

Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen

Gemeinsames Positionspapier
der Deutschen Kommission Justitia et Pax,
der Katholischen Landvolkbewegung und
der Katholischen Landjugendbewegung

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden
Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax
Redaktion: Gertrud Casel

Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen. Gemeinsames Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax, der Katholischen Landvolkbewegung und der Katholischen Landjugendbewegung.

Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden, Heft 108

Redaktion: Dr. Hildegard Hagemann

ISBN 3-932535-89-8

Bonn, Dezember 2005

Auslieferung:

Justitia et Pax, Kaiserstr. 161, D - 53113 Bonn,

Tel: +49-228-103217 – Fax: +49-228-103318 - Internet: www.justitia-et-pax.de

E-Mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de

Inhalt

Inhaltsverzeichnis	3
Vorwort	5
Mitglieder der Arbeitsgruppe	7
Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen	11
1. Der Weltagrarhandel als Problemfall	11
2. Ethische und ordnungspolitische Herausforderungen	15
3. Sozialethische Maßstäbe für eine Reform des Weltagrarhandels	17
4. Kritische Bilanz der WTO und ihres Agrarabkommens	22
5. Reformperspektiven	25
Zusammenfassung	30

Vorwort

Die Geschichte der Beziehungen zwischen den Ländern des Südens und des Nordens wird in signifikanter Weise durch den Handel beschrieben. Die Länder des Nordens waren seit jeher an der Bereitstellung günstiger Produkte aus tropischen und subtropischen Gefilden für die einheimische Wirtschaft und Ernährungssicherung interessiert ebenso wie sie auf die Ausweitung ihrer Produktmärkte abzielten. Den Ländern des Südens war es dagegen aus vielfältigen Gründen kaum möglich, frühzeitig und effektiv ihre Interessen zu artikulieren geschweige denn zu verfolgen. Mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1995 sollte eine Einrichtung geschaffen werden, die diese ungleichen Ausgangssituationen im Handel ausgleicht, in der alle Mitgliedsstaaten gleiche Rechte einfordern können und gleichen Pflichten unterliegen. Eine Voraussetzung dafür war die Einrichtung einer Verhandlungsrunde, die die Entwicklung der ärmeren Länder und der Förderung ihrer Potentiale zum Ziel hat.

Der Agrarhandel nimmt in diesen Verhandlungen eine besondere Rolle ein, weil es sich hierbei entweder um Nahrungsmittel handelt, oder um Produkte, die in Konkurrenz dazu angebaut werden, wie z.B. Gummi, Sisal oder Zucker. Somit sind die Regeln des weltweiten Agrarhandels nicht nur nach ökonomischen Gesichtspunkten festzulegen, sondern sie müssen auch ökologischen und menschenrechtlichen Kriterien standhalten.

In der öffentlichen Debatte scheint es auf den ersten Blick Gegensätze zwischen entwicklungspolitischen Zielen und Interessen der Landwirte hier zu geben, wenn es etwa um die Öffnung der Märkte für Agrarexporte und den Schutz der einheimischen Landwirtschaft geht. Die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* hat sich im Vorfeld der letzten Ministerkonferenz in Cancun 2003 kritisch zu den möglichen Auswirkungen einer Liberalisierung des Agrarhandels geäußert und den Abbau von Agrarsubventionen gefordert, damit die laufende Verhandlungsrunde tatsächlich eine Entwicklungsrunde wird, wie in Doha vereinbart wurde. Die Bauernorganisationen in Deutschland dagegen betonten ihre Sorge um den erwarteten Strukturwandel in der heimischen bäuerlichen Betriebslandschaft durch den Wegfall von Subventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Europa. Auch im Streit um die Zuckermarktordnung kehren ähnliche Argumente wieder. Die verschiedenen Interessen der bäuerlichen Bevölkerung in Ländern des Südens und des Nordens erscheinen als schwierig zu vermitteln und kaum vereinbar. Aber Einigkeit besteht zwischen Agrar- und Entwicklungspolitikern im Ziel der Überwindung von Armut und Hunger. Wenn Hunger und Armut erfolgreich bekämpft werden sollen, müssen sich entwicklungspolitische und agrarpolitische Interessen treffen. Aber auch ökologische Aspekte werden

durch den Agrarmarkt angesprochen. So müssen der Wert von Nahrungsmitteln, der Wert der Landschaftspflege und der Erzeugung anderer landwirtschaftlicher Produkte, die für das Leben notwendig sind, wiederentdeckt und neu definiert werden, und vor allem das Menschenrecht auf Nahrung.

Justitia et Pax, KLB und KLJB haben in diesem gemeinsamen Positionspapier die unterschiedlichen Interessen der Bauern und Bäuerinnen in Nord und Süd im Agrarhandel analysiert: was sind die vermeintlichen, was die tatsächlichen Gegensätze, wo gibt es gemeinsame Ziele oder Ansatzpunkte für gemeinsame Strategien. Die Analyse stützt sich auf ethische und menschenrechtliche Kriterien, die auch Ausgangspunkte für die Formulierung von sozialemethischen Maßstäben für eine Reform des Weltagrarhandels sind. Auf dieser Basis wird einerseits eine kritische Bilanz der WTO und ihres Agrarabkommens gezogen und andererseits Perspektiven für schlüssige Reformen abgeleitet. Dabei wird deutlich, dass sozialemethische Perspektiven langfristigen ökonomischen Zielen nicht widersprechen.

Auf der Grundlage der katholischen Soziallehre haben kirchliche Entwicklungs- und Agrarpolitiker Wege aus den festgefahrenen Grabenkämpfen gesucht, deren Heftigkeit bestimmt ist von den Existenzängsten bäuerlicher Familien im Norden einerseits und von Hunger und Überlebensängsten der Menschen im Süden. Und doch wird es nur durch die Zusammenarbeit zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik in Nord und Süd Lösungen geben für eine Landwirtschaft, die ihre unterschiedlichen Funktionen in Ernährung, Ökologie und sozialem Zusammenhalt erfüllt. Ein erster Schritt ist getan: Mit diesem Dokument werden Impulse für den Dialog zwischen Bauernverbänden und entwicklungspolitischen Gruppen zunächst in Deutschland gegeben. Selbst nach Beendigung der Verhandlungen in der WTO und einer möglichen Einigung der Mitgliedsstaaten auf ein Agrarabkommen wird es weiterhin nötig sein, den Strukturwandel in der Landwirtschaft in allen Ländern sozial und ökologisch verträglich zu gestalten und kritisch zu begleiten. Das Augenmerk wird auch auf den Ländern und ihrer Bevölkerung liegen müssen, die nicht WTO-Mitglieder sind, aber in gleichem Maße den Zielen der Vereinten Nationen in Bezug auf Armutsbekämpfung und Ermächtigung der Bevölkerung, nachhaltiger Entwicklung und Aufbau einer Partnerschaft für Entwicklung verpflichtet sind.

Bonn, den 6. Dezember 2005

Bischof Dr. Reinhard Marx, Vorsitzender der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Die Vorbereitung des Positionspapiers erfolgte durch die Unterarbeitsgruppe ‚Agrarmarkt und Handel‘ der Deutschen Kommission Justitia et Pax.

Dem Arbeitskreis gehören an:

DDr. Johannes Wallacher (Vors.)	Institut für Gesellschaftspolitik Hochschule für Philosophie München
Norbert Bolte	ADVENIAT
Dorothee Fiedler	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Sr. Ingrid Geißler	Netzwerk Afrika Deutschland
Lothar Kleipass	Internationaler Landvolkdienst der Kath. Landvolkbewegung (ILD)
Alicia Kolmans	MISEREOR
Prof. Dr. Markus Vogt	Philosophisch-Theologische Hochschule Benediktbeuern
als Kooperationspartner:	
Hermann Kroll-Schlüter	Kath. Landvolkbewegung Deutschlands (KLB)
Christian Schärtl	Kath. Landjugendbewegung Deutschlands (KLJB)

Verfasser des Positionspapiers:
DDr. Johannes Wallacher

Redaktion:
Dr. Hildegard Hagemann



Die Deutsche Kommission Justitia et Pax

- vernetzt kirchliche Akteure, die sich mit internationalen Fragen befassen,
- erarbeitet Beiträge zur Förderung von Entwicklung, Menschenrechten und Frieden,
- führt einen kontinuierlichen Dialog mit Parlament, Regierung, Parteien und gesellschaftlichen Kräften zu diesen Fragen

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax (Gerechtigkeit und Frieden) ist eine Art "Runder Tisch" der katholischen Einrichtungen und Organisationen, die im Bereich der internationalen Verantwortung der Kirche in Deutschland tätig sind. Justitia et Pax ist deren gemeinsame Stimme in Gesellschaft und Politik. So sollen die weltweiten Fragen von Gerechtigkeit und Frieden in der Gesellschaft unseres Landes wach gehalten werden.

Justitia et Pax erarbeitet kirchliche Beiträge zur Entwicklungs-, Friedens und Menschenrechtspolitik Deutschlands. Mit Parlament, Regierung, Parteien und gesellschaftlichen Kräften wird ein ständiger Dialog in diesen Frage geführt. Darüber hinaus entwickelt Justitia et Pax Konzepte für die internationale Arbeit der Kirche.



Die Kath. Landvolkbewegung Deutschlands (KLB) ist eine Glaubens-Bildungs-, und Aktionsgemeinschaft. Sie wirkt und wirbt im Geiste des Evangeliums. Sie hält das Christentum in der ländlichen Kultur präsent; zugleich eröffnet sie Wege, auf denen sich das Volk Gottes seiner selbst bewusst und seinen Glauben vertiefen kann.

Der Glaube an Gott und seine Botschaft ist Grundlage und Ansporn ihres Handelns. Aus diesem Glauben erwächst das Vertrauen, das Gott in uns, in allen Menschen und der ganzen Welt wirksam gegenwärtig ist. Aus den von Gott geschenkten Gaben erwächst ihre Verantwortung, die die Einzelnen wie die Gemeinschaft von Glaubenden trifft.

Als Teil der Kirche, die Zeichen und Werkzeug ist des Heils ist, will die KLB das Miteinander gestalten und Verantwortung leben.

Die die Verantwortung der KLB stützenden Strukturen sind: Mitgliedschaft mit Beiträgen, Freundeskreise, Förderkreise, Familienmitgliedschaften.

Das Kath. Landvolk wirkt in Kooperation mit den Landvolkshochschulen, organisiert Foren und jährlich wiederkehrende Kundgebungen.

Diese Strukturen sind gewachsen, begründen sich in den unterschiedlichen Verhältnissen der Diözesen, in historischen Ursprüngen, in besonderen Anliegen der Bischöfe.

Ein besonderer Schwerpunkt ist die internationale Zusammenarbeit und der Internationale Entwicklungsdienst. Bisher konnten in Kooperation mit den lokalen Partnerorganisationen der KLB 29 Projekte in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa realisiert werden.

Kontakt:

Katholische Landvolkbewegung Deutschland

Drachenfelsstr. 23

53604 Rhöndorf/Rhein

Tel. (02224) 71031

Fax (02224) 78971

bundesstelle@landvolk.de

www.klb-deutschland.de



Die Katholische Landjugendbewegung Deutschlands e.V. (KLJB) ist ein Jugendverband mit bundesweit 70.000 Mitgliedern. Sie vertritt die Interessen Jugendlicher im ländlichen Raum. In der KLJB gestalten Jugendliche das Leben auf dem Land mit. In Gruppenstunden, bei Festen, durch Ferienfreizeiten und Aktionen packen junge Menschen an, um etwas auf dem Land zu bewegen.

Der ländliche Raum ist ihr Lebens- und Gestaltungsraum. Hier setzen sie sich für nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung ein, d.h. für Ökologie, Solidarität, Gemeinschaft und Gerechtigkeit und eine lebendige Kirche auf dem Land. Als bundesweiter Jugendverband bündelt und vertritt die KLJB die Interessen der katholischen Landjugendlichen in Politik, Kirche und Gesellschaft. Sie nimmt Partizipationsrechte und Verantwortung wahr und mischt mit, um die Zukunft zu gestalten.

Als Verband ist die KLJB demokratisch organisiert. Die gewählten Vorstände der jeweiligen Verbandsebenen vertreten die Interessen auf der höheren Ebene des Verbandes. Die Arbeit des Jugendverbandes wird im Wesentlichen durch das ehrenamtliche Engagement der Verantwortlichen im Verband getragen und ermöglicht.

Die KLJB ist ebenso Teil der internationalen Katholischen Land- und Bauernjugendbewegung (MIJARC) auf Europa- und Weltebene. Durch Begegnung, Austausch, Partnerschaften und Solidarität schlagen wir Brücken in die Welt und weiten Horizonte.

Katholische Landjugendbewegung versteht sich als selbst organisierte Jugendarbeit und verpflichtet sich dem Prinzip der Freiwilligkeit. Sie leistet Jugendarbeit und außerschulische Bildungsarbeit als anerkannter Träger der freien Jugendhilfe gemäß des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG, §11).

Kontakt:

Katholische Landjugendbewegung
Drachenfelsstraße 23
53604 Bad Honnef-Rhöndorf
Tel.: (02224) 9465 - 0
Fax: (02224) 9465 – 44
bundesstelle@kljb.org
www.kljb.org

Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen

1. Der Weltagrarhandel als Problemfall

Derzeit leben noch immer weit über eine Milliarde Menschen in extremer Armut und mehr als 850 Millionen sind von Hunger bedroht. Dabei scheint es zumindest auf den ersten Blick paradox zu sein, dass der überwiegende Teil der Armen auf dem Land und von der Landwirtschaft lebt, also dort wo eigentlich primär Lebensmittel produziert werden. Eine Erklärung dafür ist, dass Hunger weniger ein Problem mangelnden Angebots an Nahrungsmitteln ist, als vielmehr das Ergebnis unzureichender politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Strukturen. Auch wenn diese strukturellen Defizite je nach Land und Region variieren und die Gruppe der so genannten Entwicklungsländer sich heute mehr denn je bzgl. Wirtschaftskraft und anderen Entwicklungsindikatoren unterscheiden, so zeigen sich doch gerade in den ärmsten Ländern auch erhebliche Gemeinsamkeiten. Selbst in wirtschaftlichen aufstrebenden Ländern wie Brasilien oder Indien stellen sich aufgrund der extrem ungleichen internen Verteilung ähnliche Probleme.

Vernachlässigung des ländlichen Raums in den Entwicklungsländern

Der ländliche Raum und die Agrarpolitik wurden von den jeweiligen Regierungen, aber auch den Gebern der Entwicklungshilfe lange Zeit vernachlässigt, so dass die entsprechenden Institutionen und eine funktionierende ländliche Infrastruktur, die den spezifischen Bedürfnissen der Kleinbauern Rechnung tragen, weitgehend fehlten. Die kleinbäuerlichen Familien, die in den Entwicklungsländern den größten Teil der Nahrung erwirtschaften, haben außerdem unzureichenden Zugang zu Land, Rechtssicherheit und demokratischer Mitbestimmung. Weil sie in der Regel auch nur über geringe formale Bildung und wenig Möglichkeiten verfügen, an Kredite und angepasste Technologien zu gelangen, können sie ihr produktives Potenzial kaum entfalten. Hinzu kommt, dass die Agrarpolitik der armen Länder immer noch auf den Export einiger weniger Agrargüter ausgerichtet ist, so dass es insgesamt im ländlichen Sektor nur selten zu einem breitenwirksamen Wachstum (pro-poor-growth) gekommen ist, was für eine wirksame Bekämpfung der Armut grundlegend wäre.

Wachsende weltweite Verflechtungen und Abhängigkeiten

Auch wenn die Chancen auf eine stabile ländliche Entwicklung primär von internen Reformen (z.B. Land- und Agrarreformen) abhängen, werden sie doch zunehmend von den Strukturen des weltweiten Agrarhandels mit bestimmt, da dieser die Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung entscheidend beeinflusst. Dies gilt prinzipiell auch für die Landwirtschaft in den Industrieländern, wo der Agrarsektor durch die wachsenden globalen Verflechtungen und dem damit verbundenen Wettbewerbsdruck ebenfalls vor erhebliche Herausforderungen gestellt wird. Als besonders schwerwiegend erweist sich im Süden wie auch im Norden der Verlust eigenständiger landwirtschaftlicher Strukturen und Kompetenzen, was durch die weltwirtschaftliche Einbindung unter den derzeit verzerrten internationalen Wettbewerbsbedingungen vorangetrieben wird.

Gerade die ärmeren Länder befinden sich in einem schwierigen Dilemma, das es durch kluge Abwägung zu lösen gilt. Einerseits versprechen sie sich von der außenwirtschaftlichen Öffnung die Chance auf mehr Wachstumsimpulse und zusätzliche Devisen. Dies wird von den Gläubigern auch eingefordert, damit die meist verschuldeten Staaten ihren Verbindlichkeiten nachkommen können. Andererseits ist eine Exportorientierung auf wenige, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige Produkte (z.B. Futtermittel) mit einem Strukturwandel (Monokulturen, Konzentration auf wenige Großbetriebe) verbunden, der die Fähigkeit zur Eigenversorgung der einheimischen Bevölkerung gefährden kann. Es sind nämlich in der Regel nur solche Agrarbetriebe für die Exportmärkte geeignet, die über ausreichend Kapital und Boden verfügen, oder industriell strukturiert sind. Die Vielzahl der kleinbäuerlichen Betriebe ist aufgrund der oben genannten Probleme nicht konkurrenzfähig.

Die Erlöse aus dem Export von Lebens- und Futtermitteln kommen daher nur zu einem kleinen Teil den in der Landwirtschaft Beschäftigten zugute, so dass diese Strukturwandelungsprozesse vielfach auf Kosten der Ernährungssicherheit der Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere der Frauen und Kinder gehen. Viele wandern in die Städte ab. Damit gehen wiederum kulturell gewachsenes Wissen für einen standortgerechten Anbau sowie entsprechende Traditionen der Zubereitung ebenso verloren wie der lokale soziale Zusammenhalt. Dies hat mit dazu beigetragen, dass inzwischen immer mehr Länder, die sich früher selbst ernährt haben, auch Nahrungsmittel zur Versorgung der eigenen Bevölkerung importieren müssen, eine wachsende Zahl von armen Staaten ist sogar zu Nettoimporteuren von Nahrungsmitteln geworden. Doch auch volkswirtschaftlich drohen im Zuge dieser Umstellung neue Verarmungsrisiken, insofern die Bauern und einheimischen Verbraucher von externen Faktoren der Weltwirtschaft abhängig werden, die ihre Regierungen kaum mehr be-

einflussen können. Dies sind z.B. Zinssätze oder Wechselkurse, und davon beeinflusst schwankende Weltmarktpreise, auch für Saatgut oder Dünger.

Fehlentwicklungen in den Industrieländern

Abhängig sind die ärmeren Länder jedoch auch von den Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer. Als besonders schwerwiegend erweist sich hier, dass der globale Wettbewerb um Agrarmärkte zu einem immensen Subventionswettlauf mit einer Vielfalt ganz unterschiedlicher Subventionen geführt hat, um die Absatzchancen der jeweils eigenen Landwirtschaft zu sichern oder zu vergrößern. Dieser „Subventionswettbewerb“ ist weitgehend auf die Industrienationen beschränkt, wo die Subventionen mit jährlich zwischen 300 und 360 Milliarden US-Dollar eine Größenordnung erreicht haben, die diejenige in anderen Wirtschaftszweigen bei weitem übertrifft. Dies beeinträchtigt nicht nur die Absatzchancen der armen Länder, die in diesem Subventionswettlauf nicht mithalten können, sondern bedroht auch deren landwirtschaftliche Eigenproduktion, da ihre Märkte mit Agrarprodukten aus den Industrieländern überschwemmt werden, deren Preise aufgrund der Exportsubventionen unterhalb der Kosten lokaler Produktion liegen. Das Exportdumping hat in einzelnen Bereichen zu einer deutlich über den Bedarf hinausgehenden Produktion geführt, was unter den gegenwärtigen Welthandelsbedingungen zur Gleichzeitigkeit von Überproduktion an Nahrungsmitteln und Hunger führt.

Als Folge des Subventionswettlaufs und der zunehmenden Kommerzialisierung der Landwirtschaft kommt es allerdings auch zu massiven wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen in den Industrieländern. So hat der Konkurrenzkampf um Weltmarktanteile mittels Exportsubventionen zu ruinös niedrigen und instabilen Preisen auf den Weltmärkten geführt und zugleich weltweit ökonomisch und ökologisch sinnvolle Anpassungen verhindert. Zu den gegenwärtigen Weltmarktpreisen können auch bei uns in Europa nur noch wenige Bauern kostendeckend produzieren. Das derzeitige System vielfältiger staatlicher Interventionen hat auf jeden Fall das massenhafte „Sterben“ gerade der kleinen und mittleren Höfe und einen bisher nicht gekannten Konzentrationsprozess auf immer weniger und größere Agrarbetriebe nicht verhindern können.

Ökologische Folgewirkungen

Schließlich hat der Weltagrarhandel – nicht zuletzt wegen des verstärkten, gleichzeitig aber weitgehend unregulierten Wettbewerbs – auch erhebliche negative ökologische Rückwirkungen, was für Landwirtschaft und Ernährung umso schwerer wiegt, als kein anderer Wirtschaftszweig so abhängig ist von einer intakten Umwelt. Neben dem gewaltigen

Anstieg des Transportaufkommens fördert die einseitige Ausrichtung auf Produktivitätssteigerungen die Umwelt belastende Formen der Land- und Forstwirtschaft (Monokulturen, Abnahme der Grundwasserreserven, Pestizideinträge usw.). Dies erhöht und verstärkt den Druck auf wichtige natürliche Lebensgrundlagen wie Böden und Wasser, die in vielen Entwicklungsländern durch die oftmals ungünstigen natürlichen Bedingungen bereits erheblich gefährdet sind, was durch armutsbedingte Phänomene noch verstärkt wird. So sehen sich arme kleinbäuerliche Familien vielfach gezwungen, ökologisch empfindliche Böden (z.B. tropische Wälder, erosionsgefährdete Abhänge, halbtrockene Buschsteppen) mit extrem geringer Produktivität zu bewirtschaften und dabei in der Regel übermäßig zu beanspruchen. Dies trägt wesentlich mit dazu bei, dass die weltweit verfügbare Ackerfläche Jahr für Jahr um 5-7 Millionen Hektar abnimmt, was in etwa der Hälfte der Ackerfläche in Deutschland entspricht. Langfristige Bodenqualität und Wassersicherheit sind jedoch grundlegend für die Armutsbekämpfung, was in einseitig an Einkommen orientierten Modellen der Ökonomie oft aus dem Blick gerät.

Hinzu kommt, dass die globalen Klimaveränderungen die Extreme des Wasserkreislaufs, also Trockenheit und Überschwemmungen, noch verstärken werden, was sich wiederum negativ auf die Landwirtschaft auswirkt, wenn auch in regional unterschiedlicher Ausprägung. Allen Prognosen zufolge sind davon die Länder des Südens am stärksten betroffen, die zudem über weniger finanzielle und technologische Ressourcen verfügen, um sich an die veränderten Bedingungen anpassen zu können. Ein weiterer Faktor ist schließlich der vermehrte Einsatz von Gentechnik, deren Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen derzeit überhaupt nicht abzuschätzen sind. Es ist jedoch zu befürchten, dass dies negative Rückwirkungen auf die natürliche Vielfalt unseres Ökosystems haben wird.

2. Ethische und ordnungspolitische Herausforderungen

Die derzeitigen Strukturen des weltweiten Agrarhandels sind erheblich verzerrt und ökologische Aspekte werden kaum berücksichtigt. Die Chancen der Bauern, am Agrarhandel teilzuhaben und davon zu profitieren sind sowohl inner- wie zwischenstaatlich extrem ungleich verteilt. Daraus erwachsen erhebliche ethische wie ordnungspolitische Herausforderungen. Erschwerend kommt hinzu, dass auch die ökologischen Gefährdungen die Landwirte weltweit in sehr unterschiedlichem Ausmaß treffen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von weiteren Gründen, die zeigen, dass der Agrarhandel nicht allein dem freien Markt und dem Prinzip der Kommerzialisierung unterworfen werden darf. Dies gebietet vor allem das vorrangige Ziel, die Bevölkerung angemessen mit Nahrung zu versorgen und Hunger zu vermeiden. Aber auch der Verbraucherschutz sowie die vielfältigen gesellschaftlich nutzbringenden Funktionen der Landwirtschaft wie die Pflege des ländlichen Raums als Kulturlandschaft einschließlich des damit verbundenen sozialen und kulturellen Lebens zählen zu diesen Gründen.

Daher braucht der Agrarhandel einen Ordnungsrahmen, der einen fairen Wettbewerb ermöglicht und zugleich den nicht-handelsbezogenen Nutzen der Landwirtschaft ausreichend Rechnung trägt. Dazu sind zweifelsohne auch Interventionen und Transferzahlungen erforderlich und gerechtfertigt. Das derzeitige System der verschiedenen staatlichen Beihilfen jedoch und der daraus resultierende Subventionswettbewerb zwischen den Industrieländern, vor allem den USA, Kanada, Japan und der EU, ist nahezu ausschließlich am Kampf um globale Marktanteile ausgerichtet, z.B. durch eine substantielle Erhöhung der Exportförderung. In dieser Form widerspricht dieses System dem grundlegenden Gebot der Gerechtigkeit, weil es den weltweiten Agrarhandel zu Gunsten der Industrieländer verzerrt, und die armen Länder den hoch subventionierten Exporten aus dem Norden vielfach schutzlos ausgesetzt sind. Es hat auch bei uns zu Strukturverwerfungen mit massiven negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen geführt.

All dies verweist darauf, dass ein neuer ethischer Konsens über die tragenden Werte, wirtschaftlichen Chancen und globalen Kooperationsbedingungen der Landwirtschaft notwendig sind. Die Bedeutung einer solchen Klärung geht weit über den Agrarbereich hinaus. Die jüngeren Entwicklungen im Ringen um eine Welthandelsordnung machen nämlich deutlich, welche eminent politische und paradigmatische Bedeutung eine Einigung im Bereich des weltweiten Agrarhandels hat. Ohne einen für alle Seiten erträglichen Kompromiss in diesem Bereich werden die ins Stocken geratenen Verhandlungen um die „Doha-Entwicklungsrunde“ kaum erfolgreich sein. Ein Scheitern wäre jedoch vermutlich eine

große Gefahr für das Bemühen um eine multilaterale Ordnung des gesamten Welthandels im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), was gerade für die armen Länder besonders relevant ist. Die Hinwendung bzw. Rückkehr zu bilateralen Vereinbarungen wäre nämlich für alle Beteiligten und vor allem die armen Länder die schlechtere Alternative, weil sie dann ihre berechtigten Interessen noch viel schwerer zu Gehör bringen könnten.

3. Sozialethische Maßstäbe für eine Reform des Weltagrarhandels

Im Zentrum aller Entwicklung und damit auch der Wirtschaft und ihrer politischen Gestaltung muss immer der Mensch stehen. Diese Prämisse darf nicht anderen Zielen oder ideologischen Interessen geopfert werden. Sie gründet in der Menschenwürde, die allen Menschen unterschiedslos und in gleicher Weise zukommt und die Grundlage der Menschenrechte ist, was nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte (Zivilpakt), sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Sozialpakt) einschließt. Da ausreichende Ernährung letztlich eine entscheidende Voraussetzung für das Überleben ist, besitzt das Recht auf Nahrung (Art. 11, Sozialpakt) dabei eine besondere Bedeutung. Alle Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene muss zuallererst darauf ausgerichtet sein, das Recht auf Nahrung zu sichern, d.h. alle Menschen müssen ausreichend Zugang zu gesunder Nahrung haben, die den jeweiligen kulturellen Gegebenheiten entspricht. In der Logik dieses Ansatzes liegt eine Option für die von diesen Rechten Ausgeschlossenen.

Wechselseitig sich ergänzende Prinzipien der Gerechtigkeit

Wenn man, wie das häufig der Fall ist, zur Beurteilung von Wirtschaftsordnungen den Maßstab der Gerechtigkeit heranzieht, so hat für die Gestaltung des Agrarhandels zuallererst das Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit Vorrang. Die – als solche legitimen – Prinzipien der Besitzstands- und Leistungsgerechtigkeit sind demgemäß unterzuordnen, wenn sie mit der Bedarfsgerechtigkeit konkurrieren.

Wichtigste Voraussetzung für eine eigenständige und stabile Entwicklung sind mehr Chancengerechtigkeit im wirtschaftlichen Wettbewerb auf nationaler wie internationaler Ebene und außerdem bessere Ausgangsbedingungen. Z.B. Bildung Infrastruktur, gesetzliche Rahmenbedingungen, um am Marktgeschehen teilnehmen zu können. Da der Marktmechanismus nicht aus sich selbst heraus in der Lage ist, diese Voraussetzungen zu schaffen, braucht es neben einer fairen Rahmenordnung auch unterstützende Maßnahmen in Form von persönlichen wie gesellschaftlichen Investitionen in die Menschen, ihre Fähigkeiten und ihr Lebensumfeld. Mehr Chancengerechtigkeit erfordert vor allem die Stärkung (empowerment) von bisher mehr oder weniger ausgeschlossenen Gruppen, wozu die Bauern und Bäuerinnen in vielen Teilen der Erde zu zählen sind. Deren oft brachliegende Eigenkräfte sind zu fördern und für den Prozess der Entwicklung nutzbar zu machen. Mehr Chancengerechtigkeit hat insofern einen instrumentellen Wert, sie hat aber auch einen hohen Eigenwert für die betroffenen Menschen. Dies gilt besonders für Frauen, die oft mehrfach benachteiligt sind, nämlich als Arme, als Frauen und ggf. auch noch als Angehö-

rige ethnischer oder religiöser Gruppen, obwohl gerade sie nach aller Erfahrung mehr zur Bekämpfung der Armut und zur Ernährungssicherung ihrer Familien beitragen als Männer. Das Prinzip der Chancengerechtigkeit kann auch eine „positive Diskriminierung“, also eine Vorzugsbehandlung rechtfertigen, bis zumindest annähernd Chancengleichheit hergestellt ist. Dies wären z.B. Sonderregelungen und Ausnahmebestimmungen für arme Länder, um ihre Wettbewerbschancen im weltweiten Agrarhandel zu verbessern.

Schwächere Marktteilnehmer und Marktteilnehmerinnen sind besonders darauf angewiesen, dass sie zumindest entsprechend ihrer erbrachten Leistung an den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten teilhaben. Dies gebietet das Kriterium der Tauschgerechtigkeit, das im Agrarsektor jedoch durch strukturelle Benachteiligungen teilweise erheblich verletzt wird. Ein Beispiel für eine solche Beeinträchtigung ist auch die Marktmacht großer Handelsketten, welche die bäuerlichen Betriebe im Norden wie im Süden erheblich unter Druck setzen und dadurch Preise erzielen, die kaum mehr über den Produktionskosten liegen. Im internationalen Handel verstoßen die selektiven Liberalisierungsverpflichtungen des Agrarabkommens der WTO sowohl gegen das Prinzip der Chancen- wie der Tauschgerechtigkeit, weil viele Entwicklungsländer ihre komparativen Kostenvorteile nicht nutzen können. Besonders das Exportdumping vieler Industrieländer mit ihren zerstörerischen Folgen ist aus dieser Sicht nicht zu rechtfertigen, da sie im Kern allein dazu dienen, den Besitzstand reicher Länder auf Kosten ärmerer zu wahren.

Das Prinzip der Gerechtigkeit hat nicht nur eine räumliche, sondern auch eine zeitliche Dimension, was sich im Maßstab der Generationengerechtigkeit zusammenfassen lässt. Das entsprechende Konzept einer nachhaltigen bzw. dauerhaft umweltgerechten Entwicklung (sustainable development) ist seit der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro von der internationalen Staatengemeinschaft als verbindlich anerkannt. Das umweltethische Prinzip, das diesem Leitbild zugrunde liegt, ist die Vernetztheit des Menschen mit seiner natürlichen Umwelt. Es bringt zum Ausdruck, dass der Mensch seiner Verantwortung nur dann gerecht wird, wenn er die Dynamik seiner zivilisatorischen Tätigkeit an die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen und die Tragkapazität der ihn umfassenden Natur anpasst.

Unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Interessen der Kleinbauern und die ärmerer Länder in einer Agrarordnung auf nationaler wie internationaler Ebene angemessen berücksichtigt werden, ist schließlich auch die stärkere Beachtung und bessere Umsetzung des Prinzips der Verfahrensgerechtigkeit. Dies verlangt mehr Transparenz und echte Beteiligung am Prozess der Beratung und Entscheidung in den dafür zuständigen Institutionen, allen voran der WTO. Offensichtliche verfahrensrechtliche Defizite erfordern prozedurale

Reformen, welche die Verhandlungsmacht schwächerer Akteure stärken. Darüber hinaus sind die Betroffenen auf Beratung angewiesen (capacity building), um sich angesichts immer komplexerer Sachfragen überhaupt an den Verhandlungen beteiligen und diese auch beeinflussen zu können.

Unteilbarkeit nationaler und weltweiter Solidarität

So grundlegend das ethische Gebot der Gerechtigkeit ist, so wenig lässt sich mit ihm allein eine menschengerechte und faire Agrarpolitik realisieren. Von ebenso großer Bedeutung ist deshalb das Prinzip der Solidarität, vor allem in Situationen, wo Unterstützung nicht schon aus Gründen der Gerechtigkeit geschuldet ist. Gerade in der Agrarpolitik wird aber auch deutlich, dass die zunehmende Verflochtenheit von Innen- und Außenpolitik schwierige Zielkonflikte schaffen kann zwischen der Solidarität mit den Landwirten bei uns und der mit den ärmeren Ländern. So stoßen Strukturreformen, die aus Gründen weltweiter Solidarität mit den Armen geboten sind, bei uns oft auf große Widerstände. Ein Beispiel dafür ist der Abbau der Exportsubventionen im Rahmen der Reform der Zuckermarktordnung der EU, die bei uns auf starke Widerstände stößt. Dies ist auf den ersten Blick auch durchaus verständlich, da dadurch viele bäuerliche Betriebe ihre Existenz gefährdet sehen. Da ein Ende des Exportdumping aber ein Gebot der Gerechtigkeit ist, lässt sich dieses Problem letztlich nur durch mehr interne Solidarität, d.h. konkret vor allem durch eine sozial- und umweltverträgliche Abfederung des unausweichlichen Strukturwandels lösen. Daran wird einmal mehr die grundlegende Einsicht der christlichen Soziallehre deutlich, dass nämlich Solidarität unteilbar ist.

Strukturprinzipien für eine Ordnung des Agrarhandels

Neben den Maßstäben der Gerechtigkeit und Solidarität braucht es schließlich auch strukturelle Kriterien, die Orientierung für die konkrete Gestaltung der Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene geben können. Beim Recht auf Nahrung, dem Ausgangspunkt der Überlegungen, handelt es sich um ein aktives Recht, d.h. es gibt einen Vorrang dafür, dass die Menschen sich selbst ernähren können. Dementsprechend sind die Menschen immer selbst Ausgangspunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung, was sowohl Rechte wie auch eine entsprechende Verantwortung (Pflichten) impliziert. Dies fordert auch das Prinzip der Partizipation, denn das Ausgeschlossenensein von Teilnahme und Teilhabe ist zutiefst inhuman, da es Menschen zu Objekten und Instrumenten der Politik degradiert. Das Recht auf Nahrung entspricht auch dem Gestaltungsprinzip der Subsidiarität, nach dem zunächst einmal die Individuen selbst die Verantwortung für die konkrete Verwirklichung dieses Rechts tragen. Allerdings haben die übergeordneten Ebenen auch die Pflicht,

für Bedingungen zu sorgen, dass die Betroffenen sich selbst ernähren können.

Nach diesen Strukturprinzipien sind auch Kompetenzen institutionell zu ordnen und zuzuteilen. Demnach muss eine ökosoziale Ordnung des weltweiten Agrarhandels einerseits gewährleisten, dass alle Länder das Recht haben, eigenständig die Ernährung ihrer Bevölkerung zu sichern, was zuweilen auch als Prinzip der Ernährungssouveränität bezeichnet wird. Andererseits muss eine solche Ordnung aber auch Instrumente vorsehen bzw. schaffen, um die ärmeren Länder in ihrem Bemühen um die Sicherstellung des Rechts auf Nahrung zu unterstützen und ggf. auch politisch darauf hinzuwirken, falls die Eigenkräfte und das ökonomische Eigenpotenzial dieser Länder nicht ausreichen bzw. die Staatseliten kein Interesse daran haben.

Strukturen- und Individualethik in ihrer Zuordnung

All diese Strukturprinzipien verlangen unter strukturethischer Rücksicht politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche das Potenzial und die Eigeninitiative „von unten“ fördern und stärken, angefangen von den Kleinbauern und ihren Zusammenschlüssen über die ländlichen Bezirke und lokalen Regierungen bis hin zu den Staaten und ihren regionalen Bündnissen. Dies gilt nicht nur für die staatliche Ebene, sondern auch für zivilgesellschaftliche Akteure. Alle ordnungspolitischen Maßnahmen müssen zum Ziel haben, strukturell-institutionelle Anreize für eigenes Bemühen zu schaffen sowie individuelle und gemeinschaftliche Initiativen von unten zu ermöglichen und zu unterstützen. Ohne solche Rahmenbedingungen (z.B. Rechtssicherheit) können auch zivilgesellschaftliche Organisationen nicht gedeihen, sondern sind auf Dauer zum Scheitern verurteilt.

So wichtig die Institutionenethik für die notwendigen agrarpolitischen Reformen zur Sicherung des Rechts auf Nahrung und eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums ganz allgemein ist, so wenig reicht sie allein aus. Die erheblichen Widerstände gegen die notwendigen Anpassungsprozesse im Norden wie im Süden, vor allem die tief reichenden sozio-kulturellen Hindernisse, z.B. die verbreitete Kommerzialisierung, verweisen nämlich darauf, dass derartige Strukturereformen nicht vom Himmel fallen, sondern immer auch von Vordenkern abhängig sind, seien es Einzelne oder wichtige Interessengruppen, die für entsprechende Reformen werben. Notwendig sind auch Änderungen im persönlichen Lebensstil und Konsumverhalten der Verbraucher, was grundsätzlich für alle Bereiche des Welthandels gilt, ganz besonders jedoch für die Landwirtschaft. Nur wenn die Menschen bereit sind, in ihrem Kaufverhalten auch „nichthandelsbezogene Aspekte“ wie Sozialstandards, Verbraucher- und Umweltschutz stärker zu berücksichtigen, also nicht ausschließ-

lich den Preis im Auge haben, werden die Landwirte auch einen Anreiz zu Umstellungen haben, z.B. zu veränderten Anbaumethoden oder Formen der Vermarktung. In ähnlicher Weise können Veränderungen im persönlichen Verhalten der Politik signalisieren, dass die Bevölkerung bereit ist, parallele Strukturreformen im Norden wie im Süden mit zu tragen, ja die Politik ist auf solche Anstöße sogar in hohem Maße angewiesen.

4. Kritische Bilanz der WTO und ihres Agrarabkommens

Die Gründung der WTO Anfang 1995 bedeutete die anspruchsvollste Reform der Weltwirtschaftsordnung seit Jahrzehnten, vor allem weil sie so etwas wie eine Rahmenordnung für den gesamten Welthandelsbereich brachte. Das WTO-Abkommen wurde im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen), nicht nur auf substantiell neue Gebiete ausgeweitet, etwa den Dienstleistungshandel und den Schutz geistigen Eigentums, sondern es gab auch zahlreiche institutionelle Neuerungen, wie das Streitschlichtungsorgan.

Ernüchternde Zwischenbilanz des Agrarvertrags der WTO

Durch den Agrarvertrag der WTO (AoA) wurde 1995 auf Drängen der Entwicklungsländer auch der weltweite Agrarhandel erstmals in das multilaterale Handelssystem integriert und damit auch stark verändert. Die Schaffung eines solchen Ordnungsrahmens ist zunächst einmal ein Fortschritt, weil dadurch verbindliche Regeln für den Agrarhandel, insbesondere auch im Umgang mit Handelskonflikten vereinbart wurden. Diesem prinzipiellen Zugewinn an Verlässlichkeit steht allerdings auch eine ganze Reihe von Problemen gegenüber. Misst man nämlich die WTO und ihr Agrarabkommen an den oben dargelegten ethischen Maßstäben, so fällt die bisherige Zwischenbilanz mehr als ernüchternd aus. Viele der Schwächen gründen allerdings nicht primär in der WTO selbst, sondern darin, dass mächtige Staaten ihre partikularen Interessen in den Vordergrund stellen und dementsprechend Regeln der WTO gestalten, für sich auslegen oder gar unterlaufen.

Einseitige Liberalisierung und Vernachlässigung nichthandelsbezogener Anliegen

Das Hauptproblem ist, dass das Agrarabkommen nahezu ausschließlich auf die Logik der Liberalisierung und Kommerzialisierung ausgerichtet ist. Der Abbau von Handelsschranken kann zweifelsohne wohlstandsfördernde Wirkungen haben und ist daher bis zu einem gewissen Ausmaß auch sinnvoll und geboten, zumal der Wettbewerb im Agrarsektor bisher doch gewaltig verzerrt ist. Dabei wird allerdings vernachlässigt, dass die positiven Wirkungen der Liberalisierung an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft sind, allen voran eine dauerhafte Entwicklung des ländlichen Raums mit entsprechenden Institutionen, welche die Produktivität kleinbäuerlicher Betriebe stärken. Eine weltwirtschaftliche Integration ist nämlich ganz allgemein nur für diejenigen von Vorteil, die konkurrenzfähig sind. Dies trifft jedoch für viele ärmere und auch entwickelte Länder nicht zu, so dass der Abbau von Handelsschranken allein kein ausreichendes Prinzip für die Gestaltung einer nachhaltigen

Agrarordnung ist, die den dargelegten soziaethischen Maßstäben verpflichtet ist.

Dies gilt umso mehr, als die Landwirtschaft neben der Produktion von Nahrungsmitteln auch verschiedene weitere Funktionen hat, die gesellschaftlich von großem Nutzen sind, jedoch nicht der Handelslogik gehorchen. Die einseitige Konzentration auf die Handelsliberalisierung bewirkt jedoch, dass nichthandelsbezogene Anliegen im Agrarabkommen der WTO faktisch so gut wie keine Berücksichtigung finden, obwohl sie in ihrer Präambel als ausdrückliche Ziele genannt werden. Es bleibt nämlich weitgehend ungeklärt, inwieweit Handelsbeschränkungen mit Hinweis auf diese Ziele in der juristischen und politischen Praxis tatsächlich geregelt und durchgesetzt werden. So genannte Grüne-Box-Programme erlauben zwar für solche Zwecke interne Beihilfen, allerdings nur solange sie nicht als handelsverzerrend gelten, was im Einzelfall sehr umstritten ist und je nach Interessenlage ausgelegt wird. Dies gilt auch für das Vorsorgeprinzip, das im Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) grundsätzlich verankert ist, freilich sehr interpretationsoffen. Handelsbeschränkungen zum Schutz der Gesundheit dürfen nach geltenden WTO-Regeln nur verhängt werden, wenn dafür ein wissenschaftlich fundierter Nachweis erbracht wird, andernfalls dürfen solche Importe nicht diskriminiert werden.

Ungenügende Berücksichtigung der ärmeren Länder

Das aus ethischer Perspektive zentrale Problem ist die ungenügende Berücksichtigung der ärmeren Länder und ihrer spezifischen Interessen. Das Agrarabkommen sieht zwar verschiedene Formen der Sonderbehandlung vor, in ihrer gegenwärtigen Gestalt sind sie jedoch wenig hilfreich, um Armut und Hunger signifikant reduzieren zu können. Dies liegt einerseits daran, dass die Vorzugsregeln zu wenig zwischen ärmeren und wirtschaftlich aufstrebenden Entwicklungsländern unterscheiden. Noch viel schwerwiegender ist freilich, dass es faktisch eher eine Sonderbehandlung zu Gunsten der Industrieländer gibt, da die WTO-Regeln bei der Liberalisierung teilweise doppelte Standards anlegen. So konnten die Länder des Nordens in den letzten Jahren auch im Rahmen des Agrarabkommens das Exportdumping weiter ausbauen, indem sie ihre Subventionen so einsetzen, dass sie nach WTO-Regeln als weniger oder gar nicht mehr „handelsverzerrend“ gelten. Umgekehrt mussten die Länder des Südens ihre Märkte zunehmend öffnen, so dass sie den hoch subventionierten Exporten aus dem Norden ziemlich schutzlos ausgesetzt sind. Zudem ist die Zolleskalation der Industrieländer für verarbeitete Agrarprodukte weiter vergleichsweise hoch, was ein klarer Verstoß gegen das Prinzip der Chancen- wie der Tauschgerechtigkeit ist, da dadurch für kleinere Länder die Barrieren für den Export verarbeiteter Güter immens sind. Sie exportieren daher nach wie vor überwiegend Rohstoffe, deren Preise erheblich schwanken.

Das TRIPS-Abkommen bedroht das Recht auf Nahrung

Erhebliche Risiken für die Sicherung des Rechts auf Nahrung erwachsen auch aus der Ausdehnung des Schutzes geistigen Eigentums im Rahmen des TRIPS-Abkommens der WTO. Hier sind besonders die Patente auf Leben umstritten, die sich auf medizinische Verfahren, Pflanzen, Tiere und biologische Prozesse beziehen. Nach Art. 27 TRIPS können zwar Lebewesen und Pflanzen von der Patentpflicht ausgeschlossen werden, nicht aber Mikroorganismen und mikrobiologische Verfahren. Die Patentierung von biologischem Material ist für viele Rechtstraditionen sehr ungewöhnlich und beschneidet die bisher übliche Praxis, Saatgut aus der eigenen Ernte zu gewinnen (farmers rights). Nicht zu Unrecht befürchten daher viele, dass durch solche Patente ein Wettlauf um den Zugang zu genetischen Ressourcen und damit um die ökonomische Nutzbarkeit der Natur in Gang kommt. Dies bedroht auch die Artenvielfalt, da die Beziehung zwischen TRIPS und internationalen Konventionen zum Schutz der Artenvielfalt, etwa dem Cartagena Protokoll über biologische Sicherheit, bisher noch nicht geklärt ist.

Ein strukturelles Problem ist die wachsende oligopolistische Macht der Transnationalen Unternehmen im Bereich der Biotechnologie mit ihrer starken Tendenz zu Fusionen, weil sie die Forschung in diesem Feld beherrschen und über den Einsatz von Verfahren entscheiden. Dies betrifft auch den Export von Inputs wie Pestiziden. Besonders die Saatmultis mit ihren Patenten auf genetische Ressourcen, Gene, Zellen usw. haben eine übermächtige Stellung, was unmittelbare Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung haben kann, vor allem weil das Wissen um traditionelles Saatgut nicht geschützt ist, „verbessertes“ aber sehr wohl patentiert werden kann. Dies kann die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer und ihrer Bäuerinnen und Bauern beträchtlich einengen, denn sie sind mangels eigener Agrarforschung auf Saatgutimporte angewiesen, zumal wenn ihr traditionelles Recht, eigenes Saatgut zu kultivieren, eingeschränkt wird. Es ist zu befürchten, dass der Wettlauf um Patente nicht nur Agrarinputs verteuert, sondern auch neue Abhängigkeiten schafft. Gerade ertragreiche Hybridsorten erfordern nämlich einen stetigen Saatgutzukauf. Zudem kaufen viele Transnationale Unternehmen lokale Saatgut-Betriebe auf und stellen patentiertes Saatgut zunächst kostenlos zur Verfügung. Daraus entstehen Abhängigkeiten, die vor allem zu Lasten der armen Landbevölkerung gehen, die in der Regel von Subsistenzwirtschaft lebt. Die absehbare Verteuerung importierten Saatgutes, unter Umständen durch Währungsschwankungen noch verstärkt, bedroht somit letztlich das Recht auf Nahrung.

5. Reformperspektiven

UN-Millenniums-Entwicklungsziele als Richtschnur für eine Reform des Agrarhandels

Geht man vom Recht auf Nahrung als dem grundlegenden ethisch-rechtlichen Maßstab aus, so müssen sich alle Reformbemühungen des weltweiten Agrarhandels daran messen, ob und inwieweit sie dazu beitragen, Hunger und extreme Armut substantiell zu reduzieren. Das bedeutet aber auch, dass die WTO als zentraler Ordnungsrahmen für den Agrarhandel entsprechende Ziele der internationalen Staatengemeinschaft, allen voran die Millenniums-Entwicklungsziele, in den Blick nimmt und an deren Umsetzung mitarbeitet. Dazu dürfen die Welthandelsregeln nicht mehr länger so stark auf den Export gerichtet sein. Es müssen vielmehr geeignete Anreize für eine beschäftigungswirksame ländliche Entwicklung mit breitenwirksamen Wachstumseffekten im Süden wie im Norden geschaffen werden, die neben der Nahrungsmittelproduktion auch andere landwirtschaftliche Leistungen marktmäßig entlohnt, die sinnvoll und gewollt sind. Dazu braucht es geeignete Regeln und zumindest für eine Zeit des Übergangs sicherlich auch Transferzahlungen. Dann lassen sich solche Beihilfen auch nach dem sozialen und ökologischen Nutzen bemessen, den sie für die Menschen erbringen oder erbringen sollen, was die öffentliche Unterstützung dafür erheblich steigern dürfte.

Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft

Ein geeignetes Leitbild für solche Strukturreformen und eine Alternative zur derzeit vorherrschenden Kommerzialisierung der Landwirtschaft bietet das Konzept der multifunktionalen Landwirtschaft¹. Danach sind nicht nur die Produktion von Nahrungsmitteln, sondern auch Dienstleistungen sowie der ökologische und soziale Zusatznutzen vieler landwirtschaftlicher Tätigkeiten zu berücksichtigen und finanziell zu bewerten. Dazu gehören u.a. die Erschließung neuer Produktbereiche, vor allem im Kontext der regionalen Vermarktung, der Umwelt- und Landschaftsschutz, die Förderung der Kulturpflege, der Hochwasserschutz oder die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und Energien.

In den Entwicklungsländern dürfte der ökologische und soziale Zusatznutzen einer multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft durchschnittlich noch weit höher und existieren

¹ Vgl. dazu: Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, herausgegeben vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz und vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gemeinsame Texte 18, Bonn 2003, Nr. 90-101.

tentieller sein als in Deutschland. Gerade angesichts des Klimawandels sowie der zu erwartenden Wasserknappheit, der hohen sozialen Kosten der Abwanderung der Menschen in die Slumgebiete der großen Städte sowie der soziokulturellen Sicherungsfunktion landwirtschaftlicher Eigenversorgung in Krisensituationen steigen die Anforderungen an die Landwirtschaft und ihre Bedeutung für eine vorsorgende Umwelt- und Sozialpolitik. Sie ist damit auch ein Schlüsselfaktor für die Schaffung von bezahlter Arbeit. Wenn die Landwirtschaft weltweit auf die vielfältigen positiven Funktionen, die sie hat, hatte oder haben könnte, ausgerichtet und die einseitige Konzentration der Förderprogramme auf die Nahrungsmittelproduktion aufgegeben werden, würde sich zugleich die ruinöse Konkurrenz um die globalen Agrarmärkte entspannen.

Eine an diesem Leitbild orientierte Agrarpolitik, die wieder "Teil der Gesellschaftspolitik"² wird, bietet zudem einen Ausweg aus dem Dilemma vermeintlich unterschiedlicher Solidaritätspflichten gegenüber den Landwirten bei uns und in den Entwicklungsländern. Ein Abbau der gewaltigen Handelsverzerrungen im Agrarbereich, der schon aus Gründen weltweiter Gerechtigkeit geboten ist, erfordert bei uns einen grundlegenden agrarpolitischen Strukturwandel. Damit dieser auch sozial- und umweltverträglich ist, braucht es Einkommensalternativen für die Landwirte, z.B. für ökologische Leistungen wie Naturschutz und Landschaftspflege, für Energiegewinnung aus Biomasse oder die Direktvermarktung im ökologischen Landbau. Solche Strukturreformen, die sich am Leitbild der „multifunktionalen Landwirtschaft“ orientieren, können vor allem kleinen Landwirtschaftsbetrieben Perspektiven zur Sicherung ihrer Existenzgrundlage bieten, weil sie dazu beitragen, dass gesellschaftlich erwünschte und notwendige Leistungen durch den Markt honoriert werden. Da dies letztlich auch die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums im Süden ist, ergänzen sich die beiden Konzepte von „ländlicher Entwicklung“ und „multifunktionaler Landwirtschaft“ im Süden wie im Norden. Beide tragen dazu bei, eine einseitige Exportorientierung zu überwinden, den lokalen und regionalen Bezug zu stärken und so auch ökologischen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Neuausrichtung des Agrarabkommens der WTO

Ein solcher Strategiewandel ist allerdings nicht möglich ohne eine Umorientierung des WTO-Agrarabkommens weg von einer einseitigen und den Eigeninteressen mächtiger Länder bestimmten Liberalisierungslogik hin zu einem Ordnungsrahmen (Ökosoziale Marktwirtschaft) mit fairen Rahmenbedingungen, die auch ökologische und andere

² Vgl. dazu eine entsprechende Erklärung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken vom November 2003 mit dem Titel „Agrarpolitik muss wieder Teil der Gesellschaftspolitik werden. Plädoyer für eine nachhaltige Landwirtschaft.“

nichthandelsbezogene Anliegen angemessen berücksichtigen. Priorität muss dabei ein zügiger und vollständiger Abbau der Exportsubventionen der Industrieländer haben, da sie die eigenständigen landwirtschaftlichen Strukturen in den ärmeren Ländern gefährden und die notwendigen Anpassungen zu einer nachhaltigen multifunktionalen Landwirtschaft bei uns verzögern. Dazu müssen die Kriterien der verschiedenen Kategorien von Subventionen, welche das WTO-Agrarabkommen gestattet („Boxen“), so klar gefasst werden, dass keine verdeckten Exporthilfen mehr möglich sind. Deshalb sollten auch alle Versuche zurückgewiesen werden, die Friedensklausel fortzuführen bzw. in anderer Form wieder einzuführen, damit sich die Entwicklungsländer in Zukunft wirksamer gegen die Exportsubventionen aus dem Norden wehren können. Außerdem braucht es klare Vereinbarungen, um den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe als Exportsubvention zu unterbinden. Wenn man die Nahrungsmittelhilfe an den ethischen Maßstäben (Kap. 3) misst, so sollte sie auf akute Notsituationen beschränkt sein, da sie in der Regel mehr schadet als nutzt.

Ordnungspolitische Interventionen zur Sicherung des Rechts auf Nahrung und einer multifunktionalen Landwirtschaft

So notwendig der Abbau der Exportsubventionen ist, so fragwürdig ist allerdings auch die von vielen Ökonomen geforderte völlige Liberalisierung des Agrarsektors. Dies würde nämlich im Norden wie im Süden die Konzentration auf wenige agroindustrielle Großbetriebe verstärken und kleinbäuerlichen Betrieben die Erwerbchancen nehmen. Darum braucht es wieder die Möglichkeit zu differenzierten Schutzmechanismen, um den einzelnen Ländern einen ausreichenden Spielraum für ihre Agrar- und Handelspolitik zu sichern. Hier ist stärker zwischen handelsbezogenem Protektionismus und ordnungspolitischen Interventionen zu trennen, die das Recht auf Nahrung gewährleisten und eine multifunktionale Landwirtschaft ermöglichen.

Die WTO sieht dafür in ihrem Agrarabkommen bereits Instrumente vor, die allerdings weiterentwickelt werden müssen. Vor allem müssen sie stärker nach dem wirklichen Entwicklungsstand differenziert und präzisiert werden. Viele Ausnahme- und Sonderregelungen gelten nur für die ärmsten Länder (LDC: Least Developed Countries), nicht jedoch für die armen Länder, die nicht zu den LDC gehören, wirtschaftlich aber kaum besser gestellt sind. Hier zeigt sich, dass die WTO-Länderkategorien unzureichend sind. Die bestehende Länderklassifizierung sollte daher dringend erweitert werden, auch um Kriterien, die sich auf die Ernährungssicherheit beziehen. Ausnahmeregelungen und Sonderrechte, die bisher vor allem zeitlich definiert wurden, sollten zukünftig stärker nach diesen Kriterien bemessen werden, wogegen allerdings vor allem die größeren und weiter entwickelten Entwicklungsländer Widerstand leisten.

Gerade ärmere Länder brauchen mehr Flexibilität, um ihre oft noch wenig entwickelte Landwirtschaft gegen ausländische Konkurrenz zu schützen, etwa durch einseitigen Außenschutz oder Spielraum für interne Beihilfen, z.B. für ihre kleinbäuerlichen Betriebe. Solche Maßnahmen könnten in einer „Development-Box“ zusammengefasst und als zusätzliche Ausnahmeregel (Special and Differential Treatment) in das WTO-Agrarabkommen integriert werden, was auch vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und einigen Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagen wird. Im Gegenzug sollten die Entwicklungsländer ihren Widerstand gegen die WTO-konformen „Grüne-Box-Programme“ überdenken, da diese im Norden für eine Agrarreform hin zu einer multifunktionalen Landwirtschaft zumindest in einer Übergangsphase sinnvoll und notwendig sind. Dazu gehören auch Prämien für Tier-, Umwelt- und Landschaftsschutz, um die Beihilfen teilweise von der Produktion abzukoppeln. Bei all diesen Interventionen ist allerdings darauf zu achten, dass nicht durch zu lange Schutzmaßnahmen Fehlanreize gesetzt werden, die notwendige Strukturreformen hin zu einer sich selbst tragenden multifunktionalen Landwirtschaft verhindern.

Was den bevorzugten Marktzugang zu den Industrieländern angeht, so stellt sich für viele ärmere Länder das Problem, dass sich solche Präferenzsysteme nur dann für sie auszahlen, wenn die entsprechenden Märkte geschützt bleiben, da sie international nicht wettbewerbsfähig sind. Wenn nun der Druck steigt, den allgemeinen Schutz schrittweise abzubauen, wie etwa derzeit im Zuckerhandel der Fall, so geht dieser Präferenzvorteil verloren, was gerade die strukturschwachen armen Länder vor große Herausforderungen stellt. Präferenz als starre Quotensysteme, wie sie derzeit den AKP-Staaten unter dem EU-Zuckerprotokoll gewährt werden, werden allerdings längerfristig kaum zu halten sein, so dass man auch nach Alternativen der Vorzugsbehandlung suchen muss.

Co-Finanzierung ländlicher Entwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Als sinnvolle Kompensation für diese Präferenzerosion bietet sich der Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit an, die stärker als bisher eine nachhaltige ländliche Entwicklung fördern sollte, da dies einer der Grundlagen für ein breitenwirksames Wachstum in den ärmeren Ländern ist. Eine solche Co-Finanzierung nachhaltiger Entwicklungsprozesse bietet auch einen Anknüpfungspunkt für die dringend gebotene stärkere Berücksichtigung von nichthandelsbezogenen Anliegen, was bei der Mehrzahl der Entwicklungsländer auf Widerstände stößt. Dazu muss das WTO-Recht mehr als bisher Handelsinteressen in Einklang bringen mit sozialen, ökologischen und kulturellen Erfordernissen.

Kohärente Verknüpfung von WTO und multilateralen Verträgen

Grundlegende Voraussetzung dafür ist, dass wichtige multilaterale Vereinbarungen und Verträge, allen voran die Menschenrechte, in der WTO und ihrer Rechtsprechung beachtet werden, d.h. dass Menschenrechte in Regimekonflikten Vorrang haben. Mit dieser Strategie lassen sich auch die Fragen sozialer und ökologischer Mindeststandards aufgreifen und behandeln, ohne sie, wie das häufig geschieht, isoliert in den Mittelpunkt zu stellen. Dementsprechend wäre es vorrangig, darauf hinzuwirken, dass sich die WTO-Praxis international gültigen Standards wie den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) unterordnet. Das gleiche gilt für globale Umweltregeln, die im Zweifel Vorrang gegenüber Handelsinteressen haben müssen, was nach Art. XX des GATT prinzipiell vorgesehen ist. So erlaubt Art. XXb/g grundsätzlich nationale Vorsorgemaßnahmen und damit Einschränkungen des Freihandels, wenn das Ziel nicht Protektionismus ist. Dies gilt sowohl für gesundheits- (Mensch, Tier) wie umweltpolitische Auflagen (Ressourcen), wofür das Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) internationale Normen festlegt. Ein Beispiel dafür ist das Cartagena Protokoll über Biologische Sicherheit, das im Rahmen der 1993 in Kraft getretenen Konvention über Biologische Vielfalt entwickelt wurde. Es regelt den grenzüberschreitenden Transfer von gentechnisch veränderten Organismen und baut ausdrücklich auf dem Vorsorgeprinzip auf. Im Gegensatz zum WTO-Recht votiert es also „im Zweifel für Umwelt und Gesundheit“, woran sich die Streitschlichtung der WTO unter Bezugnahme auf GATT Art. XX orientieren sollte.

Allerdings sind die Rechtsurteile in diesem Feld bisher sehr unterschiedlich und daher auslegungsoffen, da es kein „case law“ gibt. Wichtig ist auf jeden Fall die Klarstellung, dass multilaterale Umweltabkommen nach Art. XX des GATT handelsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen können. Umgekehrt ist allerdings darauf zu achten, dass solche Abkommen nicht einseitig zu Lasten der Wettbewerbschancen ärmerer Entwicklungsländer gehen, denen die Übernahme höherer Umweltstandards besonders schwer fällt. Daher könnte die oben beschriebene Co-Finanzierung von Entwicklung eine gute Möglichkeit bieten, damit diese Länder befähigt werden, durch eine nachhaltige Entwicklung ihres Agrarsektors die erforderlichen Standards zu erfüllen.

Zusammenfassung

Die Tatsache, dass derzeit immer noch mehr als 850 Millionen Menschen weltweit von Hunger bedroht sind, obwohl weltweit genügend Lebensmittel produziert werden, weist auf ein bedrückendes Verteilungsproblem und auf unzulängliche Strukturen in der Landwirtschaft und im weltweiten Handel mit Agrargütern hin.

Der ländliche Raum wurde seit Jahren in den armen Ländern des Südens durch die jeweiligen Regierungen, aber auch durch die Entwicklungspolitik vernachlässigt. Nicht selten wird die Agrarpolitik auf den Export weniger Güter ausgerichtet, was auf Kosten einer breitenwirksamen ländlichen Entwicklung geht. Diese Fehlentwicklungen werden durch die erheblich verzerrten Strukturen des weltweiten Agrarhandels noch wesentlich verstärkt. Besonders problematisch ist dabei der globale Subventionswettbewerb zwischen den Industrieländern, um die Absatzchancen der eigenen Landwirtschaft zu sichern. Dies zerstört nicht nur landwirtschaftliche Strukturen und Kompetenzen in den armen Ländern, die in diesem Exportwettbewerb schwerlich mithalten können. Auch in den Ländern des Nordens geht dies zu Lasten kleinerer und mittlerer Betriebe, die unter diesen verzerrten Weltmarktbedingungen nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Ganz zu schweigen von den negativen ökologischen Folgewirkungen.

Die wachsenden Verflechtungen und Abhängigkeiten in der Landwirtschaft in Nord und Süd bringen nicht geringe ethische und ordnungspolitische Herausforderungen für die Gestaltung des weltweiten Agrarhandels mit sich. Die Welthandelsorganisation (WTO) ist diejenige Organisation, die sich diesen Herausforderungen stellen muss, da sie mit 148 Mitgliedsstaaten seit 10 Jahren einen international gültigen Ordnungsrahmen für den Welthandel auszuhandeln bemüht ist. Dafür wurde vor fünf Jahren eine ‚Entwicklungsrunde‘ ausgerufen, die es nun abzuschließen gilt. Die Verhandlung des Agrarabkommens ist hierbei essentiell. Jede Suche nach Maßstäben für die Gestaltung des Weltagrarhandels muss davon ausgehen, dass im Zentrum aller Entwicklung und damit auch der Wirtschaft der Mensch selbst stehen muss. Dies ist die Grundlage aller Menschenrechte und auch des Rechts auf Nahrung, dessen Verwirklichung das Ziel jeder Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene sein muss.

Misst man den Agrarvertrag der WTO, dem Hauptpfeiler der derzeitigen Ordnung des Weltagrarhandels, so fällt dessen Zwischenbilanz mehr als ernüchternd aus. Die Aufnahme des Agrarhandels in die WTO-Verhandlungen ist zwar grundsätzlich sinnvoll, da dies die Chancen für einen verbindlichen und transparenten Ordnungsrahmen verbessert. Proble-

matisch ist allerdings, dass das Agrarabkommen nahezu ausschließlich auf die Logik der Liberalisierung und Kommerzialisierung ausgerichtet ist und nicht-handelsbezogene Anliegen wie Umweltschutz, Sozial- oder Hygienestandards nur unzureichend Berücksichtigung finden, obwohl sie in der Präambel des WTO-Agrarabkommens als ausdrückliche Ziele genannt sind.

Vor allem die Interessen der ärmeren Länder werden nur ungenügend berücksichtigt. Die bisher gültigen Vorzugsregeln differenzieren zu wenig zwischen ärmeren und wirtschaftlich aufstrebenden Entwicklungsländern. Die Umwidmung von Agrarsubventionen der Industrieländer in ‚nicht-handelsverzerrende‘ Maßnahmen und der gleichzeitig ausgeübte Marktöffnungszwang für die Länder des Südens weist auf die doppelte Standardführung der WTO hin.

Das TRIPS-Abkommen beeinträchtigt das Recht auf Nahrung. Denn Patente auf Leben, die sich auf medizinische Verfahren, Pflanzen, Tiere und biologische Prozesse beziehen machen landwirtschaftliche Betriebe von transnational agierenden Agro-Unternehmen abhängig und verletzen die traditionellen farmer's rights. Bisher schenken die WTO Verhandlungen den Bedürfnissen und Interessen der armen Länder nicht genügend Aufmerksamkeit, was sich in intransparenten Verhandlungsmethoden, ungleichgewichtigen Verhandlungskapazitäten und der Anlegung unterschiedlicher Messlatten zeigt.

Auf der Basis dieser Analyse ergibt sich folgender Reformbedarf für die laufenden WTO-Verhandlungen im Agrarbereich:

- Den Millenniumsentwicklungszielen muss vorrangige Beachtung gezollt werden.
- Das Leitbild der multifunktionalen Landwirtschaft sollte die Verhandlung bestimmen.
- Verhandlungen müssen auf eine ökosoziale Marktwirtschaft ausgerichtet werden, was zuerst den Abbau von Exportsubventionen im Agrarbereich erfordert.
- Differenzierte Schutzmechanismen, für das Recht auf Nahrung und die multifunktionale Landwirtschaft sollen beibehalten bzw. weiterentwickelt werden.
- Der Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung ländlicher Entwicklung ist auch als Anknüpfungspunkt für die Berücksichtigung nichthandelsbezogener Anliegen erforderlich, um soziale, ökologische und kulturelle Erfordernisse im WTO-Recht in Einklang mit den Handelsinteressen zu bringen.
- WTO- und multilaterale Abkommen müssen kohärent verknüpft werden, sodass internationale Menschenrechtsabkommen in vollem Umfang berücksichtigt werden und in Regimekonflikten Vorrang haben.
- Die Beachtung anderer internationaler Abkommen zu Gesundheit und Umwelt soll

einerseits handelsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen, andererseits jedoch nicht zu Lasten der Wettbewerbschancen ärmerer Entwicklungsländer gehen. In diesem Falle muss eine finanzielle Förderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit greifen.

Agricultural trade as a test case for fair world trade conditions

Joint position paper by
the German Commission for Justice and Peace,
Katholische Landvolkbewegung and
Katholische Landjugendbewegung

Series of publications on Justice and Peace
Published by the German Commission for Justice and Peace
Editor: Gertrud Casel

Agricultural trade as a test case for fair world trade conditions.

Joint position paper by the German Commission for Justice and Peace, Katholische Landvolkbewegung and Katholische Landjugendbewegung.

Series of publications on Justice and Peace, no. 108

Editor: Dr. Hildegard Hagemann

ISBN 3-932535-89-8

Bonn, December 2005

Available from:

Justitia et Pax, Kaiserstr. 161, D - 53113 Bonn,

tel: +49-228-103217 – fax: +49-228-103318 - internet: www.justitia-et-pax.de

e-mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de

Contents

Table of contents	35
Foreword	37
Members of the working group	39
Agricultural trade as a test case for fair world trade conditions	43
1. World agricultural trade as a problem case	43
2. Ethical and administrative challenges	47
3. Socio-ethical standards for a reform of world agricultural trade	48
4. A critical stocktake of the WTO and its Agreement on Agriculture	52
5. Outlook for reform	55
Summary	60

Foreword

The history of the relations between the countries of the South and of the North has been determined in a significant way by trade. The countries of the North have always been interested in acquiring cheap products and supplying their home economies with food which grew under tropical and subtropical skies, as well as in finding larger markets for their produce. The countries of the South, by contrast, were virtually unable for a variety of reasons to articulate, still less pursue, their interests in good time and effectively. When the World Trade Organisation (WTO) came into being in 1995, a facility was to be created to compensate for these unequal starting conditions in trade, enabling all members to assert equal rights and take on equal duties. One precondition for this was the establishment of a negotiation round which focuses on the development of the poorer countries and on nurturing their potential.

Agricultural trade assumes a special role in these negotiations, relating as it does either to food or to products which are cultivated in competition to food, such as rubber, sisal or sugar. Hence, the rules applying to worldwide agricultural trade should be influenced not only by economic considerations, but must also stand up to ecological and human rights-related criteria.

At first sight, the public debate appears to reveal contradictions between development policy goals and farmers' interests, for instance when it comes to opening up markets for agricultural exports and protecting local agriculture. In the run-up to the most recent Ministerial Conference, held in Cancún in 2003, the German Commission for Justice and Peace issued a critical statement regarding the potential impact of the liberalisation of agricultural trade, speaking in favour of a reduction in agricultural subsidies to enable the ongoing round of negotiations to become a real development round, as had been agreed in Doha. The German farmers' organisations, by contrast, stressed their concern about the structural change which they expected to be caused in the agricultural landscape at home, were subsidies for agricultural products from Europe to be abolished. Similar arguments also rear their heads in the conflict over the Community sugar regime. The various interests of the farming communities in the countries of the South and of the North appear to be difficult to bring over and virtually irreconcilable. However, there is agreement between agricultural and development policy-makers on the objective of overcoming poverty and hunger. If hunger and poverty are to be successfully combated, development policy and agricultural policy interests must be brought into harmony. On top of that the market for

agricultural goods also touches on ecological aspects. For instance, the value of foodstuffs, the value of landscape conservation and the production of other agricultural products which are necessary for life must be rediscovered and redefined and foremost the human right to food.

In this joint position paper, the German Commission for Justice and Peace, KLB and KLJB have analysed the different interests of farmers in the North and in the South with regard to agricultural trade: What are the alleged points of conflict, and where does the real discord lie? Where can one find common objectives or opportunities for joint strategies? The analysis is based on ethical and human rights-related criteria, which also form the starting point for the formulation of socio-ethical standards on which a reform of world agricultural trade should be based. The paper follows this, firstly, with a critical stocktake of the WTO and of its Agreement on Agriculture, and secondly by presenting prospects for convincing reforms. Thereby it becomes evident that socio-ethical perspectives do not contradict long-term economical targets.

On the basis of Catholic social teaching, experts on church development and agricultural policy have sought to find an exit strategy from the uncompromising trench warfare the ferocity of which is caused on the one hand by the fear which farming families in the North have for their economic viability, and on the other hand by the hunger suffered by people in the South and their concern for their own survival. However, it is only through cooperation between agricultural and development policy in the North and in the South that solutions will be found for agriculture to meet the various demands incumbent on it in terms of food, ecology and social cohesion. A first step has been taken: This document provides an impetus for dialogue between farmers' organisations and development policy groups, starting in Germany. Even following the conclusion of the negotiations in the WTO and any agreement reached between the members on an Agreement on Agriculture, there will still be a need for structural change in agriculture in all countries to accommodate both societal and ecological needs, and it will have to be critically analysed as it progresses. Attention will also have to focus on those countries and their populations which are not WTO members, but which are equally obliged to uphold the goals of the United Nations in the fight against poverty and for empowerment of the population, in promoting sustained development and building up a partnership for development.

Bonn, 6 December 2005

Bishop Dr. Reinhard Marx, President of the German Commission for Justice and Peace

Members of the working group:

DDr. Johannes Wallacher (chairman)	Institut für Gesellschaftspolitik Hochschule für Philosophie München
Norbert Bolte	ADVENIAT
Dorothee Fiedler	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Sr. Ingrid Geißler	Netzwerk Afrika Deutschland
Lothar Kleipass	Internationaler Landvolkdienst der Kath. Landvolkbewegung (ILD)
Alicia Kolmans	MISEREOR
Prof. Dr. Markus Vogt	Philosophisch-Theologische Hochschule Benediktbeuern
co-operation partners:	
Hermann Kroll-Schlüter	Kath. Landvolkbewegung Deutschlands (KLB)
Christian Schärtl	Kath. Landjugendbewegung Deutschlands (KLJB)

Author:

DDr. Johannes Wallacher

Editor:

Dr. Hildegard Hagemann



The German Commission for Justice and Peace

- Endeavours to establish a network of Church's actors who work on international issues
- Prepares Church statements contributing to the elaboration of development, peace and human rights policies
- Is involved in continuous dialogues with parliament, government, political parties and forces in society

The German Commission for Justice and Peace assembles the Catholic institutions and organisations which work on an international level on behalf of the German Church. Justice and Peace is their joint voice in society and politics and wants to draw the German public's attention to the world-wide issues of justice and peace.

Justice and Peace prepares Church statements contributing to the elaboration of German development, peace and human rights policies. It is involved in continuous dialogues with parliament, government, political parties and forces in society on these issues. It elaborates concepts for the Church's work on an international level.



Katholische Landvolkbewegung Deutschlands (KLB) is a community of faith, education and action. The initiatives and campaigns of this Catholic rural peoples movement are carried out in the spirit of the Gospel. KLB keeps the Christian faith alive in the rural culture and opens up new ways which help the people of God to become aware of themselves and to deepen their faith.

Faith in God and in his Gospel is the basis of and motivation for KLB's activities. Based on this faith, the KLB members trust that God is present and acts in themselves, in all people and in the entire world. The responsibility to be assumed by both, the individual and the community of the faithful, arises from the gifts granted by God.

As part of the Church, which is sign and instrument of salvation, KLB wants to organize and shape community life and assume responsibility.

KLB is supported by paying members, groups of friends, promoting groups and family memberships.

KLB works in cooperation with rural adult education centres organises forums and annual rallies.

The manifold structures have grown out of different situations in the dioceses, different historical backgrounds and the priorities set by the respective bishops.

Special emphasis is laid on international cooperation and on the activities of Internationaler Entwicklungsdienst. Up to the present day, KLB was able to realize 29 projects in Africa, Asia, Latin America and Europe in cooperation with local partner organisations.

contact:

Katholische Landvolkbewegung Deutschland
Drachenfelsstr. 23
53604 Rhöndorf/Rhein
Tel. (02224) 71031 - Fax (02224) 78971
bundesstelle@landvolk.de
www.klb-deutschland.de



Katholische Landjugendbewegung Deutschlands e.V. (KLJB)

KLJB is a Catholic youth association with 70,000 members across Germany. It safeguards the interests of young people living in rural areas. KLJB allows young people to participate in organizing and shaping rural life.

The young members help to organise group meetings, festivities, holiday activities and other initiatives, in order to get young people in rural areas moving. The rural area is their living space and their space of activity. Here, they campaign for sustainable development, e.g. for ecology, solidarity, community and justice, and for a living rural Church. At national level, KLJB bundles up and safeguards the interests of young Catholics in rural areas vis-à-vis politics, Church and society. KLJB members make use of participatory rights, assume responsibility and help shape the future.

KLJB is a democratic organisation. The board members elected at the lowest level act as representatives at a higher level and so on. The activities of KLJB are essentially based on voluntary work.

KLJB is member of the International Movement of Catholic Agricultural and Rural Youth (MIJARC) at European and international levels. They build bridges to the world and broaden their horizons by initiating meetings, dialogue, partnerships and acts of solidarity. KLJB sees itself as self-organised youth work and is committed to the principle of voluntary service. It provides youth work and non-formal education in its capacity as a “recognised independent youth welfare service” according to the German children and youth welfare act (art. 11 of KJHG).

contact:

Katholische Landjugendbewegung

Drachenfelsstr. 23

53604 Bad Honnef-Rhöndorf

Tel.: +49(0)2224 9465-0

Fax: +49(0)2224 9465-44

bundesstelle@kljb.org

www.kljb.org

Agricultural trade as a test case for fair world trade conditions

1. World agricultural trade as a problem case

Rather more than one billion people still live in extreme poverty today, and more than 850 million are food-insecure. Initially it seems paradoxical that the vast majority of the poor live in rural areas and depend on agriculture; in other words they live in places where the primary product is in fact food. One explanation for this is that hunger is less a problem of a lack of supply of food than the result of inadequate political, legal and economic structures. Even though these structural deficiencies vary from one country or region to another, and the group of so-called developing nations are further apart than ever today in terms of their economic power and other development-related indicators, it is nevertheless in the poorest countries in particular that one detects notable factors in common. Even in countries such as Brazil or India which aspire to greater things in economic terms, similar problems arise because of the extremely uneven internal distribution.

Neglect of rural areas in the developing nations

Rural areas and agricultural policy have been neglected for a long time by their own governments, as well as by development aid donors, so that in most cases the corresponding institutions and a functioning rural infrastructure meeting the specific needs of small-scale farmers have not been established. Small-scale farming families, which produce most of the food in developing nations, also have insufficient access to land, legal security and democratic co-determination. Because as a rule they have but little formal education and few possibilities to obtain loans and suitable technologies, it is virtually impossible for them to achieve their productive potential. Added to this is the fact that poor countries' agricultural policy remains locked to the exportation of a small number of agricultural commodities, so that widespread growth (pro-poor growth) in the rural sector, which would be key to fighting poverty effectively, was altogether observed only rarely.

Growing worldwide interconnections and dependencies

Even though the opportunities for stable rural development depend primarily on internal reforms (such as land and agricultural reforms), they are increasingly determined by the structures of worldwide agricultural trade, since the latter exerts a decisive influence on the conditions under which rural development takes place. This applies in principle also to

agriculture in the industrialised nations, where the agricultural sector is also faced by considerable challenges as a result of the growing global networks and the competitive pressure to which this process leads. The loss of independent agricultural structures and of traditional skills, to which inclusion in the world economy leads under the currently distorted international competitive conditions, proves itself to be particularly grievous in both the South and in the North.

It is the poorer countries in particular which are in a difficult dilemma which needs to be solved by cleverly weighing up the options. On the one hand, by opening to foreign trade they hope to gain an opportunity to grow more rapidly and earn additional foreign currency. Creditors also require the most indebted states to take this path to enable them to meet their liabilities. On the other hand, an export orientation towards a small number of products which are competitive on the world market (such as animal food) entails structural change (monocultures, concentration on small numbers of large farms) which can endanger the native population's ability to be self-sufficient. In fact, as a rule only those farms are prepared for the export markets which have sufficient capital and land or have an industrial structure. The majority of small-scale farms cannot compete because of the problems described above.

Consequently, yields from the export of foodstuffs and animal food are only of minor benefit to those working in agriculture, so that in many cases these structural change processes take place at the expense of the food security of the majority of the population, in particular of women and children. Many migrate to the cities. This in turn destroys site-specific traditional knowledge of farming and the corresponding traditions for preparation, together with grassroots social cohesion. The result is that more and more countries which used to feed themselves now also have to import food to feed their own populations; a growing number of poor states have in fact become net food importers. But this conversion also harbours new poverty risks at national economy level if farmers and native consumers become dependent on external factors of the world economy which are almost completely beyond the influence of their governments. Such factors may be for instance interest or exchange rates, which in turn exert an influence on fluctuating world market prices, including those for seed or fertiliser.

Misdirected developments in the industrialised nations

The poorer countries are however also dependent on the agricultural and trade policies of the industrialised nations. It is particularly grievous here that global competition for

agricultural markets has led in this case to immense subsidy competition with a range of very different subsidies in order to safeguard or expand the sales chances of each nation's farmers. This "subsidy competition" is largely restricted to the industrialised nations, where subsidies have reached a scale far in excess of those in other sectors of industry, totalling between 300 and 360 billion US Dollars per year. This damages not only the sales opportunities of the poor countries, which cannot compete with such subsidies, but also threatens their own agricultural production, since their markets are flooded with agricultural products from the industrialised nations at prices that are pushed below the cost of local production by export subsidies. Export dumping has led in individual cases to production which is much higher than demand, which under current world trade conditions leads both to simultaneous overproduction of food, and to hunger.

Subsidy competition and the increasing commercialisation of agriculture however also lead to massive misdirected economic and social developments in the industrialised nations. For instance, competition for world market shares via export subsidies has led to ruinously low, unstable world market prices, and at the same has prevented time economically and ecologically useful adjustments taking place worldwide. Even here in Europe, only a small number of farmers can cover their costs at current world market prices. Today's system of multiple state interventions has certainly not been able to prevent the mass "death" of small-scale and medium-sized farms in particular, and has led to a hitherto unknown process of concentration on fewer, larger farms.

Ecological consequences

Finally, world agricultural trade – not lastly because of fiercer, but simultaneously largely unregulated competition – has also had considerable negative ecological impacts, which is all the more serious for agriculture and food in that no other industry is so dependent on an intact environment. In addition to the massive increase in freight volume, the one-sided orientation towards increasing productivity leads to environmentally-damaging forms of agriculture and forestry (monocultures, reduction in groundwater reserves, pesticide emissions, etc.). This increases and intensifies the pressure on important natural habitats such as soil and water which are already at considerable risk in many developing nations as a result of frequent unfavourable natural conditions, and are further amplified by poverty-related phenomena. For instance, poor small-farming families are in many cases forced to farm ecologically-sensitive land (such as tropical forests, erosion-prone slopes and semi-arid bush steppes) with extremely low productivity, and hence as a rule to overtax them. This is a major contributory factor to the world's annual loss of between five and seven million hectares of farmland, which corresponds to roughly half the farmland in

Germany. Long-term soil quality and water security are however key to the fight against poverty, a fact which is frequently overlooked by one-sided income-orientated economic models.

Added to this is the fact that global climate change will further exacerbate the extremes of the water cycle, in other words drought and floods, which in turn will have a negative impact on agriculture, although its extent will vary from one region to another. According to all the forecasts, the areas most affected by this will be the countries of the South, which also have fewer financial and technological resources to be able to adapt to the changed conditions. Another factor is, finally, the increased use of genetic engineering, the effect of which on natural habitats cannot currently be estimated at all. It is reasonable to be concerned, however, that this may have negative impacts on the natural diversity of our ecosystem.

2. Ethical and administrative challenges

The current structures of worldwide agricultural trade are highly distorted, and ecological aspects are almost completely neglected. The opportunities open to farmers to participate in and benefit from agricultural trade are extremely unevenly spread, both domestically and internationally. This leads to major ethical and administrative challenges. Added to this is the fact that the ecological dangers will also affect farmers to very different degrees in different parts of the world. Over and above this, there are many further factors indicating that agricultural trade may not be subject solely to the free market and to the principle of commercialisation. This is stipulated above all by the primary goal of adequately feeding the population and preventing hunger. Consumer protection and the many socially-beneficial functions of agriculture, such as care for rural areas as a cultural landscape, including the associated social and cultural life, are however also among these reasons.

In consequence, agricultural trade needs an administrative framework facilitating fair competition, while at the same time adequately accommodating the non-trade benefit of agriculture. There is no doubt that interventions and transfer payments are also needed and justified for this. However, the current system of the various state aids and the resultant subsidy competition between the industrialised nations, above all the USA, Canada, Japan and the EU, is orientated almost exclusively towards the fight for global market shares, for instance by a substantial increase in export promotion. In this form, this system contradicts the fundamental principle of justice because it distorts worldwide agricultural trade in favour of the industrialised nations, and in many cases the poor countries are at the mercy of highly-subsidised exports from the North. It has also led in the North to structural distortions with massive negative economic, social and ecological consequences.

All this however indicates that a new ethical consensus is needed on the major values, economic opportunities and global cooperation conditions of agriculture. The significance of such a reorientation goes far beyond the agricultural sphere. Recent developments in negotiations aimed at the establishment of a world trade system make clear the eminent political and paradigmatic significance of an agreement in the field of worldwide agricultural trade. Without a compromise in this area which is tenable for all sides, the stumbling negotiations of the "Doha Development Round" are doomed to failure. Failure however would presumably constitute a major threat to efforts to establish a multilateral framework encompassing all world trade in the context of the World Trade Organisation (WTO), which is particularly relevant for the poor countries in particular. Turning or returning to bilateral agreements would be the worse alternative for all participants, and above all for the poor countries, because they would find it much harder to ensure that their justified interests are heard.

3. Socio-ethical standards for a reform of world agricultural trade

Humans must always be key to all development, and hence also to the economy and the political framework in which it stands. This premise may not be sacrificed to other goals or ideological interests. It is based on human dignity, to which all humans are entitled without exception, and forms the basis for our human rights, which include not only civil and political rights (International Covenant on Civil and Political Rights), but also economic, social and cultural rights (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Since sufficient food is ultimately a major prerequisite for survival, the right to adequate food (Art. 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) has great significance here. All agricultural policy at national and international level must first and foremost aim to safeguard the right to food, i.e. all people must have sufficient access to healthy food which corresponds to their respective cultural circumstances. The logic of this approach reveals an option for those who are excluded from these rights.

Complementary principles of justice

If, as is frequently the case, one applies the standard of justice in judging economic systems, the criterion of distributive justice takes highest priority in sketching out an agricultural trade system. The principles of justice based on preservation of the status quo, and on compensatory justice, which are legitimate per se, are hence to be subordinated if they come into competition with distributive justice.

The most important prerequisite for independent, stable development is greater justice of opportunity in economic competition at national and international level and better starting conditions, for instance education, infrastructure, or the statutory framework to be able to participate in market activities. Since the market mechanism is unable to create these conditions by itself, in addition to a fair framework there is also a need for supportive measures in the shape of personal and social investment in people, their skills and their environment. Greater justice of opportunity requires above all empowerment of groups that were previously more or less excluded, including farmers in many parts of the world. Their frequently fruitless individual efforts should be promoted and made useful for the process of development. Greater justice of opportunity in this respect has an instrumental value, but it also has a high internal value for those concerned. This applies to women in particular, who frequently suffer from multiple disadvantages because they are poor, women and perhaps also members of ethnic or religious groups, although experience shows that it is women in particular who do more to fight poverty and ensure food in their families than men. The principle of justice of opportunity can also justify "positive dis-

crimination”, in other words preferential treatment, until at least approximately equal opportunities have been created. This would involve special arrangements and exceptions for poor countries to improve their competition opportunities in worldwide agricultural trade.

Weaker market participants are particularly dependent on participating in the macroeconomic prosperity effects at least in accordance with their own performance. This is required by the criterion of transactional justice, which in some cases is however gravely violated by structural disadvantages applying in the agricultural sector. The market power of large sales chains which exercise considerable pressure on farms in both the North and in the South, obtaining prices which are hardly higher than the production costs, is also an example of such a disadvantage. In international trade, the selective liberalisation obligations contained in the WTO’s Agreement on Agriculture breach the principles of both - justice of opportunity and of transactional justice because many developing nations are unable to benefit from their comparative cost advantages. Especially the export dumping practised by many industrialised nations, with its destructive consequences, cannot be justified from this point of view since at its foundation it serves solely to preserve the vested interests of rich countries at the expense of the poorer.

The principle of justice has not only a spatial, but also a chronological dimension, which can be summarised in the standard of justice between the generations. The corresponding concept of sustainable, lasting environmentally-friendly development has been bindingly recognised by the international community of states since the United Nations Conference on Environment and Development, which took place in 1992 in Rio de Janeiro. The principle of environmental ethics on which this guideline is based is the relationship of people with their natural environment. It affirms that humankind only meets its responsibility if it adjusts the dynamic of its civilising activity to the limits imposed by natural resources and the resilience of the surrounding natural environment.

This is absolutely dependent on the interests of farmers and the poorer countries being properly accommodated in an agricultural system at national and international level and also finally on greater consideration and better implementation of the principle of procedural justice. This demands greater transparency and real participation in the process of advising and deciding within the competent institutions, above all the WTO. Public procedural law deficiencies require procedural reforms to strengthen weaker players’ negotiating power. Over and above this, in light of more and more complex factual questions, those concerned depend on advice (capacity building) to be able to take part at all in the negotiations and to influence them.

Indivisibility of national and worldwide solidarity

As fundamental as the ethical principle of justice is, there is little scope for it to bring about just and fair agricultural policy by itself. The principle of solidarity is hence just as significant, above all in situations in which support is not already owed for reasons of justice. Agricultural policy, however, also makes it increasingly clear that the growing intertwining of domestic and foreign policy can create challenging goal conflicts between solidarity with farmers at home and with the poorer countries. Thus, structural reforms which are necessary for reasons of worldwide solidarity with the poor frequently meet considerable resistance at home. One example is the reduction of export subsidies in the framework of the reform of the Community sugar regime, which meets strong resistance at home. This is certainly understandable at first sight since many farms consider it as a threat to their survival. Since however justice commands an end to export dumping, this problem can ultimately only be solved through greater internal solidarity, i.e. in concrete terms above all by achieving the unavoidable structural change in a socially- and environmentally-acceptable manner. This makes clear once more the fundamental insight of Christian social teaching that solidarity is indivisible.

Structural principles for a system of agricultural trade

In addition to the standards of justice and solidarity, finally, there is also a need for structural criteria which can provide an orientation for the concrete structure of agricultural policy at national and international level. In the case of the right to food, the starting point of the considerations, it is an active right, meaning that there is a priority for people to be able to feed themselves. Consequently, people themselves are always the starting point, supporter and goal of all development, something implying both rights and a corresponding responsibility (duties). This also requires the principle of participation since being excluded from participation is deeply inhumane as this degrades people to become objects and policy tools. The right to food also corresponds to the overriding principle of subsidiarity, according to which it is first and foremost the individual who bears responsibility for the concrete realisation of this right. Having said this, the higher levels are also responsible for ensuring conditions in which those concerned can feed themselves.

In accordance with these structural principles, competences are also to be institutionally ordered and attributed. Accordingly, an eco-social system of worldwide agricultural trade must on the one hand guarantee that all countries have the right to act independently to ensure the supply of food for their populations, which in some cases is also referred to as the principle of food sovereignty. On the other hand, such a system must however also

provide or create tools to support the poorer countries in their efforts to safeguard the right to food, and where appropriate also initiate political activity if these countries do not have sufficient strength and economic potential of their own, or if the state elites are not interested in exercising them.

Attribution of structural and individual ethics

From a structural-ethical point of view, all these structural principles require political, legal and economic frameworks which promote and amplify the potential and the initiative "from below", starting with small-scale farmers and their associations, via the rural districts and local governments, to the states and their regional associations. This applies not only to the state level, but also to civil society players. All administrative measures must aim to create structural and institutional incentives for independent efforts, and to facilitate and support grassroots individual and community initiatives. Without such frameworks (such as legal security), civil society organisations cannot thrive, but they are doomed to failure in the long term.

As important as institutional ethics are to the necessary agricultural policy reforms to ensure the right to food and sustainable development of rural areas in very general terms, they are not sufficient by themselves. The considerable resistance to necessary adjustment processes encountered in North and South, above all the profound socio-cultural obstacles, such as widespread commercialisation, point to the fact that such structural reforms do not come for free, but still depend on pioneers, be they individuals or important interest groups campaigning for appropriate reforms. There is also a need for changes in consumers' personal lifestyles and consumption conduct, which on principle applies to all areas of world trade, but very particularly to agriculture. It is only when people are also willing to give greater attention in their purchasing conduct to "non-trade concerns" such as social standards, consumer and environmental protection, in other words not to concentrate solely on price, that farmers will also have an incentive to convert, for instance, to different cultivation methods or forms of marketing. Similarly, changes in personal conduct may signal to politicians that the population is willing to support parallel structural reforms in the North and in the South, indeed that politicians are highly dependent on such incentives.

4. A critical stocktake of the WTO and its Agreement on Agriculture

The establishment of the WTO at the beginning of 1995 brought about the most challenging reform of the world economic system for decades, above all because it provided a kind of framework system for the whole world trade area. The WTO Agreement was not only expanded to cover substantial new areas in comparison to its predecessor GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), such as trade in services and protection of intellectual property, but there were also many institutional novelties, such as an arbitration body.

A sobering interim stocktake of the WTO's Agreement on Agriculture

Worldwide agricultural trade was integrated into the multilateral trade system for the first time in 1995 through the WTO's Agreement on Agriculture (AoA), under pressure from the developing nations, and hence underwent considerable change. The creation of such an administrative framework constitutes progress, firstly, because it meant agreeing on binding rules for agricultural trade, and in particular in dealing with trade conflicts. This major gain in reliability is however offset by a whole range of problems. If one measures the WTO and its Agreement on Agriculture by the ethical standards outlined above, the interim stocktake to date is more than sobering. Many of the weaknesses are however not primarily to be found in the WTO itself, but are caused by the fact that powerful states push forward their particular interests and accordingly shape, interpret for themselves or simply undermine the rules of the WTO.

Unilateral liberalisation and neglect of non-trade concerns

The main problem is that the Agreement on Agriculture is based almost exclusively on the logic of liberalisation and commercialisation. The reduction of trade barriers can undoubtedly have a positive effect on prosperity, and is hence sensible and appropriate to a certain degree, especially since competition in the agricultural sector has been seriously distorted in the past. However, it disregards the fact that the positive impact of liberalisation is linked to a number of preconditions, above all to long-term development of rural areas with corresponding institutions which make small-scale farms more productive. World economic integration in very general terms is only advantageous to those who can compete. This however does not apply to many poorer and even developed countries, so that reducing trade barriers by itself is not an adequate principle for designing a sustainable agricultural system which meets the social ethical standards described above.

This is all the more the case since agriculture as well as food production takes on a variety of other functions which are of significant benefit to society, but do not follow commercial

logic. The effect of one-sidedly concentrating on trade liberalisation is however that non-trade concerns are virtually ignored in the WTO's Agreement on Agriculture in real terms, although they are expressly named as goals in its Preamble. It remains largely unclear to what degree trade restrictions are actually to be regulated and implemented in legal and political practice in relation to these goals. So-called Green Box programmes permit internal subsidies for such purposes, but only as long as they are not deemed to distort trade, which is very much subject to question in individual cases, and is interpreted depending on interests. This also applies to the supply principle which is fundamentally embedded in the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), which admittedly is very much open to interpretation. According to current WTO rules, trade restrictions to protect health may not be imposed without sufficient scientific evidence, otherwise such imports may not be the target of discrimination.

Insufficient allowance made for the poorer countries

The central problem from an ethical point of view is the insufficient allowance for the poorer countries and their specific interests. The Agreement on Agriculture provides for a variety of forms of special treatment, but they do little in their current form to promote significant reductions in poverty and hunger. This is caused on the one hand by the fact that the preferential treatment arrangements distinguish inadequately between poorer nations and those whose economies are recovering. What is much more serious is that the special treatment arrangements tend de facto to favour the industrialised nations since the WTO rules apply double standards in some cases when it comes to liberalisation. For instance, the countries of the North have been able in recent years to further expand export dumping in the framework of the Agreement on Agriculture by using their subsidies in such a way that in accordance with WTO rules they are now considered to be less "trade-distorting", or indeed not at all. Conversely, the countries of the South have been obliged to increasingly open their markets, so that they are largely at the mercy of highly-subsidised exports from the North. What is more, the customs escalation of the industrialised nations for processed agricultural produce continues to be comparatively high, which constitutes a clear violation of the principle of justice of opportunity and of transactional justice, since this imposes onerous barriers on smaller countries for exporting processed goods. They therefore continue to export largely raw materials, the prices of which fluctuate greatly.

The TRIPS Agreement threatens the right to food

Considerable risks for safeguarding the right to food also result from the expansion of the protection of intellectual property in the framework of the WTO's TRIPS Agreement.

Controversy attaches here in particular to the patents on life which relate to medical procedures, plants, animals and biological processes. In accordance with Art. 27 of TRIPS, plants and animals can be excluded from patentability, but not micro-organisms and microbiological processes. The patenting of biological material is highly unusual for many legal traditions and encroaches on the previously customary practice of siphoning off seed from one's own harvest (farmers' rights). Many therefore fear, and not without reason, that such patents will set off competition for access to genetic resources, and hence for the economic usability of nature. This also threatens biological diversity since the relationship between TRIPS and international conventions to protect biological diversity, such as the Cartagena Protocol on Biosafety, is not yet clarified.

One structural problem is the growing oligopolistic power of transnational companies in the area of biotechnology, with their strong leanings towards mergers, given that they dominate research in this area and decide on the uses to which processes are put. This also relates to the export of inputs such as pesticides. With their patents on genetic resources, genes, cells and the like, the seed multinationals in particular have an excessively powerful position, which can have a direct impact on the right to food, above all because knowledge of traditional seed is not protected, but "improved" seed can certainly be patented. This can considerably reduce the competitiveness of the developing nations and their farmers because they are dependent on seed imports, given that they cannot carry out their own agricultural research, especially if their traditional right to grow their own seed is restricted. It is to be feared that competition for patents will not only make agricultural inputs more expensive, but that it will also create new dependencies. Particularly high-yield hybrid species require constant seed purchases. What is more, many transnational companies buy up local seed companies and initially provide patented seed for free. This leads to dependencies which primarily place the poor rural population at a disadvantage, which as a rule lives on subsistence farming. The foreseeable increase in the price of imported seed, amplified perhaps by currency fluctuations, therefore ultimately places at risk the right to food.

5. Outlook for reform

The UN Millennium Development Goals as the guideline for a reform of agricultural trade

If one takes as a starting point the right to food as the fundamental ethical-legal standard, all reform efforts of worldwide agricultural trade must be measured by whether and to what degree they help to substantially reduce hunger and extreme poverty. This however also means that the WTO, as a central structural framework for agricultural trade, must aim to achieve corresponding goals of the international community of states, above all the Millennium Development Goals, and must work to help implement them. To this end, world trade regulations may no longer be so strongly orientated towards exports. Rather, suitable incentives must be created towards employment-promoting rural development with widespread growth effects in the South and in the North which in addition to food production also target rewards for other agricultural services which make sense and are desirable. To this end, there is a need for suitable rules, and certainly also for transfer payments for a transitional period at least. This will make it possible to measure such subsidies also by the social and ecological benefit which they provide or should provide to people, which is likely to considerably increase their public support.

A model of multifunctional agriculture

A suitable model for implementation of such structural reforms and an alternative to the currently predominant commercialisation of agriculture is offered by the concept of multifunctional agriculture³. In this, not only the production of food, but also services as well as the additional ecological and social benefit of many agricultural activities, are to be allowed for and financially valued. These include for instance opening up new product areas, above all in the context of regional marketing, environmental and landscape protection, promoting cultural activities, flood protection or the creation of renewable raw materials and energy.

The additional ecological and social benefit of multifunctional, sustainable agriculture is likely to be much higher on average and of greater existential importance in the developing nations than in Germany. Particularly in light of climate change, as well as of the antici-

³ cf. on this: Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, published by the Secretariat of the German Bishops' Conference and by the Church Office of the Evangelical Church in Germany, Gemeinsame Texte 18, Bonn 2003, Nos. 90-101.

pated water shortages, the high social costs incurred when people emigrate to the slums of the large cities, as well as the socio-cultural security function of agricultural self-sufficiency in crisis situations, requirements become greater as to agriculture and its significance for provident environmental and social policy. It is hence also a key factor for the creation of paid employment. If agriculture was orientated worldwide to the many positive functions which it has, had or could have, and if the one-sided concentration of the support programmes on food production were given up, it would at the same time relax the ruinous competition for global agricultural markets.

An agricultural policy orientated along these lines, which is to become once more “part of social policy”⁴ also offers a way out of the dilemma of allegedly different solidarity-imposed duties towards farmers at home and those in the developing nations. Reducing the sizeable trade distortions in agriculture, which is already necessary for reasons of worldwide justice, requires us to undertake fundamental structural change in agricultural policy. To do that in a socially- and environmentally-friendly way, farmers need income alternatives, for instance as ecological services such as nature conservation and landscape conservation, extraction of energy from biomass or direct marketing in ecological farming. Such structural reforms, orientated along the lines of “multifunctional agriculture”, can offer to small farms in particular perspectives to safeguard their survival because they help the market to reward socially-desirable, necessary services. Since this is also ultimately the basis for sustainable development of rural areas in the South, both concepts of “rural development” and “multifunctional agriculture” complement one another both in the South and in the North. Both help to overcome a one-sided export orientation, to strengthen local and regional bonds, and hence to accommodate ecological requirements.

Reorientation of the WTO's Agreement on Agriculture

Such a change of strategy is however not possible without a reorientation of the WTO's Agreement on Agriculture away from a logic of liberalisation which is one-sidedly determined by the individual interests of powerful countries, towards an administrative framework (eco-social market economy) with fair conditions which also allow suitably for ecological and other non-trade concerns. Priority must be given here to fast, complete abolition of export subsidies within the industrialised nations since they endanger independent agricultural structures in the poorer countries and delay the adjustments needed here to permit sustainable multifunctional agriculture. To this end, the criteria of the

⁴ cf. on this a corresponding November 2003 declaration by the Central Committee of German Catholics entitled “Agrarpolitik muss wieder Teil der Gesellschaftspolitik werden. Plädoyer für eine nachhaltige Landwirtschaft.”

various categories of subsidies permitted by the WTO's Agreement on Agriculture ("Boxes") must be worded so clearly that no more hidden export aids are possible. For this reason, all attempts to continue the peace clause or to reintroduce it in another form should also be rejected to enable the developing nations to defend themselves more effectively in future against export subsidies from the North. Furthermore, there is a need for clear agreements to prevent the abuse of food aid as an export subsidy. If food aid is measured by ethical standards (Ch. 3), it should be restricted to acute emergency situations since as a rule it does more harm than good.

Administrative interventions to ensure the right to food and multifunctional agriculture

However great the need is for the reduction of export subsidies, the complete liberalisation of the agricultural sector called for by many economists is just as questionable. In the North and South, this would increase the concentration on a few agro-industrial complexes and undermine small-scale farms. For this reason, there is a need once more for a possibility for differentiated protection mechanisms to ensure sufficient scope for their agricultural and trade policy for the individual countries. In this, one should differentiate more clearly between trade protectionism and administrative policy interventions which guarantee the right to food and make multifunctional agriculture possible.

The WTO already provides tools for this in its Agreement on Agriculture, although they are in need of refinement. Above all, they must become more differentiated and made more precise in accordance with the real state of development. Many exceptional and special regulations apply only to the poorest countries (LDC: Least Developed Countries), but not to poor countries which are not LDCs, although economically they are hardly better off. This reveals the inadequacy of the WTO's country categories. There is hence an urgent need to expand the existing country classification to also take on board criteria relating to food security. Exceptions and special rights which were previously defined above all by time should in future be measured more often by these criteria, a development which is resisted above all by the larger and more developed developing nations.

Poorer countries in particular need greater flexibility to protect their frequently still underdeveloped agriculture against foreign competition, such as by means of one-sided external protection or by providing scope for internal subsidies, such as for their small-scale farms. Such measures could be combined and integrated in a "Development Box" as Special and Differential Treatment in the WTO's Agreement on Agriculture, which is also proposed by the United Nations Development Programme (UNDP) and some non-governmental

organisations. In return, the developing nations should reconsider their resistance to the WTO's "Green Box Programmes" since in the North these at least make sense in a transitional phase, and are needed for agricultural reform towards multifunctional agriculture. These also include bonuses for animal, environmental and landscape protection in order to partly decouple subsidies from production. With all these interventions, however, it should be ensured that disincentives which prevent the necessary structural reforms to become self-sufficient multifunctional agriculture are not created if protection measures remain in place for too long.

As to preferential access to markets in the industrialised nations, the problem arises for many poorer countries that such preference systems are only worthwhile for them if the corresponding markets remain protected since they are not internationally competitive. If pressure now increases to reduce protection gradually, as is currently happening in the sugar trade for instance, this preferential advantage is lost, which particularly poses major challenges for the structurally-weak poor countries. Preferential treatment consisting of inflexible quota systems, as currently granted to the ACP Group of States under the EU's Protocol on ACP Sugar, will however be virtually untenable in the longer term, so that it will also be necessary to seek alternative methods of preferential treatment.

Co-financing rural development in the framework of development cooperation

The expansion of development cooperation is offered as sensible compensation for this erosion of preference, which should go further than was previously the case towards promoting sustainable rural development since this is one of the bases for widespread growth in the poorer countries. Such co-financing of sustainable development processes also provides a starting point for the urgently-needed greater allowance for non-trade concerns, which meets with resistance on the part of the majority of developing nations. To this end, the WTO's legislation must do more to ensure that trade interests abide by social, ecological and cultural requirements than has been the case in the past.

Coherent linking of WTO and multilateral agreements

The fundamental precondition for this is that major multilateral agreements and contracts, above all human rights, are observed in the WTO and its rulings, i.e. that human rights are given preference in regime conflicts. This strategy also makes it possible to tackle and deal with matters of social and ecological minimum standards without, as frequently happens, placing them in splendid isolation. Accordingly, it would be a matter of priority to endeavour to ensure that the WTO's practice is subject to internationally-valid standards such as

the international labour standards of the International Labour Organisation (ILO). The same applies to global environmental rules which in cases of doubt should take preference over trade interests, something which in principle is provided for under Art. XX of GATT. Hence, Art. XXb/g on principle permits national precautionary measures, and hence restrictions on free trade, not aimed at protectionism. This applies both to health (human or animal life) and environmental requirements (resources), for which the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) lays down international standards. One example of this is the Cartagena Protocol on Biosafety, which was developed in the framework of the Convention on Biological Diversity, which entered into force in 1993. It governs cross-border transfer of genetically-modified organisms and explicitly builds on the prevention principle. In contrast to the WTO's legislation, it hence votes "in cases of doubt for the environment and in favour of health", which should be taken as the orientation for arbitration of the WTO, referring to GATT Art. XX.

Having said that, the legal judgments in this field have so far been highly varied and hence very much open to interpretation as there is no case-law. It is certainly important to make it clear, that multilateral environmental agreements under Art. XX of GATT may justify trade-restricting measures. Conversely, however, it should be ensured that such agreements do not unilaterally disadvantage the competition chances of poorer developing nations which find it particularly difficult to accept higher environmental standards. Hence, the co-financing of development, as described above, could offer a good opportunity to enable these countries to meet the necessary standards through the sustainable development of their agricultural sectors.

Summary

The fact that today there are still more than 850 million people worldwide whose food supply is uncertain, in spite of the fact that sufficient food is being produced worldwide, points to a worrying distribution problem, and is a sign of inadequate structures in agriculture and in the worldwide trade in agricultural goods.

The governments of the poor countries of the South, as well as development policy, have neglected rural areas for years. It is not unusual for agricultural policy to be orientated towards the export of a small number of commodities, at the expense of across the board rural development. These misdirected developments are further exacerbated by considerable distortions in the structures of worldwide agricultural trade. Particular problems are caused here by the global subsidy competition between the industrialised nations, which aim to safeguard the sales opportunities of their own agricultural sectors. This does not only destroy agricultural structures and skills in the poor countries, which find it difficult to keep up with this export competition. Also in the countries of the North, this places small-scale and medium-sized farms at a disadvantage which are no longer able to compete under these distorted world market conditions. There is also a negative ecological impact.

The growing networks and dependencies in agriculture in the North and the South give rise to major ethical and administrative challenges for the design of worldwide agricultural trade. The World Trade Organisation (WTO) is the body which must face these challenges, and for ten years it has been trying to negotiate an internationally-valid framework for world trade among its 148 members. Five years ago, a 'development round' was announced for this purpose, which must now be completed. The negotiations on the Agreement on Agriculture are essential to this. All efforts to establish standards for the operation of world agricultural trade must proceed on the assumption that it is human beings themselves who must be at the centre of all development, and hence also of the economy. This understanding is at the core of all human rights and of the right to food, the fulfilment of which must be the goal of all agricultural policy at national and international level.

An interim stocktake of the WTO's Agreement on Agriculture, the main pillar of the current system of world agricultural trade, reveals a picture which is more than sobering. It makes fundamental sense to incorporate agricultural trade in the WTO negotiations in an endeavour to improve the opportunities for a binding and transparent administrative framework. However, problems are caused by the fact that the Agreement on Agriculture focuses almost exclusively on the logic of liberalisation and commercialisation, with the result that

non-trade concerns, such as environmental protection, social or hygiene standards, are insufficiently considered, even though they are expressly named as goals in the Preamble to the WTO's Agreement on Agriculture.

Above all, insufficient attention is allotted to the interests of the poorer countries. The preferential regulations which have applied in the past make too little distinction between poorer countries and those developing countries which aspire to greater things in economic terms. Policies which permit agricultural subsidies in the industrialised countries to be re-labelled 'non-trade-distorting', whilst at the same time forcing the countries of the South to open their markets, provides an indication of the double standards applied by the WTO.

The TRIPS Agreement impairs the right to food. Patents on life which refer to medical procedures, plants, animals and biological processes make farms dependent on transnational agricultural groups and breach traditional farmers' rights. Previous WTO negotiations have given insufficient consideration to the needs and interests of the poor countries, something which is reflected in a lack of transparency in negotiation methods, unequal negotiating capacities and the application of varying standards.

On the basis of this analysis, the current WTO negotiations in the agricultural field stand in need of the following reforms:

- Priority must attach to the Millennium Development Goals.
- The negotiations should be guided by the model of multifunctional agriculture.
- Negotiations must be orientated to eco-social market economy, which first of all requires the reduction of export subsidies in the agricultural field.
- Differentiated protection mechanisms for the right to food and for multifunctional agriculture should be retained and refined.
- Development cooperation must also be expanded to strengthen rural development in order to accommodate non-trade concerns and to harmonise social, ecological and cultural needs with trade interests in WTO law.
- WTO and multilateral agreements must be coherently interlinked to ensure that international human rights agreements are fully accommodated and that they take priority in conflicts between regimes.
- Compliance with other international agreements on health and the environment should on the one hand justify trade-restricting measures, whilst on the other hand not being at the expense of the competitive opportunities open to poorer developing countries. In this case, financial support must be provided in the context of development cooperation.