes für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung zu respektieren. In den Erläuterungen zu den SDGs wird Handel etwas ambivalent behandelt. Er wird als »Motor für breitenwirksames Wirtschaftswachstum« bezeichnet, der zu Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung beitrage. Gleichzeitig wird eine »sinnvolle« weitere Handelsliberalisierung propagiert. Damit wird zumindest implizit anerkannt, dass Marktöffnung nicht immer sinnvoll ist und es Situationen gibt, in denen Handel besser reglementiert werden sollte.

Einen direkten Bezug zur WTO gibt es noch in weiteren Zielen. Ziel 2 fordert, den Hunger weltweit zu beseitigen und die Ernährungssicherheit zu verbes-

sern. Dazu sollen unter anderem Handelsbeschränkungen und -verzerrungen auf den globalen Agrarmärkten korrigiert werden, ausdrücklich auch durch die parallele Abschaffung aller Formen von Agrar-exportsubventionen und Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung. Das Ende der Exportsubventionen hat die WTO im Dezember 2015 – nur drei Monate nach den SDGs – beschlossen. Staatliche Exportkredite und Bürgschaften, die ähnlich wirken können, werden jedoch kaum reguliert. Zu den sehr viel höheren und ebenfalls den Handel verzerrenden *internen* Subventionen wurde gar kein Beschluss gefasst.

Ziel 3 zu Gesundheit betont bereits bestehende Ausnahmen im WTO-Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums (TRIPS), die den Zugang zu bezahlbaren, unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen gewährleisten sollen. Im Ziel 10 zur Verringerung der Ungleichheit zwischen und innerhalb von Staaten wird gefordert, dass Entwicklungsländer in internationalen Wirtschaftsorganisationen (wie der WTO) bessere Mitsprache haben und das bereits bestehende Prinzip der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer innerhalb der WTO angewendet wird. Ein Unterziel des Ziels 14 zum Schutz der Meere nimmt direkt Bezug auf die WTO-Verhandlungen zu Fischereisubventionen. Die Staaten sollen bis 2020 Subventionen für Fische-

rei untersagen, die zu Überkapazitäten, Überfischung sowie illegalen und unregulierten Fängen beitragen.

### Konflikte zwischen WTO-Regeln und den SDGs

Laut Agenda 2030 scheinen multilaterale Handelspolitik und WTO auf dem richtigen Weg zu sein. Die Regeln brauchen nur hier und da weiter entwickelt und im Sinne von Entwicklungsländern angewendet werden, dann entfaltet der Handel seine positive Wirkung – so der Tenor. Überraschend ist dies nicht, wenn man bedenkt, dass es sich bei der Agenda 2030 um ein Kompromissdokument von über 190 Regierungen handelt, von denen die große Mehrheit auch Mitglied der WTO ist. Die Politikkohärenz ist mittlerweile so weit entwickelt, dass sich die Staaten in offiziellen Dokumenten nicht diametral widersprechen. Betrachtet man allerdings reale Konflikte und Streitfälle in der WTO, wird deutlich, dass es größere Widersprüche zwischen der in der WTO verankerten Freihandelsdoktrin und der Politik für nachhaltige Entwicklung, gerade auch im Bereich der Landwirtschaft, gibt.

Im Ziel 2 wird als Unterziel und wichtiges Instrument zur Beendigung des Hungers die Verdopplung der Produktivität und der Einkommen von Kleinbauern definiert. Dazu können Anreize und Förder-

### Die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2030 (Sustainable Development Goals)

- Ziel 1: Armut in jeder Form und überall beenden.
- Ziel 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
- Ziel 3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
- Ziel 4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
- Ziel 5: Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
- Ziel 6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
- Ziel 7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
- Ziel 8: Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
- Ziel 9: Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
- Ziel 10: Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.
- Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
- Ziel 12: Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
- Ziel 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.
- Ziel 14: Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
- Ziel 15: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen.
- Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
- Ziel 17: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Übersetzung der Ziele: Forum Umwelt und Entwicklung ([https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Themen/Bewahrung\\_der\\_Schoepfung/SDG-Factsheet\\_FUE.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Themen/Bewahrung_der_Schoepfung/SDG-Factsheet_FUE.pdf)).

programme dienen, mit denen Regierungen von Entwicklungsländern die einheimische Landwirtschaft unterstützen. Allerdings schränkt das WTO-Agrarabkommen solche Möglichkeiten stark ein. Denn die WTO-Mitglieder dürfen sog. handelsverzerrende Maßnahmen, wie Garantiepreise und Zuschüsse für Investitionen, nur bis zu einer Höchstgrenze einsetzen.

Ein aktueller Streitfall zwischen den USA und China zeigt das Problem. Unter anderem mit höheren garantierten Preisen für Agrarprodukte versucht die chinesische Regierung, die Einkommen der ländlichen Bevölkerung zu heben. Denn trotz der schnellen Industrialisierung arbeiten heute noch etwa 400 Millionen Chinesen und Chinesinnen in der Landwirtschaft. Viele von ihnen sind arm, Millionen Menschen hungern. Ihnen könnten höhere Verkaufspreise helfen. Indem die Regierung jedoch die Preise für Produkte wie Weizen und Reis anhebt, überschreitet China wahrscheinlich seine Obergrenze für sog. handelsverzerrende Unterstützung. Diese liegt derzeit bei etwa 88 Milliarden Dollar pro Jahr. Das entspricht etwa 200 Dollar pro Landwirt. Die USA haben in der WTO deshalb Beschwerde gegen China eingelegt. Seit Anfang 2017 läuft ein Streitschlichtungsverfahren, bei dem die USA gute Chancen haben zu gewinnen.

Gleichzeitig gewähren die USA selbst ihren Landwirten etwa 48 Milliarden Dollar an handelsverzerrender Unterstützung. Dabei arbeiten in der US-Landwirtschaft nur noch vier Millionen Menschen – ein Prozent des chinesischen Werts. Damit dürfen US-Bauern im Schnitt mit 12.000 Dollar unterstützt werden. Diese Subventionen sind nach WTO-Recht zulässig, denn dieses hat eine Art Gewohnheitsrecht festgeschrieben. Die Höhe zulässiger Subventionen basiert darauf, wie viele Subventionen ein Land in der Vergangenheit gezahlt hat. Einfach gesagt: Wer seine Bauern früher mit Milliarden unterstützte, kann dies auf etwas reduziertem Niveau weiter tun. Wer seine Landwirtschaft kaum unterstützt hat, wie die meisten Entwicklungsländer, für den gelten niedrige Obergrenzen, wenn Fördermaßnahmen neu eingeführt werden sollen.

Hinzu kommt, dass alle Länder in unbegrenzter Höhe »höchstens minimal handelsverzerrende« Unterstützung leisten dürfen, wovon vor allem die EU ausgiebig Gebrauch macht. Da diese Zahlungen direkt aus dem Staatshaushalt kommen müssen, sind sie für die meisten Entwicklungsländer unerschwinglich. Ähnlich verhält es sich im Konflikt um Zölle für landwirtschaftliche Produkte. Um die ländliche Entwicklung zu fördern und die Armut zu verringern, will die Mehrheit der Entwicklungsländer ihre Landwirtschaft vor einem starken Anstieg der Agrarimporte oder einem Preisverfall an den Weltmärkten schützen. Gerade wenn diese Importe aus Industriestaaten kommen, in denen die Landwirte dank der hohen Subventionen

niedrigere Preise besser verkraften. Vor allem die USA lehnen zusätzlichen Zollschatz für Entwicklungsländer jedoch kategorisch ab, die EU ist nur zu sehr begrenzten Zugeständnissen bereit. Auch hier widersprechen die Freihandelslogik der WTO und die Positionen mächtiger Mitglieder den Zielen der Agenda 2030.

## Produktkennzeichnung

Die Kennzeichnung gerade von Lebensmitteln, aber auch anderen Konsumgütern wie Textilien und Elektronik oder Haushaltsgeräten, kann ein wichtiges Instrument darstellen, um Verbraucherinnen und Verbraucher über die sozialen und ökologischen Bedingungen im Herstellungsprozess zu informieren. Im Sinne des Ziels 12 lassen sich so nachhaltige Produktions- und Konsummuster fördern. In die entgegengesetzte Richtung wirkt allerdings das WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT). Darin werden Produktkennzeichnungen als potenziell schädliche Handelsbeschränkungen verstanden. Ein prominenter Streitfall zwischen den USA und ihren Partnern Kanada und Mexiko im nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA verdeutlicht die hohen, teilweise problematischen Anforderungen, die das WTO-Recht an eine Kennzeichnung stellt.

Unter anderem für Fleisch führten die USA 2009 eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung (Country of Origin Labelling – COOL) ein. Diese erwies sich angesichts der stark integrierten Produktionskette für Fleisch innerhalb der NAFTA-Zone jedoch als problematisch. Denn die Tiere wurden beispielsweise in einem Land geboren und gemästet, aber woanders geschlachtet. Zudem verarbeiteten die meist sehr großen US-Schlachthöfe am selben Tag Tiere aus verschiedenen Ländern. So lässt sich die Herkunft eines Stücks Fleisches oft nicht genau bestimmen. Um die komplexen Anforderungen des COOL-Gesetzes zu vermeiden, vermarkteten viele Schlachthöfe nur noch Tiere, die in den USA geboren, gemästet und geschlachtet wurden. Dies rief Viehzüchter aus Kanada und Mexiko auf den Plan. Weil ihre Fleischexporte in die USA zurückgingen, initiierten sie eine WTO-Beschwerde ihrer Regierungen gegen das COOL-Gesetz – mit Erfolg. Um Strafzölle gegen US-Importe nach Mexiko und Kanada zu vermeiden, nahm der US-Kongress Ende 2015 schließlich alle Fleischprodukte von der Kennzeichnungspflicht aus.

Dieser Fall zeigt: Verpflichtende Herkunftsangaben, die Verbrauchern nützliche Informationen auch über ökologische und soziale Bedingungen in den Wertschöpfungsketten liefern können, werden durch WTO-Recht bedroht. Wie im Fall der USA kann für viele Staaten weniger Verbraucherinformation der einfachste Weg sein, die WTO-Regeln einzuhalten.

## Kohärenz mit Nachhaltigkeitsprinzipien

Im Ziel 17 heißt es unter anderem: »Die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung verbessern.« Unterschiedliche internationale Abkommen sollen also so ausgelegt werden, dass sie sich nicht widersprechen und gleichzeitig die Nachhaltigkeitsziele unterstützen. Davon ist die internationale Staatengemeinschaft jedoch weit entfernt. Einen Beleg dafür bieten Streitfälle der EU mit den USA, Kanada und Argentinien über das Vorsorgeprinzip bei der Zulassung genmanipulierter Pflanzen (GVO). Die USA, Kanada und Argentinien gehören zu den weltweit größten Produzenten und Exporteuren genmanipulierter Pflanzen, besonders von Getreide und Ölsaaten. In der EU dagegen ist der Einsatz von Gentechnik in der Landwirtschaft stark umstritten und flächenmäßig sehr begrenzt.

Vor diesem Hintergrund fahren die Bundesregierung, andere Mitgliedstaaten und auch die EU insgesamt seit Jahren einen unklaren Kurs. Beispielsweise verboten einige EU-Staaten den GVO-Anbau, obwohl ihm die Kommission zugestimmt hatte. Das führte dazu, dass Anträge auf GVO-Zulassung in der EU nur schleppend bearbeitet wurden. Die USA, Kanada und Argentinien reichten deshalb 2003 eine Beschwerde bei der WTO ein. Sie warfen der EU vor, ein De-facto-Moratorium bei der Zulassung von GVO zu praktizieren, das gegen das WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) verstoße.

Die Kläger bekamen größtenteils Recht. Dabei ist in dem Schiedsspruch besonders bedenklich, dass das Vorsorgeprinzip nicht als allgemein anerkanntes Völkerrecht gesehen wird. Faktisch wird damit der Vorrang des WTO-Handelsrechts gegenüber umweltpolitischen Prinzipien und Abkommen propagiert. Dies ist das Gegenteil von »Politikkohärenz für nach-

haltige Entwicklung« und ein weiteres Beispiel dafür, dass die WTO nicht getrennt vom System der Vereinten Nationen agieren darf.

## Handel soll der Nachhaltigkeit dienen

Die europäische und internationale Handelspolitik bedarf dringend eines Kurswechsels. Denn oftmals führt sie nicht zu sozialem, ökologischem und wirtschaftlichem Fortschritt, sondern steht ihm entgegen. Deshalb müssen die SDGs Maßstab für die Handelspolitik werden. Dazu sollten die Vereinten Nationen Grundregeln entwickeln, wie mit Konflikten zwischen Handelsregeln und Nachhaltigkeitszielen umzugehen ist. Die Abwägung darf nicht der WTO überlassen bleiben. Internationale Organisationen, die sich um Ernährungssicherheit, biologische Vielfalt, Klimaschutz oder andere Politikfelder kümmern, müssen einbezogen werden. Dazu gehört auch die verpflichtende Durchführung von Analysen, welche Auswirkungen Handels- und Investitionsabkommen auf Menschenrechte und Geschlechtergerechtigkeit haben. Eine Maßnahme, die im Sinne der SDGs wirksam, aber gleichzeitig handelsbeschränkend ist, darf nicht allein deswegen verboten werden. Vielmehr muss sie so lange in Kraft bleiben, bis sich die Parteien auf eine handelsfreundlichere Alternative geeinigt haben. Wenn arme Entwicklungsländer oder Bevölkerungsgruppen von einer Handelsbeschränkung negativ betroffen sind, ist eine geeignete Entschädigung vorzusehen.

Um die globalen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen ist die Re-Regulierung der Weltwirtschaft notwendig. Offene Märkte dürfen nicht mehr das allein bestimmende Paradigma sein. Aktive Politik und wirksame Regeln sind nötig, um die Armut zu bekämpfen und die Umwelt zu schützen und Entwicklungsperspektiven zu ermöglichen. Dort, wo freier Handel zu Unfreiheit führt, braucht er Leitplanken und Regulierung – für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der SDGs.

### Folgerungen & Forderungen

- Die WTO muss in das System der Vereinten Nationen und seine Zielvorgaben eingebunden werden, insbesondere im Hinblick auf die SDGs.
- Maßnahmen, die dazu dienen, die SDGs zu verfolgen, dürfen nicht deswegen verboten werden, weil sie den Freihandelsregeln der WTO widersprechen.
- Die Abwägung zwischen Handelsrecht und Nachhaltigkeitszielen darf nicht durch die WTO und ihren Streitschlichtungsmechanismus erfolgen, sondern muss unter Federführung der relevanten UN-Organisationen erfolgen. Für die Landwirtschaft sind dies vor allem das UN-Komitee für Welternährungssicherheit (CFS) und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).



**Sven Hilbig**

Referent für Welthandel und globale Umweltpolitik bei Brot für die Welt.

Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin  
sven.hilbig@brot-fuer-die-welt.de



**Tobias Reichert**

Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin  
reichert@germanwatch.org