GKKE-Schriftenreihe

Heft 61

Plädoyer für gerechte und nachhaltige globale Lebensmittelstandards

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Kohärenz

GKKE

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

Joint Conference Church and Development

Plädoyer für gerechte und nachhaltige globale Lebensmittelstandards

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Kohärenz

GKKE
Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung
Joint Conference Church
and Development

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit.

Plädoyer für gerechte und nachhaltige globale Lebensmittelstandards

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Geschäftsführer:
Tim Kuschnerus
eMail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161
53113 Bonn
Geschäftsführerin:
Gertrud Casel
eMail: justitia-et-pax@dbk.de

Die Publikationen sind über die katholische Geschäftsstelle der GKKE zu beziehen. Als PDF-Dateien auch abrufbar unter www.gkke.org

Impressum
Vorgelegt von der Fachgruppe Kohärenz
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und
Entwicklung (GKKE), Bonn/Berlin 2015
Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus
Schriftenreihe der GKKE 61
ISBN 978-3-940137-67-8
Bonn/Berlin, Juni 2015

INHALTSVERZEICHNIS

0	**Vorwort**	**6**
1	**Einleitung**	**9**
2	**Definition und Funktionsweise von Standards**	**14**
2.1	Annäherung an eine Definition	14
2.2	Was macht Standards aus?	14
2.3	Wie wird die Einhaltung der Auflagen gewährleistet?	15
3	**Ursachen für das Aufkommen privater Standards**	**17**
3.1	Einzelhandelsinteressen	17
3.2	Verbraucher	18
3.3	Technologien	19
3.4	Europäische Landwirtschaft: Standards als Instrument im landwirtschaftlichen Wettbewerb	20
3.5	Erzeuger in den Entwicklungsländern	22
4	**Bedeutung freiwilliger privater Standards**	**23**
4.1	Zunahme der Bedeutung	23
4.2	Schwerpunkt tropische Erzeugnisse	25
4.3	Aus den Nischen in den Hauptstrom des Handels	26
4.4	Standards und Schwellenländer	28
5	**Welche Arten von Auflagen umfassen private Nachhaltigkeitsstandards?**	**28**

6 Stärken und Schwächen der privaten Standards 32

6.1 Private Standards bleiben in ihrem Wirken begrenzt 32

6.2 Stärken privater Standards 33

6.3 Schwächen privater Standards 34

7 Das Spannungsverhältnis von privater und staatlicher Lebensmittelregulierung 39

7.1 Private Standards sind handelspolitisch umstritten 39

7.2 Staatliche Regulierung bleibt begrenzt 40

7.3 Ko-Regulierung 40

7.4 Staatliche Standardpolitik 42

7.5 Nachhaltigkeit auf der Entwicklungsagenda 43

8 Standardanpassung an lokale Bedingungen und Kleinerzeuger 45

8.1 Wie flexibel sind private Standards? 45

8.2 Arten der Differenzierung 46

8.3 Instrumente der Differenzierung 47

9 Informelle Märkte 48

10 Die Verantwortung der Regierungspolitik der Entwicklungsländer 51

10.1 Eine flankierende Agrarmarktpolitik ist wichtig 51

10.2 Die Qualitätsanhebung erfordert einen generellen Kurswechsel 52

10.3 Welche flankierenden Politikmaßnahmen sind nötig? 53

11 Politische Rahmenbedingungen in Deutschland 55

11.1 Nationale politische Vorgaben 55

11.2 Politische Vorgaben der EU 57

11.3 Standards in der deutschen Entwicklungspolitik 61

11.4 Initiativen der Entwicklungspolitik 63

11.5 Meta-Governance Ansätze 65

11.6 Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDG) 68

12 Forderungen an die beteiligten Akteure 70

12.1 Erwartungen an die Bundesregierung - Felder der politischen Intervention 70

12.1.1 Erwartungen zur globalen Standardpolitik 71

12.1.2 Kapazitäten in Entwicklungsländern ausbauen 75

12.1.3 Politikinkohärenzen in Europa und in Deutschland abbauen 77

12.1.4 Dialog der Beteiligten ermöglichen 78

12.1.5 Flankierende Politik für Standards fördern 79

12.2 Erwartungen an bestimmte Akteure 80

12.2.1 Erwartungen an die EU 80

12.2.2 Erwartungen an die privaten Standardinitiativen 81

12.2.3 Erwartungen an die Ernährungswirtschaft und den Lebensmittelhandel 82

12.2.4 Erwartungen an die Verbraucher 83

12.2.5 Erwartungen an Kirchen und kirchliche Einrichtungen 83

13 Statt eines Fazits 84

Anhang I: Glossar der Fachbegriffe 88

Anhang II: Verzeichnis der Abkürzungen 93

Anhang III: Literaturverzeichnis 101

Vorwort

Im April 2015 erschien eine Ausgabe des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL mit dem provokanten Titel „Kaufen, um die Welt zu retten. Was bringt ethischer Konsum?" In dem Artikel werden auf acht Seiten Beispiele von verschiedenen Unternehmen ausgeführt, die sich mit ihren Produkten an kritische und an Nachhaltigkeit interessierte Konsumenten richten. Eine Studie der Otto Group wird zitiert: 56 Prozent der in Deutschland Befragten sagen demnach, sie kauften „häufig" Produkte, die biologisch, klimafreundlich und regional produziert bzw. fair gehandelt sind. 89 Prozent gaben an, sie würden „gelegentlich" „ethisch konsumieren".

Die Bereitschaft, als fair und nachhaltig gekennzeichnete Produkte zu kaufen und dafür auch einen höheren Preis zu zahlen, ist in der Tat in den letzten Jahren stark angestiegen. Der Lebensmittelhandel bedient diese Nachfrage mit einer Vielzahl von Siegeln, Standards und entsprechend ausgewiesenen Produkten. Darüber hinaus hat die zunehmende Globalisierung der Nahrungsmittelerzeugung generell zum rasanten Wachstum von Siegeln und Standards beigetragen, nicht nur in den Bereichen bio und fair. Heutzutage kann kein Erzeuger aus dem globalen Süden Produkte für den europäischen Lebensmittelmarkt liefern, wenn diese nicht zertifiziert sind. Das macht ohne Frage auch Sinn, denn in der Europäischen Union ist der Lebensmittelhandel für die Sicherheit und Qualität seiner Produkte verantwortlich.

Im Lebensmittelbereich sind über 400 von der Wirtschaft vorangetriebene private Standards bei der EU erfasst. Die Unübersichtlichkeit ist groß, ebenso wie die Gefahr eines „Etikettenschwindels". Halten die vielen Standards und Siegel, erst recht wenn sie Nachhaltigkeit anzeigen, ihr Versprechen?

Die auf der Grundlage unserer Konsuminteressen entwickelten „privaten" Lebensmittelstandards haben außerdem gravierende und oft negative Auswirkungen auf die Produktions- und Vermarktungsbedingungen von Kleinerzeugern und Kleinbauern in Afrika, Asien und Lateinamerika. Unflexible, hohe und in den Industriestaaten gesetzte Standards schließen kleine Produzenten in vielen Ländern von lukrativen Exportmärkten aus, weil sie die hohen Anforderungen nicht erfüllen können. Auch die nationalen Märkte werden durch das Vordringen von Supermarktketten und den damit einhergehenden Standards grundlegend verändert. Viele Kleinproduzenten werden in informelle Märkte abgedrängt.

Die entwicklungspolitische Relevanz des Themas ist also hoch und aktuell. Die Fachgruppe Kohärenz der GKKE hat sich mit dem vorliegenden Bericht auf ein großes und weites Feld begeben. Sie mahnt angesichts der Risiken und der Vielzahl der privaten Standards mehr Kohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung an. Die negativen Auswirkungen sollen begrenzt werden. Ebenso sollen die Chancen und Möglichkeiten, die private Lebensmittelstandards ohne Frage auch bieten, verstärkt und gefördert werden.

Zentrale Forderungen des Berichts sind eine staatliche Regulierung und Rahmenvorgaben für eine gute Praxis für private Standardinitiativen. Nur wenn ein Standard gewissen Mindestanforderungen genügt, qualifiziert er sich für eine staatliche Registrierung. Eine solche Regulierung ist dringend erforderlich und nicht nur im Interesse der Erzeuger im globalen Süden. Auch für die Verbraucher in den Industrieländern ist es wichtig, dass das Dickicht der Vielzahl von Siegeln und Standards gelichtet wird. So stellt auch DER SPIEGEL in dem genannten Artikel fest, dass kein einheitliches Gütesiegel dem Kunden garantiere, dass seine Einkäufe biologisch, ökologisch und fair produziert worden seien. Beklagt wird die unüberschaubare Zahl von Auszeichnungen, die eher verwirre als aufkläre, weshalb nicht einmal jeder zweite Deutsche diesen Siegeln vertraue. Auch viele Stimmen aus der Wirtschaft fordern inzwischen verbindliche staatliche Vorgaben und die Errichtung eines ordnungspolitischen Rahmens für private Standards.

„Private Standards allein sind nicht der Königsweg für die Verfolgung eines globalen nachhaltigen Entwicklungswegs", heißt es im vorliegenden Bericht. Sie können staatliches Handeln nicht ersetzen. Aber sie sind ein großer Hebel, der Veränderungen bewirken kann, die allein durch gesetzliche Vorgaben auf nationaler und internationaler Ebene nie erreicht werden könnten. Es bedarf eines ausgewogenen und angemessenen Zusammenwirkens von staatlicher und privater Regulierung. Es bedarf kohärenter Weichenstellungen im Interesse nachhaltiger Entwicklung.

Die Thematik ist komplex. Sie ist mit zahlreichen technischen und regulativen Details verbunden. Aber angesichts des zunehmenden Klimawandels und des Skandals des Hungers in vielen Teilen unserer Erde können wir es uns nicht leisten, diesen Hebel zu ignorieren. Wir müssen ihn nutzen und gestalten. Denn private Lebensmittelstandards können, wenn sie entsprechend angepasst und mit erforderlichen Maßnahmen flankiert werden, zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Der vorliegende Bericht möchte hierzu einen Diskussionsbeitrag leisten. Wir wünschen uns, dass der Text diesen Zweck erfüllt und im „entwicklungspolitischen Schlüsseljahr 2015" eine Debatte anstößt, die weit über den entwicklungspolitischen Tellerrand hinausgeht.

Prälat Dr. Martin Dutzmann
Evangelischer Vorsitzender
der GKKE

Prälat Dr. Karl Jüsten
Katholischer Vorsitzender
der GKKE

Berlin im Juni 2015

1 Einleitung

Eines der erstaunlichsten Phänomene des internationalen Agrar- und Lebensmittelhandels in den letzten Jahren ist die Entstehung und Ausbreitung der privaten Standards.[1] Gleichzeitig erhöhten sich Anzahl und Ausmaß staatlicher Standards in Bezug auf Qualität und Sicherheit. Ungleich mehr nahm jedoch in den letzten 15 Jahren die Bedeutung des Teils des agrarischen Warenhandels zu, der durch verschiedenste private Standardinitiativen mit besonderen Merkmalen gekennzeichnet wurde. Vor dem Hintergrund der entstehenden globalen Agenda nachhaltiger Entwicklung wird diesen Initiativen von vielen eine wichtige Rolle zugeschrieben. Der vorliegende Bericht untersucht die Beiträge und Risiken privater Standards im Agrar- und Lebensmittelbereich mit Blick auf ein universelles Verständnis nachhaltiger Entwicklung in allen seinen Dimensionen (sozial, ökonomisch, ökologisch und politisch). Dabei bildet Gerechtigkeit („leave no one behind") den zentralen normativen Fluchtpunkt.[2]

Bei den privaten Standardinitiativen stehen drei Charakteristika im Mittelpunkt:

- **Die Initiativen sind ohne staatliche Eingriffe entstanden.** Sie wurden unter der Führerschaft von Wirtschaftsunternehmen der Ernährungswirtschaft und des Lebensmittelhandels eingeführt, verfeinert, umgesetzt und weiter entwickelt, oft mit maßgeblicher Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen.
- **In der Regel greifen die freiwilligen privaten Standardinitiativen die Anliegen der Gesellschaften Europas und Nordamerikas auf.** Mit dem Versprechen einer nachhaltigen Produktion und der Erfüllung gesetzlicher Auflagen bezüglich Mindestnormen für Qualität und Sicherheit, gehen die privaten Standardinitiativen weit über die staatlichen Anforderungen hinaus. Die meisten schreiben die Einhaltung von Umweltschutzauflagen, sozialen Mindestnormen, Arbeitsplatzsicherheit und bestimmte ökonomische Abläufe gleichzeitig vor. Deshalb setzte sich im Laufe der Zeit für private Standardinitiativen, die so breit ausgelegt sind, der Begriff Nachhaltigkeitsstandards durch. Manche gehen noch einen Schritt weiter und verlangen die Integration von Tierschutz, Klimaschutz und Aspekte von Ressourceneffizienz. Entscheidend ist, dass diese Nachhaltigkeitsstandards das Konzept nachhaltige Entwicklung

[1] Vgl. Vorwort zu SSI-Review 2014, S. 4

[2] Wenn im Folgenden von nachhaltiger Entwicklung oder – bedeutungsgleich – von Nachhaltigkeit gesprochen wird, liegt dem durchgängig dieses Verständnis zugrunde.

in einheitliche, überprüfbare Kriterien gefasst und für alle zertifizierten Erzeuger ihres Bereichs (meist warenspezifisch) global einheitlich und verbindlich umgesetzt haben.[3] Dadurch haben sie mikroökonomisch die Richtschnur für eine Grundschwelle von Nachhaltigkeit gesetzt.

- **Die Politik der OECD-Länder und die der UN-Organisationen sind freiwilligen Standards gegenüber sehr aufgeschlossen.** Die Politik sieht in ihnen einen sehr effizienten, marktwirtschaftlichen Weg, um Regeln der Nachhaltigkeit in den Welthandel einzuführen, die mit staatlicher Regulierung kaum durchsetzbar und effizient machbar gewesen wären. Die Gründer der Standardinitiativen haben Vorarbeit geleistet. Aber jetzt erst, im Rückblick, entdecken Regierungen ihre politische Bedeutung.

Bei aller Anerkennung einer privatwirtschaftlichen Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards gibt es auch warnende Stimmen, die auf mögliche Schwächen eines solchen Regulierungssystems aufmerksam machen. Vor allem Regierungen von Entwicklungsländern äußern Bedenken:

- Das multilaterale Regelwerk der WTO greife nicht gegenüber privaten Standardinitiativen.
- Gewisse Grundregeln der Nichtdiskriminierung[4] bei internationaler Standardsetzung für private Standardinitiativen seien nicht durchsetzbar (vgl. Kapitel 7.1. und Kapitel 12.2.).
- Die möglichen Wirkungen von Standards als nichttarifäre Handelshemmnisse, ihre exklusiven Ansprüche und die fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeiten könnten sich gegen arme Länder und Erzeuger richten.

Um die Potentiale von privaten Standardinitiativen auch zugunsten aller Dimensionen der Agenda nachhaltiger Entwicklung zu nutzen und gleichzeitig den Defiziten dieses Instruments entgegen zu treten, ist eine staatliche laissez faire-Haltung genauso unangebracht wie ein zu dirigistisches Eingreifen durch den Staat. Deswegen ist die Frage nach einer besonnenen und ausgewogenen Standardpolitik der Bundesregierung, der Europäischen Union (EU) und internationaler Organisationen eine politische Herausforderung.
Sie betrifft verschiedenste Politikbereiche. Da die meisten Standardinitiativen an die Interessen der europäischen Wirtschaft gekoppelt sind und ihren Ur-

[3] Vgl. SSI-Review 2014, S. 19
[4] Der SPS- und der TBT-Vertrag der WTO schreiben Kriterien für die Standardsetzung vor, die Diskriminierung, technische Handelshemmnisse und Willkür verhindern sollen.

sprung in sozialen Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen und hiesigen Verbraucherpräferenzen haben, sind sie nach unseren westlichen Vorstellungen von Nachhaltigkeit, von Gedanken, Leitideen und Regeln unserer Gesellschaft geprägt. Damit sind viele andere Politikbereiche untrennbar mit der Standardfrage bei Lebensmitteln verbunden: die Agrarpolitik, das Lebensmittelrecht, Aspekte der Umweltpolitik, Handelspolitik, Arbeitnehmerrechte, Wirtschaftspolitik, Verbraucherpolitik, Gesundheitspolitik und Bildungspolitik.

Die privaten Standardinitiativen haben ihren Ursprung in der Globalisierung der Landwirtschaft und Ernährung. Änderungen betreffen deshalb den globalen Güterhandel. Damit steht Standardpolitik in einem globalen Kontext. Das schränkt den Aktionsradius einer nationalen Standardpolitik ein, kann aber keine Entschuldigung für Untätigkeit sein.

Deutschland trägt eine besondere Verantwortung für die globalen privaten Standardinitiativen. Die Fairtrade Bewegung und die Biolandbaubewegung wurden sehr stark von Deutschland aus geprägt. Die Zentralen ihrer Standardorganisationen, FLO und IFOAM befinden sich im Köln-Bonner Raum, ebenso wie die der größten Supermarktstandards GlobalG.A.P. und 4C (The Common Code for the Coffee Community). Die deutsche Entwicklungspolitik war Geburtshelfer bei verschiedenen Standardinitiativen, wie 4C, CmiA, MSC und Rugmark Global Carpet[5]. Große Zertifizierungsfirmen sind in Deutschland ansässig, wie z.B. IFS (International Featured Standards) in Berlin. Große deutsche Supermarktketten gehören mit zu den profiliertesten Protagonisten der privaten Standardinitiativen. In Deutschland finden die entscheidenden internationalen Fach- wie Endverbrauchermessen dieser Bereiche statt, wie z.B. Biofach Nürnberg, Grüne Woche Berlin, Slow Food Messe Stuttgart, FAIR HANDELN Stuttgart, Fruit Logistica Köln. Wenn ein Politikdialog zu diesem Thema auf nationaler Ebene globale Player als Ansprechpartner finden will, dann sicherlich vornehmlich in Deutschland.

Die deutsche Verantwortung für private Standardinitiativen hat nicht nur Appellcharakter, sondern auch eine juristische Basis. Nach dem SPS Abkommen der WTO (Übereinkommen über die Anwendung sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen) Artikel 13 und dem TBT-Abkommen der WTO (Übereinkommen über technische Handelshemmnisse) Artikel 8, haben Regierungen auch für andere Akteure ihres Staatsgebiets darauf zu achten, dass deren Maßnahmen mit den Verpflichtungen aus dem SPS- und TBT-Abkommen übereinstimmen. Viele Entwicklungsländer leiten daraus ab, dass die Bestimmungen dieser bei-

[5] http://www.global-carpet.de/teppich-lexikon/sonstiges/teppichsiegel-und-zertifikate/rugmark

den WTO-Abkommen auch für Nichtregierungsorganisationen und die Privatwirtschaft gelten. Danach wäre die Bundesregierung verantwortlich für die WTO-Kompatibilität der globalen privaten Standards, die in Deutschland angesiedelt sind.

Schließlich ist Deutschland (neben Japan) sowohl absolut mit 102 Mrd. Euro, als auch pro Kopf der Bevölkerung der größte Agrarimporteur auf der Welt (im Vergleich: die USA importieren für 85 Mrd. Euro); 72 Prozent der Agrarimporte stammen aus Entwicklungsländern.[6] Auf 33 Mio. ha werden im Ausland Lebensmittel für Deutschland angebaut. Für die Nachhaltigkeit sind mithin nicht nur die europäischen Standards wichtig, sondern auch die in den Herkunftsländern unserer Nahrung. Ein erheblicher Teil der Umwelt- und sozialen Implikationen unseres in Menge und Anspruch hohen Lebensmittelkonsums ist international ausgelagert. Die Importabhängigkeit der deutschen wie der europäischen Ernährungswirtschaft verpflichtet dazu, Verantwortung für die Nachhaltigkeit der Erzeugung in den Herkunftsländern zu übernehmen.

Besondere Beachtung widmet dieser Bericht unter Gerechtigkeitsaspekten den folgenden Schwächen und Risiken der privaten Standardinitiativen:

- Kleinerzeuger in Entwicklungsländern werden kaum in die globalen Lieferketten einbezogen.
- Vertreter von Entwicklungsländern und ihrer Erzeugergruppen haben bei den privaten Zertifizierungssystemen nur geringe Mitbestimmungsmöglichkeiten.
- Breite Regulierungsbereiche werden vom Staat dem Privatsektor überlassen, ohne dem privaten Agieren einen Rahmen zu setzen.
- Das Überschwappen von Exportstandards auch auf den Binnenmarkt ist möglich (Standarddrift).

Die GKKE hält deshalb eine verbindliche globale und staatliche Rahmensetzung für das Operieren privater Standards für nötig. Andernfalls besteht die Gefahr des Wildwuchses privater Standards, was längerfristig das Instrument aushölt und an Effizienz verlieren lässt.

Auf europäischer Ebene ist das Kohärenzanliegen (Policy Coherence for Development, PCD) in Artikel 208 des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union von 2009 (sog. Lissabon-Vertrag[7]) verankert. Danach ist die EU bemüht,

[6] EU, Europeaid, PCD-Bericht 2013, S. 118
[7] http://euwiki.org/TFEU

die Wirkung aller EU-Politiken (nach innen und nach außen gerichtet) auf Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Die EU strebt eine Minimierung der Inkohärenzen an. Wo immer möglich sollen Synergien maximiert werden. Als Hauptentwicklungsziele werden im Vertrag „die Bekämpfung und auf lange Sicht die Beseitigung der Armut" genannt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags im Dezember 2009 wurde die Rechtsgrundlage der PCD in der EU untermauert. In Bezug auf die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-Agrarpolitik hat die EU, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI), eine eigene Erläuterung herausgegeben.[8] Mit den künftigen SDG gewinnt das europäische Kohärenzgebot zusätzliche Bedeutung.

Zu fünf Bereichen muss die EU-Kommission regelmäßig einen Kohärenzbericht vorlegen; die globale Ernährungssicherheit ist einer der fünf Bereiche.[9]

Mit diesem Bericht will die GKKE Impulse geben, wie eine stringentere deutsche Standardpolitik im Agrar- und Lebensmittelbereich auch den formulierten Entwicklungszielen der EU besser dienen kann. Auf der Entwicklungsagenda der EU stehen u.a.:

- Globale Nachhaltigkeit unter Einschluss von Armutsreduzierung, Menschenrechten, inklusivem Wachstum, Ernährungssicherung, Beschäftigungszunahme durch Marktzugänge, Verbesserung der Qualität der Arbeitsbedingungen und einer agro-ökologischen Ausrichtung.
- Effizientere Ressourcennutzung der Landwirtschaft weltweit.
- Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu nationalen und internationalen Märkten unter Einbezug der Kleinerzeuger.

Zwar sind globale Lieferketten mit freiwilligen privaten sozialen und ökologischen Standards ein Fortschritt gegenüber einer Welt ohne diese Selbstverpflichtungen. Sie dürfen aber nicht zu ungerechten Verteilungswirkungen führen. Dieser Bericht soll dem Themenfeld der privaten Standards eine stärkere Beachtung zukommen lassen und einen Beitrag zu der Frage leisten, wie ethische Anliegen besser in die Funktionsweise der Märkte integriert werden können.

[8] http://ec.europa.eu/agriculture/developing-countries/index_en.htm
[9] Europeaid, PCD-Bericht 2013. Die fünf Bereiche sind: Handel und Finanzierung, Klimawandel, Ernährungssicherung, Migration, Sicherheit.

2 Definition und Funktionsweise von Standards

2.1 Annäherung an eine Definition

„Standard" ist ein überaus genereller Oberbegriff: „Ein Standard ist ein gefordertes Kriterium, mit dem das Ergebnis eines Produktionsprozesses oder einer Leistung beschrieben werden kann, oder die Bedingungen oder Methoden, unter denen das Ergebnis erzeugt oder übertragen wurde." (Humphrey 2005) Ein Standard kann die unterschiedlichsten juristischen Formen annehmen: als technische Anleitung, Norm, Gesetz, Kodex, Vereinbarung, Vertrag, Abkommen, Regulierung, Siegel (Label), Zertifikat usw. Ein Standard ist gleichsam der Pass, der Erzeugnissen eine Identität gibt, mit dem Produkte einen bestimmten Markt betreten können. Standards machen den Erzeugern Vorschriften und schränken damit ihre unternehmerische Entscheidungsfreiheit ein. Die Produzenten lassen sich gerne darauf ein, weil sie sich Marktzugang, zusätzlichen Absatz und verbesserte Erzeugerpreise versprechen. Wenn Aufkäufer über genügend Marktmacht verfügen, können sie bestimmen, welche Eigenschaften die Produkte und Prozesse aufweisen, die sie bereit sind einzukaufen.

2.2 Was macht Standards aus?

Je nach Erkenntnisinteresse werden Standards im Agrar- und Lebensmittelbereich unterschiedlich gegliedert:

- Nach dem Standardsetzer: private oder staatliche[10] Standards
- Nach Breite der Anwendung: warenspezifisch oder Standards für die ganze Güterpalette (eines Sektors)
- Nach dem System der Beweisführung und Kontrolle zur Einhaltung der Auflagen: Überprüfung durch erste/zweite/dritte Partei? Zertifizierung? Akkreditierung?
- Nach der Motivation der Initiative: Botschafts-getrieben oder Marktgetrieben
- Nach Breite der Kriterien: einzelne Aspekte oder umfassende Nachhaltigkeit (Minimum für Nachhaltigkeitsstandards: Qualität und Sicherheit, Soziales, Umwelt, Ökonomie)
- Nach dem Bezugsgegenstand: Produkt- oder Prozessstandard
- Nach dem Empfänger der Nachricht: Busines to Consumer (B2C); wird mit einem Label ausgewiesen oder nur für den geschäftlichen Warenverkehr: Business to Business (B2B); ohne Label

[10] Zum Verhältnis von privaten und staatlichen Standards vergl. Kap. 7

- Nach dem Eigentümer der Standards: firmeneigene Standards, Standard-Allianzen (viele Firmen einigen sich auf einen gemeinsamen Standard) oder Meta-Standards (gemeinsamer Kodex mehrerer Standards über eine „gute Praxis" der Standardsetzung und Durchführung)

Die entscheidenden Elemente zur Charakterisierung eines Standards sind:

- Wer „besitzt" oder initiiert den Standard? Für wen ist er gemacht?
- Wie ist es um die Mitbestimmung der Standardnehmer (Erzeuger) bestellt?
- Was regelt der Standard inhaltlich? Standardkriterien bzw. Kontrollpunkte.
- Welches System der Verifizierung zur Standarderfüllung (Kompatibilitätsnachweis) wird angewandt?
- Wie findet eine Belohnung der Teilnahme am Programm statt?
- Wie sichert die Standardinitiative ihre Legitimität?

Aus entwicklungspolitischer Perspektive kommt hinzu:

- Welche Rücksicht wird auf besondere Schwierigkeiten der Entwicklungsländer gelegt? Im Hinblick auf Kleinerzeuger: Kapitalknappheit, niedriges formales Bildungsniveau, gering entwickelte gesellschaftliche Infrastruktur, spezielle tropenlandwirtschaftliche und klimatische Bedingungen.
- Welche Anpassungshilfen für die Schaffung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und für den Einbezug schwacher Zielgruppen werden erbracht (Capacity Building)?
- Wie wird verhindert, dass sich die Standards als technische Handelshemmnisse auswirken?
- Wie können Wettbewerbsverzerrungen im globalen Markt durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen vermieden werden?

2.3 Wie wird die Einhaltung der Auflagen gewährleistet?

Ein einfaches System der Überprüfung ist die „Eigenerklärung". Der Betrieb oder der Eigentümer des Standards erklärt die Zugehörigkeit. In der Regel gehen diese Systeme mit einem Label einher. Sie eignen sich für relativ unkomplizierte Anforderungen.

Die meisten komplexeren Standardinitiativen sind mit einer Überprüfung durch Dritte verbunden. Die Kontrolle der Betriebe, die an den Standardprogrammen

beteiligt sind, ist bei den federführenden Nachhaltigkeitsstandards in Einzelheiten unterschiedlich, aber durchweg streng und im Grundsatz ähnlich. Da die Stringenz der Kompatibilitätsnachweise die Glaubwürdigkeit des Standards erhöht, zeigen private Standardinitiativen diesbezüglich wenig Flexibilität und Toleranz. Meist findet die Verifikation mehrschichtig statt:

- Kontrolle aus erster Hand: Eigenkontrolle durch den Betriebsleiter an Hand einer Checkliste, ob alle Kontrollpunkte vorschriftsmäßig erfüllt werden.
- Kontrolle aus zweiter Hand: Ein Betriebsprüfer kommt auf den Hof und prüft die verschiedenen Aspekte der fachlich guten Betriebsführung. Der Bericht geht an den Zertifizierer.
- Kontrolle aus dritter Hand: Eine international akkreditierte Zertifizierungsfirma (nach ISO17021 oder 17065) wird bestellt, die neutral ist und eine genaue Kompatibilitätsbeurteilung der Standardauflagen durchführt. Bei Kontrolle aus erster oder zweiter Hand ist es eine interne bzw. eine nicht-akkreditierte Zertifizierungsfirma.

Der Kontrollbericht wird an die Standardinitiative übermittelt, die die Zertifizierung ausspricht, wenn die Auflagen zur Zufriedenheit erfüllt sind und der Beweis dafür vorliegt.

GlobalG.A.P. arbeitet mit Kontrollpunkten unterschiedlicher Wertigkeit. Es gibt Auflagen, die erfüllt sein müssen. Andere Auflagen „sollten erfüllt sein". Der Betrieb kann bei fünf Prozent von ihnen Aufschub gewährt bekommen, d.h. der Betrieb muss die Mängel in einer Frist beseitigen. Eine dritte Art von Auflagen haben Empfehlungscharakter: Der Betrieb muss lediglich nachweisen, dass er sich mit dem Sachverhalt auf seinem Betrieb angemessen auseinander gesetzt hat.

Die Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen haben ihre Systeme der Überprüfung durch unabhängige Betriebsprüfungen gestärkt und stehen zunehmend für die Verlässlichkeit ihrer Versprechungen ein.

Folgende Nachteile gibt es:

- Das System ist nicht betriebsgrößenneutral. Der Betriebsprüfer, der Zertifizierer und die Verleihung der Zertifizierungsurkunde sind für die Betriebe kostenpflichtig. Für kleine Betriebe, die nur wenig zertifizierte Ware absetzen, sind die Kosten pro verkaufte Einheit hoch.

- Das System ist aufwändig, weil jeder Vorgang dokumentiert werden muss. Viele Produzenten, die ausschließlich praktisch arbeiten, haben wenig Erfahrung und Übung in Schreib- und Dokumentationsarbeit. Insbesondere für Semi-Analphabeten sind Büroarbeit und die Verschriftung eine große Hürde.

Einen gewissen Ausweg stellt die Gruppenzertifizierung dar. Die Betriebe können sich als Gruppe gemeinsam einen schriftkundigen Buchführer leisten. Gleichwohl ist festzuhalten, dass das Verfahren aufwändig und teuer ist.

3 Ursachen für das Aufkommen privater Standards

3.1 Einzelhandelsinteressen

Standards im Agrar- und Ernährungsbereich erleben nicht ohne Grund einen großen Aufschwung. Hinter ihnen stehen Geschäftsinteressen, insbesondere des Lebensmitteleinzelhandels. Nur fünf Konzerne beherrschen in Deutschland 90 Prozent des Lebensmitteleinzelhandels. Sie machen sich einer Reihe von Maßnahmen des Machtmissbrauchs schuldig.[11] Die Situation ist in anderen europäischen Ländern, in Nordamerika, Japan und bestimmten Schwellenländern nahezu identisch. Im Vergleich dazu sind die weiterverarbeitenden Unternehmen der Ernährungswirtschaft kleinteilig strukturiert. In Deutschland teilen sich die zehn größten Firmen der Lebensmittelindustrie nur zehn Prozent des Marktumsatzes. Die Nachfrage nach Lebensmitteln in den entwickelten Ländern stagniert. Die internationalen Nahrungsmittelmärkte haben sich deshalb vom reinen Preiswettbewerb hin zum Qualitätswettbewerb entwickelt. Private Standardinitiativen sind Teil der qualitätsorientierten Vermarktungsstrategie.

Haftungsfragen treiben die Standards voran

Warum schließen sich Einzelhandelskonzerne der Einkaufspolitik privater Standardinitiativen an bzw. treiben deren Einführung voran? Die Frage stellt sich besonders angesichts der Tatsache, dass die Besonderheit beispielsweise bei den B2B-Standards nicht durch Labels ausgewiesen wird. Ein wichtiger Grund ist die Haftungsregelung für die gesundheitliche Unbedenklichkeit der Lebensmittel. Das EU-Lebensmittelrecht von 2000 macht den Einzelhandel für die Sicherheit der Lebensmittel (Sorgfaltspflicht) haftbar. Der Einzelhandel will das Risiko durch ein umfassendes Kontrollsystem minimieren. Die Kontrolle soll bis

[11] Siehe z.B. Bundeskartellamt 2014, S. 10 ff (Anzapfverbot, u.a.)

zur Primärproduktion, d.h. bis zum liefernden Landwirt durchgreifen. Auch alle anderen Glieder in der Lieferkette werden erfasst. Dazu dient das Instrument der gesetzlich geregelten Rückverfolgbarkeit der Ware bis zum Ursprungsort. Falls sie Teil des Standards ist, gewährleistet die Chain of Custody (Lieferkettennachweis) die Produktidentität durch alle Stufen der Kette hindurch. Sie trennt streng die zertifizierte Ware von der konventionellen, nicht-zertifizierten Ware.

Standards halten globalisierte Lieferketten zusammen

Die Entscheidung der Konzerne für private Standardinitiativen gründet in der Tatsache, dass die Lieferkette global extrem zerstückelt ist. Die Ware ist Teil einer komplexen Wertschöpfungskette. In einem alle Länder umspannenden Netzwerk fließen Primär-, Vor-, Zwischenprodukte und Dienstleistungen aus aller Welt und aus verschiedenen Ebenen und Zeitpunkten der Wertschöpfungskette zu einem Endprodukt zusammen. Das Produkt wird an unterschiedlichen Orten „montiert", um schließlich in Europa in ein Ladenregal zu kommen. Mit Hilfe der strikten Standards können das Qualitätsmanagement und bestimmte Attribute des Produktionsprozesses koordiniert und administriert werden. Die Standardinitiativen sind der „Kitt", der die dispersen Teile globaler Lieferketten zu einem Produkt mit einer bestimmbaren Identität zusammenfügt. Die Zertifizierung ist der Pass, der den Marktzugang erst möglich macht.

Alleinbestimmungsanspruch

Ohne die starkten Konzerninteressen des Einzelhandels und deren Marktmacht wäre die weltweite Verbreitung von privaten Standardinitiativen nicht möglich. Gleichzeitig steht deren Geschäftsinteresse einer echten Mitbestimmung durch die Produzenten im Wege. Besonders die kleinen Erzeuger aus Entwicklungsländern können sich kaum in den Prozess einbringen. Bei den meisten privaten Standardinitiativen wurde durch innovative Mechanismen versucht, Abhilfe zu schaffen[12], aber die strukturelle Benachteiligung ist kaum aufzuheben. Die Schieflage lässt sich an einigen Standardkriterien, dem Konformitätsverfahren und der Lastenverteilung ablesen.

3.2 Verbraucher

Der Lebensmittelmarkt in Europa ist gesättigt. Die Verbraucher lassen sich oft nur durch Schnäppchenangebote, Produktdifferenzierung oder Versprechun-

[12] Z.B. hat GlobalG.A.P. einen Afrikabeauftragten ernannt, der seine Arbeit aufgegeben hat.

gen über glaubwürdige, vom Verbraucher nicht selbst nachprüfbare Eigenschaften der Ware und ihrer Entstehung locken. Die Verbraucher sind in ihrem Verhalten nicht homogen. Der große Teil läßt sich rein vom Preis der Lebensmittel leiten. Nur eine Minderheit legt auf besondere intrinsische Qualitäten und Eigenschaften der Nahrungsmittel wert, will mit gutem Gewissen einkaufen, investiert aber kaum Zeit in die Informationsbeschaffung. Schließlich gibt es noch eine kleine Minderheit, die sehr bewußt einkauft und genau wissen will, wo die Nahrungsmittel herkommen und unter welchen Bedingungen sie produziert wurden. Ein generelles Mißtrauen in die Zusicherung, dass im Handel angebotenen Lebensmittel gesundheitlich und ökologisch unbedenklich sind, ist weit verbreitet. Den meisten Verbrauchern reichen jedoch simple Botschaften, solange kein Lebensmittelskandal die Medien bestimmt. Durch die Wahl seiner Einkaufsstätte und seine Konsumentscheidung steuert der Konsument das Angebot mit. Die Konzerne nutzen die Bequemlichkeit und die Ängste der Verbraucher, um eigenmächtig deren Präferenzen in ihrem Sinne zu interpretieren. Sie versprechen Sicherheit und zielgruppenorientierten Konsum mit gutem Gewissen. Die B2B-Standardprogramme sind das Ergebnis. Die gelabelten Waren interessieren hingegen nur eine Minderheit. Für deren Sonderwünsche werden gekennzeichnete Produkte in die Regale eingestellt, wie z.B. bio-fair, aus der Region, diätetisch oder halal.

3.3 Technologien

Die großen Konzerne der Supermarktketten haben elektronische Logistiksysteme entwickelt und eingeführt, die tief in die Abläufe der Bestandsführung und Belieferung eingreifen. Z.B. hat das RFID (Radiofrequenz-Identifikationssystem) die Planung, Vorausschau und Regalauffüllung mit Vernetzung zu den Lieferanten weltumfassend ermöglicht. Wichtige Funktionen, die bisher Aufgaben des Einzelhandels selbst waren, konnten damit auf die Zulieferer abgewälzt werden, wie z.B. Teile der Lagerhaltung, der Bestandsführung, des „just-in-time" Lieferservices und das Rückverfolgbarkeitssystem. RFID verschafft dem Einzelhandel eine verbesserte Informations- und Kommunikationslage und Kontrolle über alle potentiellen Lieferanten mit dem Status ihrer Zertifizierung. Die Technik stärkt die Nachfragemacht und Kontrolle des Handels und gliedert auch den kleinsten gelisteten Erzeuger in der äußersten Ecke eines Kontinents in ein integriertes globales Beschaffungssystem der Supermarktketten ein. Die Kennzeichnung der Ware in Form eines Mikrochips ist ein weiterer Schritt. Sie kann bei entsprechendem Einsatz Informationen über den Weg eines Guts vom Acker bis zum Konsumenten bereitstellen. Dazu kommen Daten über die Lage des Betriebs, über Lagertemperatur und Produktcharakteristik. Elektronische

Datenverarbeitung und Speicherung machen es erst möglich, dass die Standards in die Abläufe leicht integriert werden können.

Andere technologische Neuerungen betreffen die Logistik des Fernhandels bis zur Ladentheke, speziell die Abfertigung, Verschiffungsart, Konservierungs- und Nachreifungstechnik, ob per Schiff oder per Luft in geschlossenen Kühlketten. Ohne reibungslose Abläufe auf den Cargo-Flughäfen wäre es nicht denkbar, dass Schnittblumen, als Beispiel eines extrem leichtverderblichen Produkts, aus Kenia oder Kolumbien binnen 24 Stunden auf der Blumenbörse in den Niederlanden angeboten werden können.

3.4 Europäische Landwirtschaft: Standards als Instrument im landwirtschaftlichen Wettbewerb

Agrarpolitisch spielen sowohl die staatlichen als auch die privaten Lebensmittelstandards eine große Rolle in der EU. Auf dem EU-Binnenmarkt gibt es nicht nur defensive, sondern auch offensive europäische Agrarhandelsinteressen. Das WTO-Agrarabkommen hat verschiedene Reformschritte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU seit 1992 erzwungen. Traditionelle handelspolitische Schutzinstrumente, wie Zölle, Preis- und Interventionspolitik, bestimmte Subventionen und Exporterstattungen mussten abgebaut werden. Für die EU war es wichtig, neue politische Instrumente zu finden, um den international kaum wettbewerbsfähigen europäischen Familienbetrieben auch weiterhin eine Absicherung und neue Märkte zum Überleben zu erschließen. Dazu dienten u.a. neuartige Formen der Subventionierung und nicht zuletzt auch die Standards.

Standards dienen als Rechtfertigung von Agrarsubventionen

Die hohen EU-Hektarprämien (1. Säule) werden mit den weltweit angeblich höchsten staatlichen Umwelt-, Natur- und Tierschutzmaßnahmen in der EU gerechtfertigt. Das ist aus vielen Gründen nicht berechtigt: Nach den GATT-Regeln sind gesetzliche Rahmenbedingungen genauso Standortbedingungen, wie z.B. das Wetter oder die Qualität der Böden. Nachteile, die daraus erfolgen, dürfen nicht kompensiert werden. Aber auch das Ausmaß der Direktzahlungen steht in keinem Verhältnis zu den effektiven Kosten. Die Annahme, in der EU seien die Kosten für staatliche Standards viel höher als bei den Konkurrenten, bleibt unbelegt[13]. Dennoch sind diese Zahlungen der WTO gegenüber als „Blaue Box Maßnahmen" eingruppiert, d.h. sie sind als „kaum handelsverzerrend" von Abbauverpflichtungen ausgenommen. Dass auch die Auslands-

[13] Jongeneel u.a. 2007

konkurrenten der EU-Landwirtschaft ähnliche oder andere staatliche, für sie nachteilige Vorgaben kennen, bleibt bei der EU-Argumentation unberücksichtigt. Dort wird die Einhaltung kaum gefördert. Deshalb stellen die Unterstützungsmaßnahmen eine reale Wettbewerbsverzerrung dar.

Unter den Subventionstatbeständen der sog. 2. Säule von GAP (ELER) befinden sich auch Programme, die den europäischen Landwirten die Einführung von freiwilligen Standardprogrammen finanziell erleichtern. Dazu gehört z.B. das Qualitätsprogramm für agrarische Produkte und Futtermittel[14]. Darüber hinaus können Landwirte als Anreiz eine Unterstützung für die erstmalige Teilnahme an Qualitätsregelungen und Zertifizierungssystemen erhalten. Die meisten Förderprogramme in der 2. Säule sollen indirekt die Ausgangsvoraussetzungen für die Erfüllung hoher EU-Standards verbessern. Das gilt z.B. für die Programme Umweltmanagement, Betriebsführung, Informationsflüsse und Datenverarbeitung, Aufbau von Erzeugergemeinschaften von Landwirten, agro-ökologische Klimamaßnahmen, organische (Bio-) Landwirtschaft, Tierschutz oder Effizienzsteigerung beim Ressourcenverbrauch. Nur die Maßnahmen werden von der EU gefördert, die über den gesetzlich festgelegten Rahmen hinausgehen. Das ist der Bereich, an dem die privaten Standards ansetzen. Diese Art der Unterstützung kann von den Regierungen der Entwicklungsländer nicht geleistet werden, obschon ihre Erzeuger ähnliche oder noch größere Anpassungsprobleme haben. Auch diese Art der Unterstützungsmaßnahmen muss als wettbewerbsverzerrend eingestuft werden.

Zu Recht weist der Kohärenzbericht zur EU-Entwicklungspolitik darauf hin, dass die offensichtlichsten Inkohärenzen zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Entwicklungspolitik mit den Reformen der Agrarpolitik seit 2002 langsam abgebaut wurden. Gleichzeitig werden weitere Fortschritte auf dem Weg zu mehr Kohärenz erschwert, weil die heutigen Wettbewerbsverzerrungen schwerer zu ermitteln und subtiler sind[15].

Standards dienen zur handelspolitischen Offensive

Das EU-Grünbuch zur landwirtschaftlichen Produktqualität von 2008, auf dem alle erlassenen Maßnahmen der Lebensmittelpolitik seitdem basieren, konstatiert: „Angesichts dieser neuen kommerziellen Herausforderungen (durch die Globalisierung) ist die mächtigste Waffe der EU-Landwirte die Qualität". Wei-

[14] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-Proposals/com627/627_en.pdf#page=42&zoom=auto,0,381; siehe S. 46
[15] Europeaid, PCD-Bericht 2013, S. 128

terhin heißt es: „Die EU-Agrarpolitik muss die Bemühungen der EU-Landwirte unterstützen, diese Qualitätsherausforderung zu gewinnen."[16] Eine Verschärfung des EU-Rechts und der Lebensmittelimportkontrollen in den folgenden Jahren bereitete vielen Entwicklungsländern große Schwierigkeiten beim europäischen Marktzugang. Die europäische Landwirtschaft ist davon nicht berührt bzw. erfüllt sie leicht. Meistens lagen die neuen abgesenkten Rückstandsmengen für Pestizide z.B. unterhalb der Schwelle, die die Codex Alimentarius Kommission als gerechtfertigt vorsieht. Diese Wirkungen, von der Agrarpolitik billigend in Kauf genommen, sind eigentlich nach dem EU-Lebensmittelrecht ausgeschlossen. In der EU-Verordnung 178/2002 heißt es explizit (Artikel 13.d): „Besonderes Augenmerk sei auf die besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelserfordernisse der Entwicklungsländer gerichtet, um zu gewährleisten, dass internationale Normen keine unnötigen Hindernisse für Ausfuhren aus Entwicklungsländer bilden."[17] Außerdem verpflichtet Artikel 4 die Gemeinschaft, soweit internationale Normen bestehen, diese bei der Entwicklung des Lebensmittelrechts zu berücksichtigen.

Wie diese Beispiele aus der EU-Agrarpolitik zeigen, können Standards leicht als technisches Handelshemmnis eingesetzt werden. Ein Standard kann in seiner Wirkung so gestaltet sein, dass er die inländischen Erzeuger vor der Konkurrenz durch Importe schützt. Wenn Subventionen mit ins Spiel kommen, geht die protektionistische Wirkung nicht von der technischen Natur der Standards aus, sondern von der Agrarpolitik direkt. Die WTO-Abkommen bieten noch keine Handhabe, um gegen diese handelsverzerrenden Subventionen vorzugehen. Entweder muss die europäische Agrarpolitik Änderungen vornehmen und für gleiche Wettbewerbsbedingungen sorgen oder es müssen handelspolitische Kompensationen für „entgangenen Handel" gezahlt werden[18]. Diese Kompensation sollte an die Entwicklungsländer aus dem Agrarhaushalt gezahlt werden und dort für Capacity Building zur Standardanpassung eingesetzt werden.

3.5 Erzeuger in den Entwicklungsländern

Für landwirtschaftliche Erzeuger in Entwicklungsländern ist der Marktzugang der entscheidende Faktor für den Betriebserfolg. Exporteure machen mit ihren Standardprogrammen verheißungsvolle Angebote: Der über Standards gere-

[16] EU Commission 2008, S. 4

[17] Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts…, EU-at und EU-Parlament, Brüssel, 28.1.2002

[18] Dies ist z.B. bei dem Hormonverbot in der EU der Fall, das die EU nicht wissenschaftlich als schädlich belegen konnte. Deshalb muss die EU den USA jährlich mehrere Hundertmillionen Euro als Kompensation für entgangenen Handel zahlen.

gelte Marktkontakt ist zuverlässig, vielleicht sogar vertraglich geregelt, verbunden mit Dienstleistungen (Schulung, Beratung, Betriebsmittelerstellung, Krediten) und nicht zuletzt preislich attraktiv. Aufwand und Schwierigkeiten, die mit den Standardprogrammen verbunden sind, werden erst mit der Zeit sichtbar. Für viele Erzeugergruppen zahlte sich die Beteiligung tatsächlich aus, doch ebenso scheiterten viele Erzeuger an den Herausforderungen.

4 Bedeutung freiwilliger privater Standards

4.1 Zunahme der Bedeutung

Die genaue Anzahl von privaten Standardinitiativen weltweit ist nicht erfasst, da keine Registrierungspflicht besteht. Die große Vielfalt ihrer Eigenschaften erschwert eine präzise Erfassung zusätzlich. Die EU-Kommission führt ein statistisches Bestandsverzeichnis, in dem 441 Zertifizierungsinitiativen im Ernährungsbereich aufgeführt sind, die auch im EU-Raum präsent sind. Sie sind aufgeschlüsselt nach verschiedenen Aktionsschwerpunkten, in welchen Mitgliedsländern sie vertreten sind und welche Produkte sie erfassen.[19]

Der Ecolabel-Index führt 400 Standardinitiativen auf, die global operieren und hohe Umweltnormen setzen. Das International Trade Centre ITC der WTO führt von 156 wichtigen Nachhaltigkeitsstandards eine sogenannte Standardmap, die rund 100 Informationspunkte von jedem Standard notiert und die detaillierteste Datenbank zu dem Thema darstellt.[20] Diese Datenbank ist das Ergebnis eines sechsjährigen Programms des ITC mit dem Namen T4SD (Trade for Sustainable Development).[21] Der SSI-Report, die bislang ausführlichste Bewertung der privaten Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen, konzentriert sich auf die 16 bekanntesten Initiativen. Zusammen wiesen die von ihnen erfassten Produkte 2012 einen Handelsumsatz von 31,6 Mrd. USD aus.[22]

[19] http://ec.europa.eu/agriculture/quality/certification/inventory/inventory-data-aggregations_en.pdf; siehe auch: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/tenderdocs/2009/72981/invite_en.pdf)
[20] www.standardsmap.org.
[21] http://gtad.wto.org/project.aspx?prjCode=INT/61/127A
[22] http://www.iisd.org/sites/default/files/pdf/2014/ssi_2014.pdfS. 27)

Die 16 Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen, die der SSI-Report ausgewertet hat, sind:

- ⇨ **4C Association** (for a better Coffee World), B2B; in 22 Ländern, gegründet von der Deutschen Kaffeegesellschaft zusammen mit GIZ
- ⇨ **BCI** (Better Cotton Initiative), B2B, in acht Ländern, betrieben von Verarbeitern
- ⇨ **CmiA** (Cotton made in Africa), B2C, in sechs Ländern, betrieben von der Bekleidungsindustrie.
- ⇨ **Bonsucro** B2C, sieben Länder, zuckerrohrspezifisch, betrieben von der Zuckerwirtschaft
- ⇨ **ETP** (Ethical Tea Partnership), B2B, in 16 Ländern, betrieben von Teefirmen
- ⇨ **FLO** (FairTrade Labeling Organisation) 120 Länder, B2C, betrieben von Nichtregierungsorganisationen
- ⇨ **FSC** (Forest Stewardship Council), B2C, in 102 Ländern, Besonderheit: nationale Standardgruppen, die FSC an lokale Bedingungen anpasst, betrieben von WWF, Holzindustrie und Forstbehörden
- ⇨ **GlobalG.A.P**, (Good Agricultural Practice), B2B, in 120 Ländern, betrieben von europ. Einzelhandel
- ⇨ **IFOAM** (International Federation of Organic Agricultural Movements), in 116 Ländern, B2C, betrieben von einer Bewegung
- ⇨ **PEFC** (Program of Endorsement of Forest Certification Schemes), B2C, in 63 Ländern, Dach von nationalen Standards
- ⇨ **ProTerra** (Foundation for Food + Agr.), B2C, primär für Soja, non-GMO und Nachhaltigkeit
- ⇨ **RSPO** (Round Table for Sustainable Palm Oil) B2C, in 71 Ländern, betrieben von Palmölwirtschaft und WWF
- ⇨ **RTRS**, (Round Table of Responsible Soy), pro GMO, aber auch bio- Soja, in 21 Ländern, B2B, betrieben von Sojawirtschaft und WWF
- ⇨ **UTZ** („guter Kaffee" in der Sprache der Maya) B2B, in 33 Ländern, begann mit Kaffee in Guatemala, hat sich ausgeweitet auf viele Agrarerzeugnisse
- ⇨ **RFA / SAN** (Rainforest Alliance/Sustainable Agricultural Network), B2C, in 43 Ländern, betrieben von einem Netzwerk von NGOs des Naturschutzes

Der kommerzielle Erfolg der privaten Standardinitiativen ist beeindruckend. Laut SSI-Report lag der Weltmarktanteil 2008 noch bei keinem der Erzeugnisse über neun Prozent. 2012 dagegen lagen die Anteile der Standardprodukte bei einigen tropischen Erzeugnissen schon erheblich höher. Die verschiedenen Standardinitiativen erlebten in den letzten vier Jahren Wachstumsraten der Produktion von 50 Prozent und mehr; UTZ verzeichnete eine Wachstumssteigerung bei Kakao sogar von 363 Prozent, RTSP von 90 Prozent und RFA/SAN von 61 Prozent.[23] Die Anbaufläche von Kulturen unter Standardprogrammen weltweit wuchs von 3,5 Millionen Hektar 2008 auf zehn Millionen ha 2012. Jährliche Wachstumsraten beim Absatz von zertifizierter Ware um durchschnittlich elf Prozent im Vergleich zu lediglich drei Prozent bei nicht-zertifizierten Waren lassen den Schluss zu: Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen sind aus einer Nische in den kommerziellen Mainstream aufgestiegen. Sie sind handelspolitisch relevant geworden. Gleichzeitig dehnte sich mit dem ökonomischen Erfolg auch die Idee nachhaltiger Muster von Produktion und Konsumption aus.

Anteile der zertifizierten Ware an der globalen Gesamterzeugung der Ware 2012:

- 40 % bei Kaffee
- 22 % bei Kakao
- 15 % bei Palmöl
- 8 % bei der Waldnutzfläche
- 12 % bei Tee
- 3 % bei Baumwolle
- 3 % bei Bananen

4.2 Schwerpunkt tropische Erzeugnisse

Von den beim ITC erfassten 156 Standardinitiativen sind 80 der Agrar- und Lebensmittelbranche zuzuordnen. Die meisten Standards aller Wirtschaftsbranchen finden sich in der Ernährungswirtschaft. 70 Prozent der Lebensmittel, die in der OECD im Angebot sind, fallen unter einen sichtbaren oder unsichtbaren Qualitäts-, Sicherheits- oder Nachhaltigkeitsstandard.[24] Im Zentrum der Nachhaltigkeitsauflagen steht die Primärproduktion, d.h. die landwirtschaftlichen Aktivitäten. Deswegen operieren einige große B2B-Standards explizit mit dem Begriff „Gute (fachliche) landwirtschaftliche Praxis" (G.A.P.).

[23] SSI-Review, S. 90
[24] Fuloni 2006, S. 1-13

Die produktspezifischen Nachhaltigkeitsstandards, die zugleich die bedeutsamsten Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen sind, richten sich besonders aus auf tropische Kulturen bzw. Erzeugnisse wie Kaffee, Kakao, Tee, Zuckerrohr und auch Früchte, Nüsse, Gewürze, Fisch, Blumen und Gemüse. Aus diesem Grund ist die Debatte über Standards entwicklungspolitisch von besonderer Bedeutung. Warum konzentrieren sich Nachhaltigkeitsstandard-Initiativen auf tropische Produkte?

- Die traditionellen „Kolonialwaren" (und NTEC)[25] machen einen großen Teil des internationalen Handels mit Primärprodukten der Landwirtschaft aus.
- Das allgemeine Vorurteil über angeblich unhygienische und unsoziale Produktionsbedingungen in Entwicklungsländern, ist weit verbreitet.[26] Damit geht die Annahme einher, dass in den entwickelten Ländern der Staat für Nachhaltigkeit und Lebensmittelsicherheit Sorge trägt.
- Viele Regierungen der Entwicklungsländer haben Schwierigkeiten, staatlicherseits obligatorische Mindeststandards durchzusetzen. Deswegen ersetzen private Standardinitiativen die staatlichen Vorgaben.
- Schon seit dem Welt-Umweltgipfel von Rio de Janeiro 1992 sind die Nachhaltigkeitszielsetzung und die Entwicklungsagenda untrennbar miteinander verflochten.

4.3 Aus den Nischen in den Hauptstrom des Handels

Die Namen der Firmen der Ernährungswirtschaft sowie des Lebensmittelgroß- und Einzelhandels, die die B2B-Standardinitiativen tragen, lesen sich wie ein Who is Who des Agrobusiness. Auch wenn vereinzelt von sozialen Bewegungen (bei Fairtrade und Bio) oder von internationalen Nichtregierungsorganisationen (WWF und Regenwaldinitiativen) bei den Standards des Meeres- und Waldschutzes die Initiative ausgegangen ist, hängt der Erfolg eines privaten Standards letztendlich davon ab, ob die großen Lebensmittelkonzerne des Einzelhandels bereit sind, die Produkte der privaten Standardinitiativen in ihre Regale zu stellen.

Für die Standards, die von gesellschaftlichen Bewegungen initiiert wurden, wie z.B. das Biosiegel oder das Fairtrade-Siegel, bedeutet die Schwerpunktverlegung auf Handelslabels einen Paradigmenwechsel. Nicht mehr die offene Su-

[25] NTEC: Non traditional Export Crops; dazu zählen Obst, Gemüse, Blumen, Gewürze, Nüsse, Fisch, Fleisch, u.a.

[26] Die großen Lebensmittelskandale der letzten 15 Jahre waren alle von den industriellen Landwirtschaftssystemen Europas verursacht. Das Vorurteil entbehrt somit jeglicher Grundlage.

che nach ökologischen Landbaumethoden oder gerechten internationalen Handelsbedingungen ist das Ziel, sondern die Erreichung eines weitgehend starren Handelsstandards mit dem Ziel des größtmöglichen kommerziellen Erfolgs. Geschäftserfolg und Kosten im ideellen Bereich können in einem Spannungsverhältnis stehen.[27] Bei vielen von Nichtregierungsorganisationen initiierten Standards muss unterschieden werden zwischen der Bewegung, die die Idee trägt, und der Standardinitiative, die eine daraus abgeleitete Handelsmarke bildet. Zum Teil gibt es zwischen diesen Polen Interessenskonflikte, die intern auch ausgetragen werden. Ein Streitthema ist bei den Bio-Labels die Annäherung an staatliche landwirtschaftliche Reformprogramme (nachhaltige Landwirtschaft, klimafreundliche Landwirtschaft, conservation farming usw.). Bei Fairtrade ist beispielsweise die Nähe zu den transnationalen Supermarktketten umstritten, die als Geschäftspartner gebraucht werden, deren Arbeitgeberpraxis aber nicht unbedingt „fairen Regeln" entsprechen.

Die Waren, die unter einem B2C-Standard zertifiziert wurden, sind am Produkt durch ein Label ausgewiesen. Sie gehen mit einem Prämienpreis einher, ähnlich wie Markenprodukte. B2B zertifizierte Ware hingegen erkennt der Verbraucher nicht, denn ihre besonderen Qualitäten werden nicht am Produkt ausgewiesen.

B2B-Standards sind eine Gewährleistung zwischen den Firmen der Lieferkette und dienen den Verbrauchern gegenüber nur als allgemeines Versprechen einer soliden Firmenpolitik. Für die Erzeuger sind die Unterschiede zwischen B2B und B2C kaum wahrnehmbar, denn zur Erfüllung der Auflagen der B2B-Standards sind ähnlich aufwändige Betriebsprüfungen und ein Zertifizierungsverfahren zu durchlaufen wie für den Erwerb eines Labels. So gut wie alle deutschen Supermarktketten und Discounter haben sich einem B2B-Standard angeschlossen, der im entsprechenden Sortimentsbereich operiert.

Die Zertifizierung ist Voraussetzung, um an den lukrativen Märkten der entwickelten Länder teilzunehmen. Eine spezielle Belohnung durch einen Aufpreis für die B2B zertifizierte Ware erfolgt nicht. Dennoch ist die Teilnahme an diesen Exportmärkten für Agrarbetriebe so attraktiv, dass es eher ein Überangebot an zertifizierter Ware gibt[28]. Folglich muss ein Teil davon auf konventionellen Märkten abgesetzt werden und macht den Landwirten, die auf den informellen Binnenmärkten ihr Auskommen suchen, Konkurrenz.

[27] Hier stellt sich beispielsweise die Frage, was besser ist: für 80 Prozent der Erzeuger eine 20 prozentige Verbesserung oder für 20 Prozent der Erzeuger eine 80 prozentige Verbesserung der Leistung zu erreichen.
[28] SSI-Report, 2014, S. 91

4.4 Standards und Schwellenländer

Eine gemeinsame und kritische Position der Schwellenländer zu globalen Lebensmittelstandards ist nicht erkennbar. Das ist insofern verwunderlich, als Länder wie Brasilien, Indien, China oder die Republik Südafrika immer wieder bewiesen haben, dass sie nach anfänglichen Weigerungen die geforderten Standards erfüllen können. So präsentierte z.B. die Gruppe der lateinamerikanischen Länder im SPS-Komitee in 2009 eine Liste von Bedenken gegenüber privaten Standards. Sie verlangten eine kontinuierliche Beobachtung des Themas durch das SPS-Komitee und die Identifizierung der kritischen handelsbeschränkenden Wirkungen.[29] Die meisten Kritikpunkte wurden 2015 erneut vorgetragen, als eine ad-hoc Gruppe von 30 Ländervertretern ihren Bericht präsentierte.[30]

Nigeria kritisierte, dass die staatlichen Regime unterlaufen werden, wenn es neben der offiziellen Regulierung noch eine private gäbe, die die nationalen Standards ignoriere und höhere Standards ansetze. Trotz einer intensiven Schulung durch GlobalG.A.P. wäre das System für ein Land wie Nigeria zu schwer zu erfüllen.[31]

5 Welche Arten von Auflagen umfassen private Nachhaltigkeitsstandards?

Die wichtigsten umfassenderen privaten Standardinitiativen knüpfen an das überragende Ziel Nachhaltigkeit der internationalen Staatengemeinschaft an. Diese Initiativen haben den Anspruch, Nachhaltigkeit durch technische Vorgaben für die Zulieferbetriebe in praktikable Schritte umzusetzen. Wenn das über alle Stufen der Wertschöpfungskette gewährleistet wird, erscheinen entsprechend den Kriterien der jeweiligen privaten Standardinitiativen nachhaltigere Produkte auf der Ebene des Einzelhandels. Damit trägt das System zu nachhaltigeren Produktions- und Konsummustern bei.

Der Bericht von SSI vergleicht ausführlich verschiedene Nachhaltigkeitsstandards. Die Kriterienkataloge, durch die die 16 untersuchten privaten Standardinitiativen Nachhaltigkeit im sozialen, ökologischen und ökonomischen Bereich

[29] https://www.wto.org/english/news_e/news09_e/sps_25feb09_e.htm
[30] Die sieben Kritikpunkte werden in Kap. 7.1 aufgeführt.
[31] https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%40Symbol%3d+g%2fsps%2fgen%2f*&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true

umsetzen wollen, sind sich ähnlich, auch wenn die einzelnen privaten Standardinitiativen die jeweiligen Kriterien mit unterschiedlichen Akzenten verfolgen.

Kriterienkatalog der wichtigsten Sozialstandards der privaten Nachhaltigkeitsstandards[32]:

Menschenrechte	1. Bildung 2. Medizinische Versorgung 3. Unterkunft und sanitäre Einrichtungen
Arbeitnehmerrechte	4. Gleiche Entlohnung 5. Organisationsfreiheit 6. Kollektive Tarifverhandlungen 7. Nicht-Diskriminierung 8. Kinderarbeit 9. Zwangsarbeit 10. Mindestalter
Geschlechtergerechtigkeit	11. Im Mitarbeiterstab der Betriebsführung 12. Im Stab der Arbeitnehmer 13. Bei Gesundheit und Sicherheit
Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	14. Arbeitsplatzsicherheit 15. Gesundheit 16. Zugang zu gutem Trinkwasser 17. Zugang zu sanitären Anlagen 18. Zugang zu medizinischer Hilfe 19. Zugang zu Schulung
Beschäftigungsbedingungen	20. Behandlung der vertraglich Beschäftigten 21. Transparenz der Beschäftigungspraktiken 22. Schriftlicher Arbeitsvertrag 23. Zeitnahe Auszahlung der Löhne 24. Geregelte maximale Arbeitszeit
Entlohnung	25. Bezahlter Mutterschutz, Krankheitsschutz 26. Altersversorgung und Sozialversicherung
Gemeinwohl	27. Absprachen mit der Ortsgemeinde 28. Rekrutierung lokaler Arbeitskräfte
Tierschutz	29. Artgerechte Tierhaltung

[32] Übernommen von dem SSI-Report 2014, S. 71, 73, 76

Kriterienkatalog der wichtigsten Umweltindikatoren der Nachhaltigkeitsstandards:

Boden	1. Erosionsverhinderung 2. Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit
Biologische Vielfalt	3. Keine Veränderung wichtiger Ökotope 4. Vielfältige Anbaustruktur 5. Verbot des Umbruchs von Land mit hohem Naturschutzwert
GVO-Verbot	6. Verbot gentechnisch veränderter Organismen
Abfallbehandlung	7. Mülldeponierung 8. Abfallvermeidung 9. Luftverschmutzung
Wasser	10. Wassernutzung bei Knappheit 11. Wassernutzungsplanung 12. Wassereinsparung 13. Schmutzwasserbehandlung
Energie	14. Energienutzung und Management 15. Energieeinsparung
Treibhausgase	16. CO2 Bilanzierung 17. Treibhausgasreduzierung 18. Kohlenstoffbindung
Synthetische Betriebsmittel	19. Integrierter Pflanzenschutz 20. Positivliste für chemische Pflanzenschutzmittel 21. Konsequentes Verbot synthetischer Mittel

Kriterienkatalog der wichtigsten ökonomischen Indikatoren der Nachhaltigkeitsstandards:

Betriebswirtschaft	1. Minimallöhne 2. Bezahlung, die den Lebensunterhalt gewährleistet 3. Leistungszulagen 4. Schriftlicher Vertrag mit Aufkäufer 5. Bedingungen für Produktqualität 6. Premiumpreise

Diese Auflagen betreffen die fachliche landwirtschaftliche Praxis und werden ergänzt:

- von quasi-staatlichen Auflagen zur gesetzlichen Lebensmittelsicherheit (Rückverfolgbarkeitssystem, HACCP) z.B. im Fall von GlobalG.A.P. durch einen unique identifier: jeder einzelne Betrieb weltweit bekommt eine Identifizierungsnummer.
- Durch allgemeine Auflagen zum Pflanzenbau (z.B. Standortgeschichte, Felderregistrierung), zur Nacherntebehandlung sowie um eine allgemeine Risikoanalyse der Umgebung. Bei näherem Hinsehen geht es bei den Kriterien der Nachhaltigkeitsstandards primär um Schadensbegrenzung als um Ziele zur Annäherung an tatsächlich nachhaltige und resiliente Systeme.

Das Ergebnis der genannten Untersuchung von SSI ist ernüchternd. Bei den Sozialkriterien wird von den 16 untersuchten Standardinitiativen nur eine Quote von 51 Prozent im Durchschnitt erreicht, mit der höchsten Erfüllungsquote bei den Arbeiterrechten (88 Prozent) und den Gesundheits- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz (67 Prozent). Bei den Umweltkriterien werden 55 Prozent erreicht. Die besten Ergebnisse weisen Boden- und Abfallbehandlung auf (78 bzw. 69 Prozent). Bei den ökonomischen Kriterien werden im Durchschnitt nur 28 Prozent erreicht, mit Ausnahme der Bezahlung von Minimumlöhnen als einzigem Kriterium über dem Durchschnitt (74 Prozent).

Nachhaltigkeit auf messbare betriebliche Kriterien zu reduzieren ist unabdingbar, bleibt aber lückenhaft, eingeschränkt und anfechtbar. Die privaten Standardinitiativen haben ein pragmatisches Indikatorenraster entwickelt. Wie der SSI Report deutlich macht, erfüllen insbesondere jüngere, auf den Mainstream Markt ausgerichtete Standards vielfach weder mit ihrem eigenen Kriterien das Raster, noch werden die gesetzten Kriterien voll erfüllt[33]. Die Zielerfüllung bleibt enttäuschend niedrig. Gerade in den Sektoren, in denen die Verbreitung von Nachhaltigkeitsstandards in rasantem Tempo zunimmt (etwa Kakao, Tee oder Palmöl), sind die Unterschreitung von Mindestlöhnen sowie Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen weit verbreitet; die Tendenz zu Green Washing durch Standards ist entsprechend hoch[34]. Eine pauschale Bewertung von privaten

[33] SSI-Report 2014, S. 9

[34] siehe z.B. Ethical Tea Partnership (2013), Understanding Wage Issues in the Tea Industry; Oxfam Novib et al. (2015), Cacao Barometer 2015; MISEREOR / IUF / FIAN (2014), Harvesting Hunger. Plantation workers and the Right to Food.

Nachhaltigkeitsstandards ist daher kaum möglich, notwendig ist stets eine Bewertung von Fall zu Fall.

6 Stärken und Schwächen der privaten Standards

6.1 Private Standards bleiben in ihrem Wirken begrenzt

Private Standardinitiativen unterscheiden sich in zweierlei Hinsicht grundsätzlich von staatlichen Standards: sie sind Teil der Geschäftswelt und sie sind formal, wenn auch nicht faktisch, freiwillig. Das apostrophierte Leitbild vieler privater Standardinitiativen ist Nachhaltigkeit. Die Umsetzungsebene ist rein mikroökonomisch und außerdem stark mit den Geschäftsinteressen der Lebensmittelkonzerne im globalen Norden verknüpft. Zwar halten sie globalisierte Lieferketten zusammen (vergl. Kap. 3.1), der Aktionsradius und die Wirkung mit dem Ziel der Nachhaltigkeit bleiben aber begrenzt. Die Verknüpfung mit der Privatwirtschaft ist Stärke und Schwäche zugleich. Während private Standardinitiativen an dem Verhalten der Wirtschaftssubjekte ansetzen (mikroökonomisch), zielt staatliches Handeln auf gesamtgesellschaftliche Wirkungen (makroökonomisch). Die beiden Ebenen sind nicht deckungsgleich. Sie können sich gut ergänzen, aber auch konkurrieren oder sich sogar widersprechen. Es kommt auf die Detailregelung an. Die Geschäftsinteressen der privaten Standardinitiativen wirken sich auf die Standardkriterien, auf die begleitenden Maßnahmen, auf den Zertifizierungsprozess und auf die Verteilung der standardbedingten Wertschöpfung der verschiedenen Glieder der Lieferkette aus.

„Freiwillig" suggeriert, die privaten Standardinitiativen wachsen in dem Ausmaß, wie das Bewusstsein der Wirtschaftssubjekte für die Sache wächst. Die an der Wertschöpfungskette beteiligten Unternehmen müssen jedoch in gleicher Weise hinter dem Anliegen des Standards stehen, wie die Verbraucher. Das Angebot muss mit der Nachfrage expandieren und die Standardinitiativen müssen mit der Organisation und dem Kontrollaufwand nachziehen. Gleichzeitig soll sich das System auszahlen, d.h. der zusätzliche Regulierungs- und Kontrollaufwand muss sich selber tragen. Im Prinzip ist der Prozess langsam, kostenaufwändig und krisenanfällig: Die Zahl der Erzeuger, die dem System folgen, ist begrenzt. Die Bewusstseinsbildung bei den Verbrauchern ist flüchtig und tatsächliche Verhaltensänderungen hinken der Einsicht hinterher.

6.2 Stärken privater Standards

Private Standards betreffen weiche Bereiche, die gesellschaftlich erwünscht sind, nur begrenzt gesetzlich geregelt werden können und interpretationsbedürftig bleiben, wie z.B. Nachhaltigkeit oder gute fachliche Praxis. Da sie auf Käufermacht beruhen, kann im Grunde alles vorgeschrieben werden, was verkaufsfördernd erscheint, auch überzogen hohe Kriterien. Es existiert kein Zwang zur Rechtfertigung. Wer den Markt beliefern will, muss sich dem Diktat der Aufkäufer beugen. Ihre Grenze finden die Standards dort, wo das Angebot ausbleibt, weil die Konformitätsbewertung zu aufwändig geworden ist. Die Erfüllung der Vorschriften wird über den Markt belohnt, entweder durch Marktzugang oder Prämienpreise. Insofern sind Private Standardinitiativen ein Ausdruck der marktwirtschaftlichen Logik.[35]

Private Standardinitiativen sind in ihrer Reichweite tendenziell global, weil die Lieferketten und die Einkaufspolitik der Lebensmittelkonzerne global sind. Staatliche Standards sind dagegen auf das nationale Hoheitsgebiet beschränkt. Mit Mühe konnten auf der internationalen staatlichen Ebene einige Gesundheitsstandards gesetzt werden (Codex Alimentarius), aber immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Private Standards haben somit staatlichen Standards gegenüber einen gewissen Vorteil. Sie müssen sich nicht an Staatsgrenzen halten.

Dazu kommt, dass sich einige private Standardinitiativen auf internationaler Ebene zusammengefunden haben, z.B. zu Allianzen, Meta-Standards (vgl. Kapitel 11.5.) und gegenseitiger Anerkennung. Was staatlichen Standards schwer möglich ist, nämlich die Harmonisierung, Äquivalenz oder Akzeptanz der Konformitätsbewertungen unterschiedlicher Vorschriften, scheint bei den privaten Standardinitiativen leichter durchführbar zu sein. Zwar hat das den Wildwuchs nicht gebremst, aber doch gewisse Schneisen geschlagen. GFSI und ISEAL sind solche Meta-Standards, übergeordnete Standards für Standards, die Regeln setzen für eine faire Standardsetzung. Die Standardinitiativen, die Mitglied werden und sich an diese Regeln halten, sind meistens für die Aufkäufer gleichwertig.

Private Standardinitiativen können ein Lernsystem darstellen. Sie vermitteln Verbraucherpräferenzen an Landwirte. Sie bringen die Glieder der Wertschöpfungskette zusammen. Durch sie werden Produktionsprobleme an die Aufkäufer

[35] Allerdings geht das Prämienpreissegment auch schnell verloren, wenn es auf den kleinen (Nischen)Märkten zu Überschüssen kommt, was leicht der Fall ist. Siehe SSI-Review 2014, S. 89 ff

kommuniziert. Sie können bei allen Beteiligten das Bewusstsein für Nachhaltigkeit schärfen. Die Bäuerinnen und Bauern werden angeleitet, um für einen konkreten Markt zu produzieren. Die Bedeutung von Nachhaltigkeit kann ihnen vermittelt werden wie auch das Wissen, wie sie planerisch den Betrieb entsprechend führen sollten. Die Erfahrungen, die in dem Bereich der Standard-Vermarktungskulturen gemacht werden, werden auf andere Betriebszweige übertragen und können die Produktivität der gesamten betrieblichen Wirtschaft steigern. Wie harmonisch und partizipatorisch der Ablauf funktioniert, hängt von der Standardinitiative ab.

Private Standardinitiativen gliedern Erzeuger in vorgefertigte Lieferverbindungen ein. Der direkte Kontakt zwischen Erzeuger und Aufkäufer ist wichtig. Diese Beziehung kann verschiedene innovative Formen zum Vorteil der Erzeuger annehmen, wie z.B. Outgrower Schemes, Vertragslandwirtschaft, Gruppenzertifizierung. Mit ihnen gehen unterschiedliche Vertragsgestaltungen einher, die oft zu technischer, organisatorischer und finanzieller Hilfe führen können – oder gar zu schriftlichen Verträgen mit garantierten Abnahmemengen und Erzeugerpreisen.

Was für die Erzeuger zählt, ist die Entlohnung ihrer Arbeit. Die Teilnahme an den Standard-Märkten kann sich für viele Erzeuger als wirtschaftlich attraktiv erweisen. Für Kleinerzeuger ist eine Teilnahme jedoch in der Regel nur machbar, wenn sie gefördert werden, z.B. ihre Zertifizierungskosten wenigstens teilweise subventioniert und sie selbst intensiv geschult und beraten werden. Ausländische Geberorganisationen, die nationalen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und Exporteure unterstützen sogenannte Capacity Building Aktivitäten. Gleichwohl: ein System, das dauerhaft subventioniert werden muss, kann nicht nachhaltig sein.

Viele Experten versprechen sich durch private Standardinitiativen und den Zugang zu modernen Exportmärkten eine Aufwertung der landwirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungsländern. Das betrifft die Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung, Deviseneinnahmen, Investitionsanreizen, mehr Weiterverarbeitung im Lande und die Entstehung neuer Dienstleistungsangebote.

6.3 Schwächen privater Standards

Da der Marktzugang zu dem hochkonzentrierten europäischen Lebensmitteleinzelhandel fast nur für zertifizierte Produkte möglich ist, scheint es zweifelhaft, ob private Standardinitiativen als freiwillig bezeichnet werden können. Wenn Standardinitiativen den Zugang zu vielen Märkten derselben Branche

beschränken, könnte ein Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung vorliegen, vor allem wenn hinter den Standards die Oligopole der Supermarktketten stehen. Große Standardinitiativen der B2B-Kategorie können leicht unter das Recht des unlauteren Wettbewerbs fallen und das Kartellrecht verletzen.

Auch handelspolitisch sind private Standardinitiativen umstritten. Sie brauchen sich an keine Regeln der WTO (SPS- und TBT-Vertrag oder das MFN-Prinzip) zu halten. Die dort festgehaltenen Grundsätze für eine faire Standardsetzung sind für private Standardinitiativen nicht bindend. Deswegen laufen sie Gefahr, dass sie sich diskriminierend, protektionistisch oder handelsbeschränkend auswirken. Alle Initiativen von Entwicklungsländern, die Zuständigkeit der WTO-Regeln auch auf private Standardinitiativen auszudehnen, sind bisher gescheitert.

Private Standardinitiativen sind relativ leicht änderbar. Sie können sich in gewissen Bandbreiten entsprechend geänderten Situationen anpassen. Nachteilig ist es, dass die Kosten und Schwierigkeiten der Anpassung allein von den Erzeugern getragen werden müssen. Diese klagen über neue und höhere Auflagen, die ohne Konsultation, Anpassungshilfen und –fristen gesetzt werden.

Die größten Vorbehalte gegenüber privaten Standardinitiativen beziehen sich auf Fragen der Entscheidungsfindung: der Graben zwischen Standardsetzern und Standardnehmern ist tief. Bis auf Fairtrade und Bio, bei denen gesellschaftliche Bewegungen Hintergrund der Standards sind, werden die meisten Standardinitiativen von den Interessen der Aufkäufer in Europa, Nordamerika und Japan gesteuert. Eine Mitbestimmung durch die Standardnehmer, die Landwirte in Entwicklungsländern, findet so gut wie nicht statt.[36] Private Standardinitiativen tendieren außerdem dazu, größeren Marktakteuren mehr Einfluss zu gewähren.

Dieses Manko schlägt sich in einer mangelhaften Rücksichtnahme der privaten Standardinitiativen für die besonderen Verhältnisse in Entwicklungsländern nieder, für Kleinbauern unter Armutsbedingungen. Die Standards werden global gesetzt, primär zugeschnitten für die Landwirtschaft in den entwickelten Ländern (wie bei GlobalG.A.P.), für Plantagenbetriebe oder Großbetriebe mit vielen Fremdarbeitskräften. Dadurch sind sie für die Bedingungen in vielen Entwicklungsländern oft abgehoben und dort nur für große Betriebe, den sogenannten Estates, geeignet. Anforderungen von Laboranalysen in Ländern,

[36] Ein Bericht der CAK kommt zum Ergebnis: „Overall, stakeholder input in private food standards is limited, and the perspective of small producers from developing countries is often not taken into consideration. Vgl. ITC 2011 S. 23

die kaum international akkreditierte wissenschaftliche Einrichtungen haben, oder die Auflagen an Buchführung und Dokumentation sind oft nur schwer zu erfüllen.

Die Standardkriterien und der Zertifizierungsprozess bevorteilen Großbetriebe, denn die Kosten pro Einheit sinken mit zunehmender Betriebsgröße. Aber auch wenn mit Hilfe einer konkreten technischen und finanziellen Unterstützung Kleinbauern standardfähig gemacht werden, besteht die Gefahr, dass nur diejenigen partizipieren, die innovativ und wissbegierig sind und die gute Voraussetzungen für eine dynamische Marktbeteiligung mitbringen. Sie erhalten die Zertifizierung. Private Standardinitiativen setzen auf die Elite unter den Kleinbauern.

Sozialkriterien sind rudimentär in allen privaten Standardinitiativen vertreten, sie umfassen nur einen kleinen Teil der ILO-Kernarbeitsnormen (siehe Kriterienkatalog). Diese haben z.B. bei GlobalG.A.P. nur den Status einer Empfehlung. GlobalG.A.P. umfasst darüber hinaus den speziellen Sozialstandard GRASP (Risikoeinschätzung für soziale Belange von Arbeitern). Er befasst sich mit spezifischen Aspekten der Arbeitssicherheit, des Gesundheitsschutzes und der sozialen Belange von Arbeitern, die über die grundsätzlichen Empfehlungen für alle Standardinhaber hinausgehen[37]. Die Übernahme dieses Standards liegt außerhalb der Zertifizierung.

Für sozial und ökonomisch schwache Erzeugergruppen ist die Beteiligung an privaten Standardinitiativen nur möglich, wenn sie unterstützt werden: durch Schulung, Agrarberatung, Betreuung und eventuell Finanzhilfen für die Zertifizierung. Private Standardinitiativen haben einen Subventionsbedarf. Die Mittel kommen aus Entwicklungsetats, von Nichtregierungsorganisationen oder dem Nationalstaat. Firmen des Agro-Business sind gegenüber Kleinbauern beim Konformitätsnachweis vor allem dann kompromissbereit, wenn die bevorzugte Option, sich durch Großbetriebe der Landwirtschaft beliefern zu lassen, an ihre Grenzen stößt. Außerdem sind es primär mittelständische exportierende Unternehmen vor Ort, die sich entsprechend engagieren und nicht die multinationalen Konzerne.

Kleinerzeuger sind abhängig von über- und außerbetrieblichen Strukturen. Sie müssen sich als Zertifizierungsvoraussetzung zu Erzeugergruppen oder als Outgrower Schemes zu einer überbetrieblichen Kooperation zusammenschließen. Sie sind auf Beratung, Kredite und Informationsbeschaffung angewiesen. Das

[37] http://www.globalG.A.P..org/de/what-we-do/globalg.a.p.-00001/GRASP/

wird dann zu einem Problem, wenn diese Strukturen nicht gut funktionieren, sich die Berater zurückziehen oder vertragsfremde Ziele verfolgen. Viele solcher Fälle, in denen die Erzeugergruppen von den Aufkäufern fallen gelassen wurden, sind dokumentiert. Sie wurden auf die informellen Binnenmärkte zurückgeworfen. Die Beratung von Kleinbauern kann zu selbsttragenden Lernprozessen führen. Aber sie kann sich auch gegenteilig auswirken: Die Landwirte werden von ihren eigenen Wissensquellen entfremdet und geraten in eine Situation der Bevormundung. Oft sind alle betriebswirtschaftlichen Vorgänge genau vorgeschrieben. Das unternehmerische Risiko trägt jedoch allein der Erzeuger.

Es gibt keinen Mechanismus, der die innere Kohärenz von privaten Standardinitiativen sicherstellt. Maßnahmen des einen Bereichs können Maßnahmen des anderen Bereichs widersprechen. Z.B. kann rigider Naturschutz auf Kosten von Menschenrechten (Verletzung des FPIC-Prinzips: Free, Prior and Informed Consent) gehen. Die Konzentration auf tropische Exportfrüchte kann der Ernährungssicherheit eines Landes widersprechen. Was klimafreundlich ist, kann die Biodiversität verletzen, z.B. jede Form des großflächigen, mechanisierten Anbaus. Besonders das Nebeneinander verschiedener privater Standardinitiativen und die notgedrungene Mitgliedschaft eines Agrarbetriebs in verschiedenen privaten Standardinitiativen können zu schwierigen Inkompatibilitäten führen. Nicht zuletzt können Inkohärenzen mit der nationalen Agrarpolitik entstehen.

Standards können willkürlich eingerichtet werden. Die große Anzahl und Vielfalt von Lebensmittelstandards stellt ein weiteres Problem dar. Für viele Agrarbetriebe erfordert dies die Notwendigkeit der Mehrfachzertifizierung, um die Marktteilnahme bei verschiedenen Aufkäufern zu sichern. Das bedingt erhebliche Mehrkosten. Die Menge der unterschiedlichen Standards ist auch verwirrend für die Verbraucher, die der Masse der Informationen zur Unterscheidung nicht mehr folgen können. Aus der extremen Vielfalt und Intransparenz entstehen Legitimationsprobleme, die sich gegen alle Standards kollektiv auswirken können. Bewusste Irreführungen im Standardbereich sind keine Seltenheit, sogenanntes Green Washing.

Die hohen Kosten des Zertifizierungsverfahrens bewirken starke Betriebsgrößenvorteile, d.h. je größer der Absatz, desto geringer die Belastung pro produzierter Einheit. Wenn die Zertifizierung nicht zu fühlbaren ökonomischen Vorteilen führt, stehen die hohen Kosten im Widerspruch zu dem Prinzip der Internalisierung. Die „Guten" werden bestraft. Die „Schlechten" erzielen Wettbewerbsvorteile. Dabei sollte es umgekehrt sein: Qualität muss belohnt und Nachlässigkeit bestraft werden. Private Standards entwickeln am Markt nur dann ihre sozi-

ale und umweltpolitische Anreizfunktion, wenn sicher ist, dass ein Belohnungssystem mit ihnen einhergeht. Das ist bei B2C-Standards, die gelabelt sind und mit Premiumpreisen verbunden sind, der Fall. Bei B2B-Standards sind Preisvorteile nicht unbedingt gewährleistet. Doch selbst bei den Produkten, die auf dem europäischen Markt Premiumpreise erzielen, kommt nur ein kleiner Teil des Preisaufschlags den Landwirten zugute. Fallstudien zu zertifizierten Bananenexporten der Dominikanischen Republik und Peru ergaben, dass weniger als 20 Prozent des Preisaufschlags im Herkunftsland ankam; die Erzeugergruppen erhielten weniger als 12 Prozent, während der Einzelhandel 33-40 Prozent der Prämie erhielt. Auch bei fair gehandelten Produkten, die die höchsten Extraerträge für die Erzeuger erwirtschaften, verblieben 40-50 Prozent der Prämienzahlungen im Einzelhandel.[38] Die Autorin der Fallstudien bezweifelt, dass die Mehreinnahmen wirklich die Mehrausgaben der Standardbeteiligung decken.

Zusammenfassende Bewertung

Private Standardinitiativen können viel bewirken und sind ein relativ neues, bedeutendes marktwirtschaftliches Regulierungselement. Sie sind ein Instrument zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen in globalen Lieferketten. Doch sie haben ihre Grenzen. Sie gehen mit Umsetzungsproblemen und hohen Kosten vor allem für Kleinerzeuger einher. Sie bergen den Konflikt einer Nord-Süd-Dichotomie in sich, weil die Standardsetzer primär im globalen Norden beheimatet sind und Standardnehmer die Süderzeuger sind. Sie nehmen nicht ausreichend Rücksicht auf sozial schwache Zielgruppen und sprechen primär eine Elite unter den Produzenten an, die sehr innovationsfähig ist und auch andere Chancen für sich erfolgreich genutzt hätte („picking the low hanging fruit"). Private Standardinitiativen sind keine Zauberformel. Aber sie können und dürfen nicht ignoriert werden. Es bedarf einer geschickten Lenkung durch politische Vorgaben, um ihre Möglichkeiten und Chancen zu fördern und ihre Nachteile zu reduzieren.

[38] Liu, FAO, 2009, s. 17

7 Das Spannungsverhältnis von privater und staatlicher Lebensmittelregulierung

7.1 Private Standards sind handelspolitisch umstritten

Das Verhältnis der privaten Standardinitiativen zu den WTO-Regeln für staatliche Lebensmittelstandards war in den letzten Jahren auf fast jeder Sitzung des SPS-Komitees Tagesordnungspunkt. Viele Entwicklungsländer befürchten, dass die privaten Standardinitiativen das gesamte System der globalen staatlichen Standardsetzung aushebeln könnten. Sie seien weder freiwillig noch unabhängig von Staatshandeln. Die Vorbehalte beruhen vor allem darauf, dass viele Delegierte aus Entwicklungsländern private Standardinitiativen eher als neokoloniale Instrumente internationaler Lebensmittelkonzerne betrachten, weil Entwicklungsländervertreter nicht an der Standardsetzung beteiligt sind.

Die Vorwürfe der Handelsattachés, die in den WTO-Gremien thematisiert werden, betreffen Verletzungen der privaten Standardinitiativen durch der SPS- und TBT-Grundsätze, die für staatliche Standards gelten:

- Die privaten Standardinitiativen hielten sich nicht an eine „wissenschaftliche Begründung".
- Sie seien stringenter als die staatlichen Auflagen und verletzten damit das SPS-Kriterium, wonach die „am wenigsten handelseinschränkenden Schutzmechanismen" zu wählen seien.
- Private Standardinitiativen hielten sich nicht an die gültigen internationalen (staatlichen) Standards.
- Es gäbe eine große Anzahl von unterschiedlichsten privaten Standardinitiativen und sie seien nicht harmonisiert.
- Sie seien ohne Transparenz, Konsultation, Notifizierung und geben keine Gelegenheit gegen sie Einspruch zu erheben.
- Private Standardinitiativen würden auf Verfahren statt auf Wirkung setzen; dadurch würden andere Verfahren, die die gleiche Wirkung erzielten, ausgeschlossen.
- Produkte mit anderen Labels, die das gleiche Schutzniveau versprechen, würden nicht unmittelbar als gleichartig anerkannt.

Der Streit in der WTO über die Natur der privaten Standardinitiativen hält an. Noch nicht einmal auf eine gültige Definition konnte sich das SPS-Komitee bisher einigen. Nach dem neuesten Urteil des WTO-Streitschlichtungsverfahrens wurde entschieden, dass ab einem bestimmten Punkt private Standardinitiativen nicht mehr als privat anzusehen sind. Wo ge-

nau die Grenzlinie zu ziehen ist, bleibt aber unklar. Besonders die großen Allianzen der B2B Standards seien laut des Urteils kritische Grenzfälle. Diese Kontroverse wird von den Industrieländern weitgehend ignoriert.

Konsens besteht unter den Delegierten des SPS-Komitees aus den Entwicklungsländern aber darüber, dass es eine angemessene globale Vorgabe für eine Feinabstimmung zwischen staatlichen und privaten Funktionen bei Lebensmittelstandards geben sollte. Dem scheinen sich die beobachtenden UN-Organisationen wie UNFSS anzuschließen.

7.2 Staatliche Regulierung bleibt begrenzt

Es gibt eine Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Standards. Staatliche Standards sind per Gesetz vorgegeben und daher obligatorisch. Das betrifft primär die öffentlichen Güter Lebensmittelsicherheit und Umwelt- und Naturschutzsowie Schutz der Verbraucher vor Betrug, Täuschung und unlauteren Geschäftspraktiken sowie das Verbot von Werbung mit Selbstverständlichkeiten. Dazu dienen die Vorschriften zur Etikettierung und Qualitätsbestimmung, die u.a. genau definieren, welche Inhaltsstoffe das Lebensmittel enthalten darf und welche nicht. Nach der marktwirtschaftlichen Theorie darf der Staat ebenfalls bei Marktversagen, Informationsasymmetrie und externen Effekten regulierend eingreifen. Darüber hinaus hat jedes Land ein landwirtschaftliches Fachrecht. Es verbietet gewisse konkrete Praktiken, um Schäden zu verhindern, z.B. Umweltverschmutzung, Tierquälerei, Naturzerstörung, Anwendung bestimmter risikoreicher Mittel (Pestizide, Hormone, GVO, Tierpharmaka). Zuwiderhandlungen werden bestraft.

Bei staatlichen Standards handelt es sich meist um Minimumstandards, d.h. ein Mehr des „Guten" ist immer möglich. Der überragende Vorteil staatlicher Regelungen ist, dass die Vorschrift für alle gilt und verpflichtend ist. Damit ist ihre Durchschlagskraft hoch. Der Nachteil ist, dass die Durchsetzung einen hohen Grad an effizienter Kontrolle voraussetzt. Der große Aufwand und die Rigorosität bewirken, dass staatliche Regulierung weitgehend auf das Notwendige beschränkt bleibt.

7.3 Ko-Regulierung

Es ist schwer möglich, auf der mikroökonomischen Ebene die private und die staatliche Regulierung als zwei unterschiedliche konkurrierende Regime aufzufassen, wie das ordnungspolitisch getan wird. Für die Verbraucher ist es unerheblich, wer regelt, solange das Ergebnis stimmt. In der Praxis besteht in den Industriestaaten ein interdependentes enges Verhältnis zwischen beiden Stan-

dardarten. Diese Verzahnung (Ko-Regulierung) macht es schwierig, den Rechtscharakter der privaten Standardinitiativen angemessen einzuschätzen.

Mikroökonomische Ko-Regulierung gibt es auf verschiedensten Ebenen:

- Die privaten Standardinitiativen schließen staatliche Standards ein. Das gilt besonders für die Regulierung der Risikoeinschätzung und des Risikomanagements bei Lebensmitteln wie die Rückverfolgbarkeit. Ein anderes Beispiel ist die Übernahme der acht Kernarbeitsnormen der ILO durch private Standardinitiativen wie bei SAI, FLO, RF/SAN, ETI.
- Staatliche Standards machen von privaten Standardinitiativen auf unterschiedliche Weise Gebrauch wie z.B. bei HACCP und ISO-Normen: Sie empfehlen deren Annahme, sie erlassen den Antragstellern eine staatliche Überprüfung, wenn eine Zertifizierung durch eine private Standardinitiative vorliegt, oder sie machen private Standardinitiativen-Zertifizierung sogar zur Verpflichtung bzw. übernehmen private Standards als den eigenen Standard. Dies ist bei der EU-Bioenergieregelung[39] der Fall, wo Zuschüsse nur vergeben werden, wenn bestimmte private Standards erfüllt sind.
- In manchen Fällen hat der Staat einen privaten Standard gesetzlich geregelt, z.B. durch das Bio-Gesetz in der EU und anderswo, die privaten Standardinitiativen ergänzen das staatliche Label durch ihre freiwilligen Labels.
- Staat und private Standardinitiative haben gemeinsam einen neuen privaten Standard geschaffen z.B. bei KenyaG.A.P. oder ThaiG.A.P..
- Beide, Staat und private Standardinitiativen, arbeiten zusammen, um die Harmonisierung verschiedener Privater-Standardinitiativen zu erreichen z.B. ISO.
- Private Standardinitiativen und Staat sind Mitglied von Diskussionsforen zur Verbesserung von Standardsystemen, z.B. bei UNFSS.
- Die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Kriterien bei der öffentlichen Beschaffung spielt eine zunehmende Rolle.[40] Immerhin schätzt die OECD den Umfang der öffentlichen Ankäufe auf 13 Prozent des Bruttosozialprodukts ihrer Mitgliedsländer.[41]

[39] Die „EU-Erneuerbare Energien Richtlinie" (EU-RED) schreibt staatlich verpflichtende Nachhaltigkeitskriterien für flüssige Biomasse fest, die von PSt übernommen sind.

[40] Die EU hat eine Initiative lanciert, wonach das Ziel von 50% 'Green Public Procurement' (GPP) für jedes Mitgliedsland angepeilt wird, nachdem die EU 2011 das „Buying Green Handbook" herausgegeben hat. (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf, accessed on 25 May 2010. 2009.)

[41] http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm

Es gibt jedoch auch Fälle nicht erfolgreicher Zusammenarbeit, wie z.B. der Versuch der EU-Kommission, die Bioverordnung gegen den vereinten Willen aller Biolandbauverbände in Europa nach eigenen Vorstellungen zu revidieren. Dass private Standardinitiativen auch staatliche Standards unterlaufen, ist ebenfalls dokumentiert.[42] Es gibt jede Menge von Doppelungen von staatlichen und privaten Standardinitiativen. Kritisch ist, wenn der Staat auf eine eigene Regulierung zugunsten einer privaten Regulierung verzichtet. Damit gibt der Staat die Gestaltung aus der Hand und lässt ein öffentliches Anliegen zu einem „freiwilligen" werden.

Schlussfolgerung

Das Zusammenspiel zwischen privater und staatlicher mikroökonomischer Regulierung durch Standards ist intensiv, vielschichtig und kann verbessert werden.

7.4 Staatliche Standardpolitik

Bisher sind Staat und halbstaatliche (Standard-)Behörden in den entwickelten Ländern zurückhaltend, sich zu sehr in die privaten Standardsysteme einzubringen. Der Staat anerkennt und befördert die komplimentäre Rolle der privaten Standardinitiativen. Es wird nach der Maxime gehandelt, dass politische Maßnahmen im Bereich internationaler Lebensmittelstandards am erfolgreichsten sind, wenn sie die Effizienz der Marktkräfte stärken, statt direkt zu intervenieren.

Das gelingt aus Sicht des Staates am besten,

- wenn der Staat Anleitung gibt zu einer akkuraten und glaubwürdigen Kommunikation über die Initiativen, die im Marktgeschehen tätig sind,
- wenn er die Kooperation unter den verschiedenen privaten Standardinitiativen und mit den staatlichen Stellen befördert, sowie
- wenn er den offenen Dialog mit allen beteiligten Gruppierungen unterstützt (Stakeholder Dialog).

Entwicklungspolitisch setzen die Regierungen der EU primär auf Capacity Building, d.h. technische und finanzielle Hilfe zum Aufbau von unterstützenden Strukturen. In Europa setzt der Staat auf regulatives Fachrecht in Form von gesetzlichen Minimumstandards. Die privaten Standardinitiativen bauen darauf auf und definieren für ihren Geschäftsbereich, wie diese praktisch umgesetzt

[42] Vgl. McClusky u.a. 2009

werden sollen, wobei sie noch einige Schritte weiter gehen als die gesetzlichen Verpflichtungen. Schließlich trägt der Staat dafür Sorge, dass Aussagen, die im Marktgeschehen gemacht werden, ehrlich und fair sind (Verbot der Irreführung) und einen freien und fairen Wettbewerb zulassen.

7.5 Nachhaltigkeit auf der Entwicklungsagenda

Die privaten Standardinitiativen dienen in erster Linie den Interessen der Hauptakteure. Diese nehmen Nachhaltigkeitsziele für sich in Anspruch. Der Staat verfolgt gesamtgesellschaftliche Interessen, wobei auch hier Nachhaltigkeit das übergreifende Ziel ist. Das gilt insbesondere für die Agenda für nachhaltige Entwicklung. So schreibt die Bundesregierung „nachhaltige Landwirtschaft" verbindlich für ihre globale wirtschaftliche Zusammenarbeit vor. Zwischen den beiden Ebenen gibt es jedoch erhebliche Abweichungen.

Bei keinem der verschiedenen untersuchten Nachhaltigkeitsstandards werden alle mikroökonomischen Aspekte einer umfassenden Nachhaltigkeitsagenda durch die Standardkriterien abgedeckt (vgl. Kapitel 5). Die makroökonomische Nachhaltigkeitsdefinition der Bundesregierung schließt weitaus umfassendere Ziele wie Ressourcenschonung, Klimafreundlichkeit, Armutsreduzierung, Menschenrechte, Friedensförderung, gute Regierungsführung, Ernährungssicherung oder Gendergerechtigkeit mit ein.

Sehr viele globale private Standardinitiativen beziehen sich auf tropische Exportfrüchte für die Märkte in den Industrieländern. Dadurch kommt es zu folgenden Problemfeldern in Bezug auf Nachhaltigkeit:

- Die mögliche Vernachlässigung der nationalen und regionalen Lebensmittelmärkte und die der lokalen Ernährungssicherung in den Herkunftsländern.
- Die Begrenzung auf nur ein Produkt, womöglich im großflächigen Anbau, mit der Tendenz zur ökologisch kritischen Monokultur wie bei Baumwolle, Rohrzucker, Palmöl, Ananas, Tee oder Energiepflanzen.
- Die B2B-Standards verfolgen kein Konzept der Transformation der Agrarmethoden, die im Mittelpunkt der agro-ökologischen Debatte steht. Sie standardisieren die konventionelle Landwirtschaft, die auf industrielle Betriebsmittel setzt. Mit den Methoden des „Integrierten Pflanzenschutzes" und der „Integrierten Pflanzenernährung" wollen sie die möglichen Umweltbeeinträchtigungen der Agrarchemie minimieren; ausschließen lassen sie sich nicht. Unter einfachsten Anbaubedingungen ist der kontrollierte Agrarchemieeinsatz schwieriger als die Um-

stellung auf Biolandwirtschaft. Landwirtschaftliche Nachhaltigkeit und Klimaschutz lassen sich beim Einsatz energieintensiver Methoden, bei Stickstoffdüngung oder Brunnenbewässerung kaum verwirklichen.

- Die ökonomische Stabilität der Bauernbetriebe wird durch extensive Verwendung zugekaufter Betriebsmittel gefährdet, weil damit oft das Problem der Verschuldung einhergeht. Ein Impuls zum Übergang zu agroökologischem Anbau, zu einer „low external input agriculture", zur Reduktion von klimaschädlichen Treibhausgasen oder einer extensiven Tierhaltung, geht von ihnen mit Ausnahme der Bio-Siegel nicht aus.
- Der Anbau von Bioenergiepflanzen und proteinreichen Futtermitteln ist in Entwicklungsländern grundsätzlich umstritten. Vorbehalte bestehen gegenüber den mit diesen Anbaufrüchten einhergehenden Verdrängungseffekten, der Nutzung der Futtermittel als Fütterungsgrundlage für eine bodenunabhängige Tierhaltung in Europa und der EU-Subventionspolitik für regenerative Energie. Selbst wenn Ölpflanzen (für Futter und Energie) in den Entwicklungsländern nachhaltig angebaut würden, widerspricht der massenhafte Export dieser Produkte einer globalen Nachhaltigkeitsstrategie. Diese Dimension liegt jenseits der Logik von privaten Standardinitiativen, denn sie stellen Nachfragestrukturen nicht in Frage.

Wenn der Staat sich zu sehr auf die Regulierung der Nachhaltigkeit durch private Standardinitiativen verlässt, kann deren Förderung dahin führen, dass die Kohärenz mit weiterführenden Zielen vernachlässigt wird. Es wird nur gefördert, was den Hauptakteuren der Lieferketten zugute kommt: Qualität und Sicherheit der Lebensmittel sowie Sicherung der stetigen Produktionskapazitäten und Lieferflüsse. Gesamtwirtschaftliche oder globale Nachhaltigkeitsziele stehen nicht auf der Agenda der privaten Standardinitiativen und bleiben ausgeklammert. Staatliche Unterstützung für Standards und Siegel muss sich an gesellschaftlichen, nicht an privaten Interessen ausrichten. Sie darf nicht zugunsten eines Vermarktungskonzeptes missbraucht werden.

Schlussfolgerung

Private Standards und staatliche Standards haben ein komplementäres Verhältnis. Was der eine nicht kann, sollte der andere können. Es gibt vielfältige Formen des Nebeneinanders und der Verzahnung. Die Praxis der Nicht-Zuständigkeit der WTO für private Standards bleibt umstritten. Weil globale

Nachhaltigkeit auf der Entwicklungsagenda steht, kann der Staat diesen Bereich nicht allein der Regelung durch private Standards überlassen.

8 Standardanpassung an lokale Bedingungen und Kleinerzeuger

8.1 Wie flexibel sind private Standards?

Eine Schwäche der globalen privaten Standardinitiativen ist ihre mangelnde Flexibilität, um auf spezifische Verhältnisse eingehen zu können (Subsidiarität). Dabei stehen die Fragen der Lokalisierung, der Kleinbauernorientierung, der Armutsorientierung und der Bezogenheit auf Entwicklungsländer im Vordergrund. Warum sollten private Standardinitiativen nicht flexibel auf bestimmte örtliche oder zielgruppenspezifische Besonderheiten eingehen können? Die Aufkäufer könnten sich partiell über die von ihnen gesetzten Bedingungen hinwegsetzen, was sie vielfach tun, wenn sie Lieferengpässen ausgesetzt sind. Einer gewissen Flexibilität der Standards stände der Rechtscharakter nicht im Weg.

Einige Kriterien der privaten Standardinitiativen sind gegenüber spezifischen Anbaubedingungen in Entwicklungsländern weder angemessen noch realistisch umzusetzen. Hierzu gehören z.B. Auflagen, dass Flurkarten auf dem Betrieb vorhanden sein müssen oder Waschräume für Beschäftigte vorzuweisen sind. In diesen Bereichen kommt es häufig zu Unsicherheiten und Friktionen. Die Auslegung, ob ein Standardkriterium im konkreten Fall Sinn macht oder nicht, darf nicht allein der Entscheidung des Betriebsprüfers bzw. des Zertifizierers überlassen sein.

Warum sind private Standardinitiativen in der Praxis wenig anpassungsfähig? Ungleich angewandte Standards könnten bei den Verbrauchern und in der Öffentlichkeit zu Verwirrung und Misstrauen führen, bedeuten diese doch Ungleichbehandlung. Außerdem sind die Kosten für die Konformitätsüberprüfung bei abweichendem Kriterienraster höher. Flexible Auflagen machen die gegenseitige Anerkennung verschiedener privater Standardinitiativen schwieriger, wenn die hinterlegten Standards zusätzlich noch unterschiedliche Kleinbauernregelungen, Lokalvarianten oder entwicklungsländerspezifische Ausnahmen aufweisen. Es ist für Aufkäufer auf jeden Fall wirtschaftlicher, wenn sie sich ohne Ausnahmen auf die bevorteilten Regionen und effizientesten Erzeuger konzentrieren.

8.2 Arten der Differenzierung

Pauschal ist der Eindruck, dass die privaten Standardinitiativen undifferenziert vorgehen, auf den ersten Blick nicht gerechtfertigt. Immerhin bieten von den 16 privaten Standardinitiativen, die der SSI-Report genauer untersucht,

- 38 % bestimmte Bedingungen für Kleinbauern,
- 68 % eine Gruppenzertifizierung,
- 69 % eine nationale Anpassung und
- 56 % lokale Kriterien an.

Die praktizierten Differenzierungen gehen allerdings nicht sehr weit und ihre Wirksamkeit ist begrenzt:

- Gruppenzertifizierung für Kleinbauern ist weithin akzeptiert.[43] Aber die Anforderungen an das interne Managementsystem der Erzeugergemeinschaft sind so hoch, dass der organisatorische Aufwand, eine solche Gruppe zu gründen und ihre Funktionsweise zu gewährleisten, die Vorteile zunichte machen kann.[44] Außerdem muss letztendlich die Dokumentierung der Betriebsabläufe betriebsindividuell erfolgen, jeder Betrieb muss sich nach einer Checkliste selbst evaluieren. Die Entlastung für Kleinbauern ist somit beschränkt.
- Die Standardkriterien mögen für alle Betriebe gleich sein, aber wie bei UTZ im Kaffeebereich gibt es für Großbetriebe zusätzliche Auflagen, die nur diese erfüllen müssen, beispielsweise die Vorschrift an Gefahrenpunkten Hinweisschilder aufzustellen. Großbetriebe können derartige Auflagen leicht erfüllen. Den Kleinbetrieben helfen diese Ausnahmen, sie gleichen aber keine Wettbewerbsnachteile aus.
- Für die lokale und nationale Anpassung hat GlobalG.A.P. ein spezielles Regime entwickelt. Auf nationaler Ebene können sich die Stakeholder zusammentun und eine nationale Interpretation der Regeln vorschlagen. Diese muss von einem globalen Ausschuss von GlobalG.A.P. anerkannt werden (Benchmarking). Ist das erfolgreich, kann ein neuer nationaler Standard verliehen werden, wie bei KenyaG.A.P., ThaiG.A.P. oder VietG.A.P. Es werden jedoch nicht alle Vorschläge akzeptiert. Die Entscheider sind von den lokalen Verhältnissen weit entfernt und die angepassten Standards sind nur begrenzt hilfreich, weil die Supermarktketten GlobalG.A.P.-Zertifizierung verlangen, statt einer nationa-

[43] ISEAL setzt Standards für die Gruppenzertifizierung, denen die meisten folgen.
[44] BCI z.B. verlangt Erzeugergruppengrößen von mindestens 3.200 Kleinbauern oder 100 mittelgroße Betriebe.

len Vorstufe. Noch weiter geht eine zusätzliche Neuerung in der Probephase: LocalG.A.P. Dabei handelt es sich um eine Vorstufe zur Vorbereitung der eigentlichen GlobalG.A.P.-Zertifizierung. Sie ist zeitlich begrenzt. LocalG.A.P. wird gegenwärtig in der Republik Südafrika erprobt. Diese verschiedenen G.A.P. sind als neue, eigenständige private Standardinitiativen anzusehen. Sie erbringen eine höhere Flexibilität, auch wenn sie mit dem Mutterstandard eng verbunden bleiben.

8.3 Instrumente der Differenzierung

Im Folgenden werden einige mögliche Differenzierungen aufgeführt. Sie zeigen, dass gewisse Abweichungen nicht zwingend das Prinzip der Standardisierung in Frage stellen.

- Eine Differenzierung der Dokumentierungs- und Buchführungsauflagen kann bei Kleinbetrieben weniger aufwändig betrieben werden. So reicht eine Dokumentation auf Gruppenebene, wenn alle Gruppenmitglieder die gleiche Arbeit auf der gleichgroßen Fläche mit den gleichen Betriebsmitteln durchgeführt haben.
- Die Maßnahmen selbst können differenziert werden. Kleinerzeuger können beispielsweise auch „nachgebautes" Saatgut verwenden, das „rein" ist. Oder sie können bei einer Maßnahme verschiedene Optionen zulassen, z.B. Jogurt mit oder ohne Wärmebehandlung wie bei der Codex Alimentarius Kommission.
- Die Zertifizierungsdauer kann ausgedehnt werden, z.B. statt jährlicher Zertifizierung alle drei Jahre.
- Es können lokale Betriebsprüfer eingesetzt werden, die kostengünstiger arbeiten, lokale Ausführungen und die Verwendung ortsüblicher Materialien anerkennen, z.B. beim Bau einer Latrine.
- Nationale Zertifizierungsfirmen können gegründet werden, die bei ISO akkreditiert und von den wichtigsten Standards als Zertifizierer akzeptiert werden.
- Der Compliance-Status einzelner Kriterien kann variieren. Einige müssen voll erfüllt sein, bei anderen kann ein Aufschub gewährt werden, andere wiederum haben nur den Rang einer Empfehlung, z.B. wie bei dem System von GlobalG.A.P.
- Ein Standard kann in einem Land oder bezüglich eines bestimmten Betriebstypus auf die Erfüllung einer Auflage gänzlich verzichten, weil die Infrastruktur zu ihrer Durchführung fehlt. So könnte auf die Zertifizierung des Saatguts verzichtet werden, wenn ein staatliches Saatgutzulassungssystem noch nicht existiert.

- Falls ein Erzeuger schlüssig darlegen kann, warum eine Auflage für ihn nicht zutreffen kann, kann eine Ausnahmeregelung vereinbart werden, die im Vorfeld geprüft wurde.
- Sozialkriterien können flexibler gehandhabt werden, wenn ein Betrieb im Wesentlichen nur Familienarbeitskräfte einsetzt.
- Die Standardinitiativen können in jedem für sie wichtigen Land die Bildung einer nationalen Arbeitsgruppe veranlassen. Diese ist Bindeglied zwischen den Erzeugern und der globalen Standardinitiative. Sie sorgt für eine verbesserte nationale Anpassung, schlichtet Streitigkeiten und organisiert einen kontinuierlichen Dialogprozess mit allen nationalen Stakeholdern, einschließlich des staatlichen Standardbüros. Es muss sichergestellt werden, dass die Kleinerzeugergruppen ein gewichtiges Wort in den nationalen Arbeitsgruppen bekommen.

Strikte Auflagen von Standards können also durchaus modifiziert werden. Abweichungen bei den Auflagen zur Konformitätsüberprüfung sind noch leichter herzustellen. Ihre Details interessieren die Verbraucher wenig, solange die Abweichungen nicht die Glaubwürdigkeit des Standards untergraben. Kleine Betriebe haben oft größere Schwierigkeiten mit den Nachweismethoden der Konformität als mit der Erfüllung der technischen Standardkriterien. Der Konfromitätsnachweis ist mit Schreibarbeit und die technische Erfüllung mit Feldarbeit und Betriebsorganisation verbunden. Praktizierenden Landwirten fällt Letzteres leichter.

Schlussfolgerung

Nur eine Berücksichtigung spezieller regionaler oder lokaler Verhältnisse sowie der sozio-ökonomischen Situation der Erzeuger wird der weltweit extremen Vielfalt der Landwirtschaftssysteme gerecht. Daher ist größere Flexibilität bei der Anwendung des Instruments der Standards nötig.

9 Informelle Märkte

Die Marktbeteiligung von Entwicklungsländern an den modernen Standardmärkten stellt hohe Ansprüche an die Regierungspolitik: im regulativen Bereich und bei Infrastrukturmaßnahmen. Die Ausgewogenheit der politischen Maßnahmen ist gefährdet, wenn der Schwerpunkt so stark auf die modernen Standardmärkte gelegt wird, dass die informellen Binnenmärkte vernachlässigt werden. Das richtige Maß der politischen Interventionen ist nicht zuletzt eine

Gerechtigkeitsfrage, denn nur ein äußerst kleiner Teil der Erzeuger kann von den hochregulierten Märkten profitieren. Der größte Anteil der Bevölkerung, die mit zwei USD pro Tag auskommen muss, hat nur einen sehr begrenzten Zugang zu diesen Märkten. Dieser „Bottom of the Pyramid" [45] lebt von und überlebt auf den informellen Märkten. Für die meisten von ihnen sind die kleinbäuerliche Produktion Haupteinnahmequelle und die kaum regulierten Binnenmärkte für Grundnahrungsmittel ihre tägliche Realität.

Schon vor 40 Jahren forderte die Entwicklungsstrategie der Weltbank die systematische Nutzung des informellen Sektors zur Entwicklung der Volkswirtschaften und gleichzeitig zur Armutsbekämpfung.[46] Die Besonderheiten der informellen Märkte wurden durch die zunehmende Regulierung der formalen Märkte betont. Für sie gibt es keine Marktzugangsbarrieren. Hauptsächlich handelt es sich um Straßenmärkte, die den Absatz der armen Erzeuger und die Versorgung der armen Verbraucher übernehmen. Zwar existieren auf den Binnenmärkten lebensmittelrechtliche Normen, meist übernommen von denen der Codex Alimentarius-Kommission. Aber mangels einer Inspektion der Straßenmärkte werden die Normen nicht durchgesetzt. Gesundheitliche Beeinträchtigungen in Entwicklungsländern durch kontaminierte Lebensmittel spielen keine große politische Rolle, weil sie als solche nicht diagnostiziert werden, die Medien sie nicht skandalisieren und weil die Bevölkerung ihre eigenen Methoden hat, sich vor ihnen zu schützen, etwa mit langem Abkochen der Lebensmittel.

Durch die scheinbare Attraktivität der standardisierten Hochpreismärkte gerät die zentrale Bedeutung der informellen Märkte für die Armutsreduzierung aus dem Blick. Sie als Restmärkte zu betrachten, die primitiv und deshalb zu ersetzen seien, ist unangebracht. Auch wenn die vorherrschende Politik eher zu ihrer Vernachlässigung tendiert, so bleibt ihre Bedeutung für die Bevölkerung bestehen.

Die Merkmale der beiden Märkte entfernen sich voneinander. Die Dualität spiegelt die Gesellschaftsstrukturen wider: Die Armen können sich die hohen Standards der Reichen nicht leisten, und die Reichen bestehen auf bester Qualität und Sicherheit. Eine Durchlässigkeit ist kaum vorhanden. Stattdessen besteht eine zunehmende Konkurrenz zwischen beiden Marktsegmenten um knappe staatliche Ressourcen, angepasste Regelsetzung und Leitbilder. Politische Maßnahmen zugunsten der privaten Standardinitiativen sind von den

[45] Das Konzept geht zurück auf C.K. Prahalad 2008

[46] Vgl. Chenery u.a.1974 Hollis B. Chenery war der erste Chefökonom der Weltbank, der auch am längsten den Posten inne hatte.

Erfordernissen der informellen Märkte abgehoben und kaum doppelseitig nutzbar – und umgekehrt. Die offiziellen Agrarberater, die Fachleute für die modernen Standardprogramme, und die Fachleute für informelle Märkte und traditionelle Methoden stehen einander gegenüber.

Die informellen Märkte und die traditionellen Landhändler brauchen dringend größere politische Aufmerksamkeit. Ihr Treiben ist gekennzeichnet von Ineffizienz, Unübersichtlichkeit, Täuschung, Hygienerisiken, Ausgeliefertsein, fehlender Rückverfolgbarkeit, schlechten Umweltbilanzen oder Plünderung. Sie sind von keiner Statistik erfasst, kennen kaum Marktinformationssysteme, keine Standards, keine Qualitätskontrollen, keine Marktaufsicht und keine Beratung. Die Infrastruktur und Logistik der Straßenmärkte ist rudimentär, die Warendarbietung unzureichend portioniert und die Waagen sind selten geeicht. Weil die Verhältnisse so rudimentär sind, reichen oft einfache Maßnahmen und kleine Ordnungsschritte, um viel zu erreichen.

Notwendig sind eine angemessene Regulierung des Marktgeschehens, die Verbesserung der physischen Infrastruktur der Straßenmärkte und die Durchsetzung der existierenden Q+S-Gesetze.

Wie könnte ein politisches Gesamtkonzept aussehen, das die breitenwirksame Beteiligung auf den informellen Märkten sowohl mit ihrer wichtigen Versorgungs- als auch Beschäftigungsfunktion im Blick hat? Wie können die Möglichkeiten der modernen Lieferketten zur Generierung von Einkommen und Qualität genutzt werden? Eine bewusste Doppelstrategie muss hergestellt werden, die auf eine Ausgewogenheit der Marktentwicklungen zielt.

Die meisten globalen Standards sind unter dem Ziel angetreten, für mehr Nachhaltigkeit in der globalen Agrarentwicklung zu sorgen. Aber eine gesellschaftliche Nachhaltigkeitsstrategie kann sich nicht auf ein begrenztes Segment von standardisierten Exportprodukten und Supermarktanteilen beschränken. Es muss ebenso ein Ansatz gefunden werden für die Marktprobleme der großen Mehrheit der Landwirte, deren einzige Vermarktungschance auf den informellen Märkten besteht und die die Versorgung der armen Verbraucher mit bezahlbaren Lebensmitteln ermöglichen.

Schlussfolgerung

Die Anforderungen moderner Standardmärkte und die der informellen Märkte zur Binnenversorgung driften zunehmend auseinander, wenn nicht von Seiten

der Politik gezielt gegengesteuert wird. Die informellen Märkte werden in vielen Entwicklungsländern vernachlässigt. Staatliche Agrarmarktpolitik richtet sich auf die modernen Märkte. Dabei könnten schon einfache Maßnahmen viel zur Verbesserung der Situation und damit zur Ernährungssicherung großer Bevölkerungsgruppen beitragen.

10 Die Verantwortung der Regierungspolitik der Entwicklungsländer

10.1 Eine flankierende Agrarmarktpolitik ist wichtig

Ob und wie Standards entwicklungspolitisch wirken, ist wesentlich davon abhängig, wie die nationale Politik in den Entwicklungsländern mit dieser neuen Dimension der Regulierung umgeht. Dabei kann die nationale Politik sowohl zu viel Gewicht auf die modernen Standards legen, als auch zu wenig. Es braucht ein gewisses Ausmaß an staatlicher Förderung, damit landwirtschaftliche Betriebe an die internationalen anspruchsvollen Märkte Anschluss gewinnen. Angemessene gesetzliche Rahmenbedingungen sind nötig. Wird zu viel Gewicht auf diese Marktintegration gelegt, wächst die Gefahr, dass die einheimischen informellen Märkte vernachlässigt werden.

Auch auf den Binnenmärkten vieler Entwicklungsländer entstehen langsam anspruchsvollere Lebensmittelmärkte. Die wachsenden, kaufkräftigen Mittelschichten werden zunehmend von neuen Supermarktstrukturen bedient, die im Kielwasser der modernen Qualitäts- und Sicherheitsentwicklung manövrieren (Standarddrift). Eine Vernachlässigung der Qualitäts- und Sicherheitsfragen in der nationalen Agrarwirtschaft führt unweigerlich zu einer Zunahme der Importe von Lebensmitteln. Schon um dem vorzubeugen, ist eine nationale Politik des angemessenen Umgangs mit privaten Standards in Entwicklungsländern notwendig.

Die Regierungen können viel dazu beitragen, die volkswirtschaftlichen Herausforderungen der neuen Märkte anzunehmen und sie für einen Teil ihrer Kleinerzeuger in eine Win-Win-Situation zu kehren.[47] Je weniger entwickelt die physische und rechtliche Infrastruktur eines Landes ist, desto größer müssen die nötigen Anstrengungen seitens der Regierung sein. Länder mit ähnlichen Ausgangsbedingungen haben es in sehr unterschiedlichem Ausmaß geschafft, die formalen Märkte für sich nutzbar zu machen und Kleinbauern daran zu beteili-

[47] Vgl. Chemnitz 2011, S. 46

gen. Während z.B. Madagaskar, Ghana, Senegal und Kenia erfolgreiche Integrationsstrategien betrieben haben, sind Uganda, Äthiopien und Malawi eher Verlierer dieser Entwicklung.
Damit Kleinerzeuger profitieren, müssen Regierungen genau beobachten, welche Beschränkungen sich ihren Landwirten bei der Beteiligung an modernen Lieferketten in den Weg stellen und wie der Staat zur Beseitigung der Hemmnisse beitragen kann. Eine ad-hoc Politik ist wenig hilfreich. Um von den modernen Standardmärkten zu profitieren, sind erhebliche Investitionen in Infrastruktur, Regulierungsbereiche und Human Capital erforderlich.

Private Standards erfordern nicht nur ein Engagement des Privatsektors, sondern auch der Regierungspolitik. Sie sind wegen der benötigten Vorleistungen und Investitionen teuer. So liegt es auch im Interesse der deutschen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, dass die privaten Standards, nicht zuletzt wenn sie als ein Nachhaltigkeitsinstrument angesehen werden, in Entwicklungsländern effizient funktionieren können.

10.2 Die Qualitätsanhebung erfordert einen generellen Kurswechsel

Regierungen, die das Ziel verfolgen, die hochwertigen Exportmärkte zu bedienen, müssen die Bedeutung der formalen Märkte und der vertikalen Integration in globale Lieferketten anerkennen und explizit im politischen Handeln umsetzen.[48] Die damit verbundenen Herausforderungen sind groß. Die Maßnahmen müssen von Land zu Land, von Produkt zu Produkt und Standard zu Standard unterschiedlich sein.

Was als Standard für einen exklusiven Exportmarkt begann, wird schnell zu einer generellen Linie der Agrarwirtschaft und Ausrichtung der Agrarpolitik. So blieb es z.B. in Kenia nicht aus, dass das Land auf dem Weg zur Formalisierung der Märkte rasch voranschritt. Die Akkreditierungs-, Rückverfolgbarkeits- und Zertifizierungssysteme, die Qualitätsschulung, das Kennzeichnen, die strikte Trennung im Rahmen von Identitätserhaltungsprogrammen oder der G.A.P.-Ansatz für landwirtschaftliches Fachrecht bleiben nicht auf den Export beschränkt. Neue Gesetze, Institutionen und Regulierungen müssen geschaffen werden, um private Standardinitiativen zur Wirkung kommen zu lassen. Diese Ansätze dienen zunächst dem anspruchsvolleren Teil des Binnenmarkts und weiten sich aus (Standarddrift), vor allem, wenn die Qualitätsanhebung vom Staat offensiv angegangen wird. Dahinter steht die Annahme, dass, wenn Qualitätserzeugung erst einmal zum „mainstream" geworden ist, die Zusatzanforde-

[48] Vgl. Swinnen/Maertens 2007, S. 260

rungen für spezielle Premienmärkte (im In- und Ausland) leichter erfüllbar sind. Es geht nicht mehr nur um die Standarderfüllung eines geschlossenen Agrarsegments. Die Frage ist vielmehr, ob sich der Agrarsektor eines ganzen Landes potentiell für Investitionen des Agrobusiness qualifiziert.

10.3 Welche flankierenden Politikmaßnahmen sind nötig?

Private Standardinitiativen wirken in einem politischen Umfeld, von dem sie abhängig sind. Je nachdem wie funktionstüchtig und gut diese ausgestattet sind, können die Standards ihre Wirkung entfalten. Es lässt sich kaum feststellen, ob die Wirkungen eher auf die privaten Standardinitiativen oder auf die unterstützenden politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind.

UNCTAD erwähnt fünf Säulen einer staatlichen Flankierung der privaten Standardinitiativen:

- Setzen nationaler staatlicher Lebensmittelstandards zu Gesundheit
- Überbrückung von nationalen Kapazitätslücken
- flankierende und unterstützende Fördermaßnahmen
- Sicherstellung der eigenen Politikkohärenz
- Förderung des Dialogs unter allen beteiligten Gruppen[49]

Je nach Charakter dieser Maßnahmen arbeiten sie eher den exportorientierten anspruchsvollen Standards oder den binnenmarktorientierten staatlichen Gesundheitsstandards zu.

Die globalen Standards setzen eine funktionsfähige physische und personelle Infrastruktur der Lebensmittelüberwachung auf nationaler Ebene voraus. Viele ärmere Entwicklungsländer sind kaum in der Lage, eine effektive Lebensmittelkontrolle durchzuführen. Es fehlen leistungsfähige und vertrauenswürdige Institutionen, eingefahrene Kontrollverfahren, gut ausgestattete Labore, qualifizierte Lebensmittelinspektoren, gute Informationskanäle und Kenntnisse über die SPS-Bestimmungen im Import-Export, Zertifizierungssysteme und vieles mehr. Die physische Infrastruktur der Vermarktung ist ein weiterer Bereich. Wie steht es um überseeische Transportkapazitäten (Schiff, Flughafen), um die Effizienz der Abfertigung, die Leistungsfähigkeit der Firmen des Exports oder die internationalen Kommunikationsverbindungen?

[49] Vgl. Hofmann 2013

Der Staat sollte durch Vorleistungen dem privaten Sektor Investitionsanreize und den Bäuerinnen und Bauern bessere Integrationsbedingungen liefern. Dazu gehören staatliche Transportlogistik, kommunale Kühlräume, Lagerhallen und Plätze für das Waschen, Sortieren und Verpacken von Waren. So verlangen die B2B-Standards die Reinigung von Gemüse und Obst durch sauberes Wasser, das von einem autorisierten Labor geprüft wurde. Ebenso verhält es sich mit Bodenproben der genutzten Felder. Die Existenz solcher Labore und ihre Erreichbarkeit für die Produzenten ist eine Grundvoraussetzung für die Standardbeteiligung. Um eine derartige Logistik für eine größere Anzahl von Kleinerzeugern zu erstellen, kann ein halbstaatlicher warenspezifischer Exportverband wichtige Katalysatoren-Funktionen übernehmen.

Eine flankierende Marktintegrationspolitik muss über die Errichtung der Infrastruktur und die Ausbildung von Fachleuten hinausgehen. Eine Politik der Ermutigung und des Empowerments auf verschiedenen Ebenen ist nötig. Die Bäuerinnen und Bauern müssen motiviert werden, sich zu Erzeugergemeinschaften und für eine Gruppenzertifizierung zusammenzuschließen und sich organisatorisch anzupassen. Die Geschäftsbeziehungen zu den Weiterverarbeitern und Aufkäufern müssen innerhalb eines gesetzlichen Rahmens durch Vertragsbeziehungen und Outgrower Schemes geregelt werden. Die Investitionsanreize müssen richtig gesetzt werden, die Agrarberatung sowie die Aus- und Weiterbildung müssen systemimmanent ausgerichtet sein, die Vorbehalte gegenüber Hygieneauflagen, Qualitätskriterien und stringenten Standards müssen bei allen Beteiligten abgebaut werden.

Die verschiedenen Akteure der Wertschöpfungskette müssen gut vernetzt sein. Das Verständnis aller Beteiligten für die Schwierigkeiten der Anderen ist zu fördern und funktionierende Informationswege sind herzustellen, um Probleme gemeinsam lösen zu können. Ein organisatorisch-gesetzlicher Rahmen, der Public-Private-Partnership (PPP) regelt, ist dabei hilfreich.

Zwei Jahrzehnte stand das Leitbild der Liberalisierung im Vordergrund. Entsprechend wurden staatliche Marketing-Boards und Parastatals aufgelöst. Agrarmarktpolitik hatte einen schlechten ordnungspolitischen Ruf. Seitdem stehen alle Formen markt-interventionistischer Programme unter politischem Vorbehalt. Statt die Märkte für die Belange der Kleinbauern aufzuschließen, haben viele Regierungen Armutsbekämpfungsprogramme aufgelegt. Sie sind gegenüber den internationalen Geberorganisationen ordnungspolitisch korrekt, klarer abgrenzbar, einfacher abzurechnen und ihre Wirkungen lassen sich besser messen.

Schlussfolgerung

Private Standards können ohne politischen Rahmen für sich allein nicht effektiv funktionieren. Sie müssen ergänzt werden durch unterstützende nationale staatliche Politikmaßnahmen. Das setzt eine explizite Standardpolitik und umfangreiche Investitionen voraus. Eine politische Strategie zur offensiven Teilnahme an anspruchsvollen Standardprogrammen ist mit großen Herausforderungen verbunden. Länder mit niedrigem Einkommen sind auf ausländische Hilfe angewiesen.

11 Politische Rahmenbedingungen in Deutschland

11.1 Nationale politische Vorgaben

Viele zentrale Elemente der Standardsysteme stehen oben auf der Agenda der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, sowohl bilateral als auch multilateral. Hierzu gehören u.a. die Verfolgung der Nachhaltigkeitsziele bei Produktion und Konsum, die Übertragung einer Marktregulierung an den Privatsektor, die Internalisierung von ethischen Normen in das Marktgeschehen oder die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung auf PPP-Maßnahmen, auf Lieferketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und auf Innovationszentren (Stakeholder-Plattformen). In den privaten Nachhaltigkeitsstandards fließen diese Aspekte zusammen und werden gebündelt, weshalb auf sie als wirtschaftspolitisches und entwicklungspolitisches Instrument viel Gewicht gelegt wird.

Diesen Vorstellungen wird auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung Rechnung getragen, wo es unter „Verantwortung in der Welt" heißt:

- „Wir setzen uns ein für den Schutz globaler öffentlicher Güter und für gerechte Welthandelsbedingungen. Deshalb streben wir insbesondere einen entwicklungsorientierten Abschluss der WTO Welthandelsrunde und einen fairen Interessenausgleich mit den Entwicklungsländern an. Das muss auch für den weltweiten Agrarhandel gelten. Wir wollen die Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern verbessern. Wir setzen uns für verbindlich festgeschriebene, international anerkannte menschenrechtliche, ökologische und soziale Mindeststandards wie der ILO-Kernarbeitsnormen ein. Wir setzen uns deshalb für die Aufnahme dieser Standards in allen Handelsabkommen der EU ein. (S. 181)

- Wir streben für die Zeit nach 2015 Nachhaltigkeitsziele (SDG) an, die auf breitenwirksames, inklusives, ressourcenschonendes und kohlenstoffarmes Wachstum ausgelegt sind. Wir wollen eine aktive Rolle dabei spielen, dass die Weiterentwicklung der Millenniumsziele zu universellen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitszielen führt." (S. 181)
- „Wir werden darauf dringen, dass transnationale Unternehmen soziale, ökologische und menschenrechtliche Standards einhalten." (S. 180)
- „Im Rahmen der grundsätzlichen Ausrichtung unserer Entwicklungszusammenarbeit fördern wir insbesondere die ländliche Entwicklung". (S. 182)

Der Koalitionsvertrag spricht allerdings weniger von privaten Standards, sondern von staatlichen Mindeststandards, die verbindlich sind. Nur bezüglich des Verhaltens transnationaler Unternehmen wird Bezug auf eine gute freiwillige Praxis genommen.

Bundeskanzlerin Angela Merkel erkennt die Bedeutung freiwilliger Nachhaltigkeitsstandards an, wie z.B. im Vorwort des Berichts des Rats für Nachhaltige Entwicklung deutlich wird:[50] „Die Bundesregierung unterstützt den Deutschen Nachhaltigkeitskodex als freiwilliges Instrument, um die Nachhaltigkeitsidee weiter zu verbreiten und nachhaltiges Wirtschaften zu fördern." Sogar in ihrer Neujahrsansprache 2014 finden sie Erwähnung: „...die großen Wettbewerbschancen auf den internationalen Märkten zu nutzen und gleichzeitig soziale und ökologische Standards zu behaupten."[51]

Dass Standards auch auf die Tagesordnung des G7-Treffens im Sommer 2015 in Elmau kamen, erfolgte auf Initiative der Bundesregierung. Zu dem Zweck hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundeskanzleramts (Sherpa-Stab) ein spezielles Steuerungskomitee eingerichtet, in dem fast alle Ministerien vertreten sind. Die Koordination liegt beim BMZ und BMAS. Damit ist das Thema nicht nur für die Bundespolitik aktuell geworden, sondern auch auf einer hohen politischen Ebene verankert und wird als Vorgabe für einen internationalen Prozess vorbereitet. Im März 2015 fand als G-7 Stakeholder Dialog eine internationale Tagung des BMZ und des BMAS zu sozialen und ökologischen Standards in globalen Lieferketten statt. Zahlreiche prominente Vertreter internationaler Organisationen und die Generalsekretäre der ILO und OECD sowie

[50] www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Der_Deutsche_Nachhaltigkeitskodex_DNK_texte_Nr_47_Januar_2015.pdf)
[51] www.tagesschau.de/inland/neujahrsansprache-merkel-101.html (Minute 8'25 – 8'33)

der Präsident der Weltbank waren beteiligt.[52] Die Initiative hat die volle Unterstützung der Internationalen Arbeitgeberorganisation IOE erhalten.[53]

11.2 Politische Vorgaben der EU

Die EU verfolgt schon seit längerem schwerpunktmäßig Nachhaltigkeitsziele. In ihrer Sustainable Development-Strategie von 2006 [54] nimmt die EU Bezug auf die globalen Nachhaltigkeitsstandards. In vielen Dokumenten werden die privaten Standardinitiativen im Entwicklungskontext thematisiert. In ihrem Kohärenzbericht von 2013 betont die EU: „Die Kommission erkennt an, dass freiwillige handelsbezogene Nachhaltigkeitssicherungskonzepte, wie Regelungen für fairen und ethischen Handel, einen bedeutenden Beitrag zur Förderung der nachhaltigen und integrativen Entwicklung leisten."[55] Schon 2009 thematisiert der Kohärenzbericht das Problem, dass Produzenten in Entwicklungsländern die hohen Anforderungen von vielen privaten Standardinitiativen oft nur schwer erfüllen können.[56] 2013 stellt der Bericht lediglich fest: "Die Standards verbessern die Chancen der Kleinproduzenten in den Entwicklungsländern."[57]

Die EU setzt sich mit den privaten Nachhaltigkeitsstandards in einer speziellen Studie intensiv auseinander. Sie erörtert die Stärken und Schwächen und wägt ab, welchen Weg der Staat gehen sollte. Was die Standardpolitik anbelangt, erörtert sie verschiedene sanfte Optionen:[58]

1. Die EU behält den Status quo bei, es gibt keine gesetzliche Regelung der Zertifizierungssysteme. Diese Option geht von der Annahme aus, dass die derzeitigen rechtlichen Grundlagen ausreichen, um Missbrauch und Irreführung zu verhindern. Es liegt in der Verantwortung der privaten Standardinitiativen, Verfahren zu harmonisieren und Regeln zu setzen.

2. Die EU verschafft sich eine kontinuierliche Übersicht über die Art, wie die privaten Standardinitiativen operieren und gibt einen Meta-

[52] www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/03_en/2015-03-10-g7-konkrete-lieferketten_en.html
[53] www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Other_International/Organisations/G20/EN/_2015-03-11__Preli
[54] EU COM 2006
[55] Europeaid, PCD-Bericht 2013, S. 65
[56] „The EU policies could further seek to coordinate and influence private standard setting to ease the burden on developing countries' producers." EU COM 2009b, S. 236
[57] Europeaid, PCD-Bericht 2013, S. 65
[58] EU-Kommission 2009b, S. 34 ff

Standard als eine Art „Leitlinie der besten Standardpraxis" vor. Die Vorgabe kann:

a. freiwillig sein: Wer will, kann sich an sie halten; wer davon abweicht, wird nicht sanktioniert.
   - Die Übereinstimmung wird vom Staat prämiert.
   - Die Bekanntmachung der Übereinstimmung bleibt den Standardorganisationen selbst überlassen.

b. obligatorisch sein: Nur private Standardinitiativen werden registriert und bekommen eine Zulassung, die dem staatlichen Meta-Standard entsprechen.

3. Die EU beschränkt sich auf eine rechtliche Definition von Schlüsselbegriffen, mit denen private Standardinitiativen hantieren.

Diese Studie führt Nachteile der obligatorischen Option (2b) aus:

- Die Registrierung und Überwachung verursachen Kosten, die entweder vom Staat getragen werden müssen oder andernfalls die Zertifizierungskosten für die Erzeuger weiter in die Höhe treiben.
- Erhebliche Steuermittel werden gebunden, weil Mechanismen für die Kontrolle durch staatliche Inspektoren gegen illegale Praktiken und für die Beratung zur Konformitätserfüllung eingerichtet werden müssen.
- Umgehungstatbestände sind fast unvermeidlich; sie führen die Rechtssicherheit ad absurdum.
- Viele Fragen der Entwicklungskohärenz lassen sich schlecht gesetzlich fassen.
- Es gibt eine Überlappung der Zuständigkeit zwischen Staat und den Standardsystemen sowie eine Doppelung bei stichprobenartigen Betriebsprüfungen.
- Die privaten Standardinitiativen sollen sich stärker um das Vertrauen der Stakeholder bemühen, als um das des Staates. Staatliche Aufsicht lenkt ab.
- Vorschriften engen die innovatorischen Prozesse und den Spielraum der privaten Standardinitiativen ein, sich um Glaubwürdigkeit, Originalität und Differenzierung zu bemühen.
- Die staatlichen Vorgaben könnten die Flexibilität der privaten Standardinitiativen einschränken, sich besser an lokale Verhältnisse und bäuerliche Zielgruppen anzupassen.

Diese Einwände reichen der EU-Kommission aus, um eine obligatorische Regelung zu verwerfen (2b); sie hat keine Einwände gegenüber den aufgeführten Optionen 1, 2a und 3. Darüber hinaus gibt es keine Einwände gegen die Einführung eines verbindlichen Inventars aller privaten Standards und eine Klassifizierung von privaten Standardinitiativen. Die Option, dass der Staat ausschließlich durch Kooperation mit den Meta-Standards auf die Standards einwirkt, hat die EU-Studie nicht diskutiert.

Bei der politischen Einschätzung durch europäische Institutionen fällt auf, dass die Frage, ob eine Vorgabe für private Standardinitiativen notwendig sei, stark von der Einschätzung europäischer Verhältnisse geprägt ist.[59] Die entwicklungspolitische Beurteilung steht nicht im Fokus. Das ist schwer verständlich angesichts der Tatsache, dass

- die (meisten) privaten Standardinitiativen global agieren;
- die meisten spezialisierten Standards an Produkten der tropischen Landwirtschaft ansetzen und
- die Schwächen des Systems vor allem in Entwicklungsländern zum Tragen kommen.

Was in der EU gut funktioniert, sollte nicht Maßstab für Entwicklungsländer sein.

In dem Bericht der EU-Kommission zum Fairen Handel werden die Grundsätze zu einer Standardpolitik offengelegt.[60] Die Kommission erkennt das große Potential der privaten Standardinitiativen an, um das Bewusstsein auf Verbraucher- und Erzeugerseite für Nachhaltigkeit zu schärfen und Märkte zu transformieren[61]. Sie lehnt allerdings eine staatliche Regulierung der privaten Standardinitiativen ab. Allenfalls in Bezug auf eine „gute Praxis" der privaten Standardinitiativen bezüglich Informationsfluss, Transparenz, Nichtdiskriminierung und unerwünschte Wirkungen auf Erzeuger sei eine Intervention denkbar. In Entwicklungsländern sieht die Kommission allerdings schon eine Rolle des Staates zur Intervention.

Entsprechend wurden die EU-Leitlinien verabschiedet.[62] Die 2010 verabschiedete Mitteilung der EU "Best Practice für die freiwilligen Zertifizierungspro-

[59] Z.B. CEN BT WG 177 "…concludes that there is no need for a specific quality and environmental management system standard for agricultural activities at European level." Okt. 2007, Empfehlung 2
[60] EU Commission 2009b
[61] aaO S. 6
[62] EU Kommission 2010a

gramme zu landwirtschaftlichen Produkten und Nahrungsmitteln" ist allerdings nicht dazu geeignet, die Schwächen des Systems auch nur ansatzweise zu korrigieren. Sie stellt lediglich unverbindliche Leitlinien für „die beste Praxis" der freiwilligen Zertifizierung auf, die aber von keinem Umsetzungsinstrument auf EU-Seite begleitet wird. Kein Registrierungs- und Belohnungssystem geht mit ihr einher. Explizit verzichtet die Leitlinie auf einen gesetzlichen Akt.[63] Das ist wenig nachvollziehbar angesichts der Ziele der Leitlinien: Es ist von Transparenz, Glaubwürdigkeit, Effektivität, Verbot der Irreführung und „mit staatlichen Regulierungen konsistentem Handeln" die Rede. Damit ist die „Mitteilung" nicht dazu geeignet, Green Washing, Missbrauch der Nachfragemacht oder Diskriminierung von kleinen Produzenten aus Entwicklungsländern zu verhindern.

Was die konkrete finanzielle Zusammenarbeit mit Zertifizierungssystemen angeht, verweist die EU-Generaldirektion für Entwicklung auf die Förderung des Fairen Handels und anderer handelsbezogener fairer Aktivitäten. Hier seien 2007 und 2008 19,4 Millionen Euro als Kofinanzierung mit Nichtregierungsorganisationen investiert worden, primär im Bereich der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung in Europa. Bei überseeischen Aktivitäten hat sich die DG-DEV vorgenommen, Schwerpunkte auf Wirkungsanalysen, Bewertung von Schwierigkeiten bei der Standarderfüllung und Zertifizierung sowie Verbesserung der Transparenz zu setzen.[64]

Als Zusammenfassung kann das folgende Zitat dienen: „The Commission sees scope for further reflection around the principles for maximizing the impact of private trade-related sustainability assurance schemes, while avoiding entering into defining what are the appropriate sustainability standards to be followed by these private schemes."[65]

Inkohärenzen

Es besteht ein Widerspruch zwischen den Zielen der EU-Agrarpolitik und den Zielen der Nachhaltigkeitsstandards (vgl. Kapitel 3.4.). Die EU-Agrarpolitik dient dem Oberziel, die EU-Landwirtschaft international wettbewerbsfähiger zu machen. Das europäische (und nationalstaatliche) Fachrecht, die Agrarsubventionen, die Lebensmittelpolitik, die EU-weiten Standards und die Handelsnormen werden unterschwellig für dieses Ziel einsetzt. Dagegen verfolgen die Nachhal-

[63] Unter 1.2 zu Fußnote 4 spricht der Text davon, das „legislative action was not warranted."
[64] EU Commission 2009b, s. 9/10
[65] EU Commission 2009b, S. 10

tigkeitsstandards globale Nachhaltigkeitsziele mittels einer Importpolitik des Agrobusiness. Während die EU-Agrarpolitik die sogenannte Qualitätsoffensive als Schutz- und Förderinstrument für die europäischen Agrarinteressen einsetzt, um es ausländischer Konkurrenz auf dem Binnenmarkt schwer zu machen, sollten bei ökologischen und sozialen Standards weltweite Entwicklungsziele zum Zentrum stehen.

Das EU-Agrarprogramm unter Kapitel II, Artikel 17 Qualitätsprogramme für agrarische Produkte und Futtermittel[66] gewährt Zuschüsse zur Unterstützung bei den fixen Kosten von Standards sowie bei den jährlichen Anreizzahlungen. Als weiteres Beispiel seien die Cross Compliance-Auflagen genannt. Sie binden die enormen Summen der EU-Agrarausgleichszahlungen (Säule 1 von GAP) an Verpflichtungen aus den Bereichen Umweltschutz, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz. Viele dieser Auflagen der Cross-Compliance sind reine EU-Standards, die nur Europa betreffen und deshalb keinen Bezug zu internationalen Standards haben. Auch gibt es deutliche Systemunterschiede zwischen Cross Compliance und privaten Standards. Dennoch überlappen sich eine ganze Reihe von Cross Compliance Auflagen mit privaten Standards und Zertifizierungsprogrammen,[67] die der internationale Handel den Bäuerinnen und Bauern weltweit abverlangt. Die Konkurrenten außerhalb der EU erhalten für die gleichen oder ähnlichen Leistungen keine staatlichen Zuschüsse.

11.3 Standards in der deutschen Entwicklungspolitik

Private Standardinitiativen sind nicht das einzige politische Instrument, auf das die deutsche Entwicklungspolitik ihre globale Nachhaltigkeitspolitik baut. Allerdings wird ihnen eine wichtige Bedeutung zugeordnet.

Das BMZ-Grundsatzpapier für die ländliche Entwicklungsstrategie "Ernährung sichern – Zukunft ernten" [68] – entstanden unter der Vorgängerregierung – widmet den Agrarstandards ein eigenes Kapitel. Der folgende Akzent wird gesetzt: „Standards sind daher wichtige Elemente in Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung von Lieferketten." Probleme sieht das Ministerium in Bezug auf die Marktmacht der Einkäufer. Die Belange der Entwicklungsländer könnten dadurch nicht hinreichend in die Standardentwicklung eingebracht werden und kleine Produzenten könnten technisch und finanziell

[66] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf#page=42&zoom=auto,0,381; siehe S. 46
[67] Jongeneel/Hertzfeld, 2012, S. 104 ff
[68] BMZ, Ernährung sichern, Zukunft ernten – 13 Themenblätter zu ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung, Bonn/Berlin , Juni 2013, ohne Seitenangae; Zitat: letzte Seite

überfordert sein. Fördern will das BMZ Multistakeholder-Initiativen (Runde Tische, Lernplattformen), professionelle Geschäftsmodelle des Einbezugs von Kleinproduzenten und Anstrengungen zur Harmonisierung der verschiedenen Standardinitiativen. In dem BMZ-Strategiepapier desselben Jahres[69] spielen die Standards nur eine geringe Rolle. Sie werden lediglich erwähnt als Feld der Zusammenarbeit mit Unternehmen und als Bestandteil des Aufbaus einer leistungsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft, ohne Erwähnung eines eigenen Aktionsprogramms.

Bundesminister Dr. Gerd Müller und sein Ministerium betonen die Bedeutung der Standards: „Wir setzen uns für die Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsstandards und mehr fairen Handel ein... Wir wollen Bürgern, Organisationen und Unternehmen aufzeigen, dass jeder durch das eigene Verhalten einen Beitrag zu einer gerechteren Welt leisten kann. Damit Verbraucherinnen und Verbraucher bewusstere Kaufentscheidungen treffen können, sind mehr Transparenz und verlässliche Informationen über die verschiedenen Siegel und Standardsysteme nötig."[70] Der „Qualitätscheck Nachhaltigkeit", ein Internetportal für eine umfassende Übersicht aller Standards, wurde eingerichtet. „Die Förderung von Nachhaltigkeitsstandards in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist keine neue Maßnahme"; heißt es in einer Selbstdarstellung des BMZ. Und weiter: „Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt seit vielen Jahren die Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstandards in der Land- und Forstwirtschaft."

Dabei sind Standards immer Teil des Förderansatzes „Lieferketten" und/oder der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft: „Wir fördern die Entfaltung privatwirtschaftlicher Initiative und den Aufbau von Lieferketten im ländlichen Raum. Insbesondere werden wir solche Maßnahmen und Investitionen unterstützen, bei denen Kleinbauern Zugang zu Märkten, beruflicher Qualifizierung und Finanzdienstleistungen erhalten. Wir sehen Fairen Handel als wichtigen Aspekt der Unterstützung des Marktzugangs von Kleinbauern an und werden ihn entsprechend fördern." [71]

Die enge Verknüpfung von Standards mit Wirtschaftsförderung und die enge Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen werden in folgender Aussage deut-

[69] BMZ, Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft – entwicklungspolitisches Konzept, BMZ Strategiepapier 3, 2013
[70] „Ein Jahr Entwicklungspolitik" von Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller", http://www.bmz.de/20141217-1
[71] www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/Unternehmerische_Verantwortung/oekostandards/deutsche_politik/index.htm)

lich: „Auch die Partnerschaftsprojekte des BMZ mit der Privatwirtschaft dienen als Hebel, die Standards attraktiv für die Wirtschaft zu machen und sie inklusiver zu gestalten."[72] Angedeutet ist aber auch die Sorge um die Ganzheitlichkeit des Vermarktungsansatzes: die Förderung der Nahrungsmittelvermarktung für den Binnenmarkt dürfe nicht aus dem Blick verloren werden.

„Wichtigste Prämissen für eine entwicklungsförderliche Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sind hierbei: Einhaltung von Nachhaltigkeitsstandards und Einbettung in umfassende Sektoransätze, Förderung des Dialogs zwischen allen Akteuren, Förderung und Erprobung inklusiver Formen der Zusammenarbeit zwischen Kleinbauern und Wirtschaft und ihre qualitative Ausgestaltung: Stärkung der Management- und Organisationskompetenz von Kleinbauern innerhalb von Lieferketten (empowerment in markets) sowie Komplementarität von Cash und Food Crops." [73]

Die Zukunftscharta des BMZ von 2014 markiert einen wichtigen Meilenstein. Hier konstatiert das Ministerium: „Zugleich muss Deutschland national wie international darauf hinwirken, dass soziale und ökologische Standards weltweit eingehalten werden… und die Einhaltung verbindlicher Regeln und Standards gewährleistet (werden)." (S. 29)[74] „Durch eine kluge Kombination von gesetzlichen Rahmenbedingungen und ökonomischen Anreizen kann… der Umweltraum effizienter gemacht werden… Gleichzeitig muss die nachhaltige Produktion von Lebensmitteln in Deutschland ebenso wie in unseren Partnerländern verstärkt gefördert werden."

11.4 Initiativen der Entwicklungspolitik

Es ist sehr schwer zu erfassen, wie die Bundesregierung bei einem solchen Querschnittsthema agiert, weil die Zuständigkeiten auf verschiedene Ministerien und Referate aufgeteilt sind. Außerdem gibt es keinen Haushaltsposten, der dem Untersuchungsthema umfassend entspricht.[75] Zusammenhängende Beschreibungen einer Standardpolitik fehlen.

Im Auftrag des BMZ haben alle deutschen Durchführungsorganisationen im Entwicklungsbereich Programme zur Förderung ökologischer Standards in ihre

[72] (http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie233_Informationsbroschuere_2) Farmer Business Schools
[73] Vgl. Konzept Förderung nachhaltiger Landwirtschaft, op. cit.
[74] Vgl.www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/november/20141124_Minister-Mueller-uebergibt-Zukunftscharta-an-Bundeskanzlerin-Merkel/kurzfassung_zukuftscharta/index.html
[75] Gesprächsanfragen der GKKE wurden an die verschiedenen Ministerien mit dem Hinweis abgelehnt, dass sie ja nur Spiegelreferatsfunktionen hätten.

Arbeit integriert. Dabei arbeiten sie mit Nichtregierungsorganisationen, nationalen Behörden und internationalen Organisationen zusammen. Außerdem beteiligt sich das BMZ am "Fairtrade Access Fonds" der KfW-Entwicklungsbank. Dieser förderte 2013/2014 18 Fair Trade-Kooperativen in Lateinamerika durch Kredite in Höhe von 12,5 Millionen USD. Eine Ausweitung der Fonds-Aktivitäten nach Afrika ist in Planung.[76]

Die GIZ hat im Internet den „Qualitätscheck Siegelklarheit" eingerichtet (vgl. Kasten Kap. 12.1.1.). Er gibt den Verbrauchern elektronisch Möglichkeiten an die Hand, die verschiedenen privaten Standardinitiativen zu vergleichen. Das Instrument ist darauf ausgerichtet, eine staatlich geprüfte und neutrale Klassifizierung der privaten Standardinitiativen vorzunehmen. Entwicklungspolitische werden jedoch noch nicht ausreichend ausgeführt.

Für die Arbeit der GIZ im Bereich Landwirtschaft[77] hat das Ministerium das Konzept der nachhaltigen Landwirtschaft zur verbindlichen Richtschnur erklärt. Hier wird der Versuch unternommen, dem vagen Konzept einen konkreten Inhalt zu geben. Dazu verwendet die Entwicklungspolitik das ausgeklügelte Messverfahren RISE (Response-Inducing Sustainability Evaluation).[78] RISE ist eine Evaluierungsmethode, die auf Feedbackgespräche und eine partizipatorische Beratung ausgelegt ist. Die Methode würde sich aber auch zur Messung der Solidität von Nachhaltigkeitsstandards eignen, was bislang nicht umgesetzt wurde.

Farmers Business Schools ist ein weiteres Programm mit Bezug zu den privaten Standardinitiativen. Diese Schulen bieten Weiterbildungsangebote, die auf die speziellen Bedürfnisse von Menschen im ländlichen Raum zugeschnitten sind. Dort wird das nötige Wissen etwa über Vermarktung, Qualitätsstandards und Möglichkeiten der Weiterverarbeitung der geernteten Produkte vermittelt. Mit deutscher Unterstützung wurden solche Bildungsangebote in West- und Zentralafrika für den Kakao-Anbau aufgebaut. In einem ersten Schritt wurden mehr als 440 Beratungskräfte ausgebildet, die anschließend ihre erworbenen Fähigkeiten und Methoden an mehr als 100.000 Kakao-Bauern weitergegeben haben.[79]

[76] www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/fairer_handel/engagement/index.html
[77] Sektorvorhaben Nachhaltige Landwirtschaft (NAREN), vgl. www.giz.de/nachhaltige -landwirtschaft
[78] RISE wurde entwickelt von der Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften HAFL in der Schweiz und seine Anwendung muss von HAFL lizensiert werden.
[79] www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren /Materialie233_Informationsbroschuere_2) Farmer Business Schools

Das Programm Aid for Trade soll helfen, die Probleme anzugehen, die die Ausweitung des Handels behindern. Dazu gehören als Teil einer sehr langen Liste möglicher Fördermaßnahmen mangelnde Qualitätsinfrastruktur sowie Nichteinhaltung erforderlicher Standards (Qualität, Umwelt, Gesundheit und Soziales). Insgesamt 220 Mio. Euro hat die Bundesregierung dafür bereitgestellt, die Hälfte für AKP-Länder. Was tatsächlich in Maßnahmen für Lebensmittelstandards investiert wurde, ist nicht ausgewiesen.[80]

11.5 Meta-Governance Ansätze

Es herrscht ein breiter Konsens auch auf Regierungsseite darüber, dass der Wildwuchs unter den privaten Standardinitiativen ein großes Problem darstellt. Die Setzung der Standards erfolgte privat, spontan, ungeplant und unkoordiniert. Viele unterschiedliche Akteure, Arten von Standards und Konformitäts-Systemen sind am Werk. Zu viele ähnliche Standards führen zu Doppelungen, Intransparenz, Misstrauen, Verwirrung, Legitimitätsproblemen, Konkurrenz, Verwässerung durch gegenseitiges Unterbieten (Green Washing). Um das Potential besser zu nutzen, muss ein Rahmen vorgegeben werden und eine Koordination erfolgen, entweder durch den Staat oder selbstbestimmt durch Meta-Standards.

Eine Meta-Governance bedeutet eine Koordination von verschiedenen fragmentierten, sich selbstbestimmenden regulatorischen Systemen. Der Staat hat die Regulierung den privaten Akteuren überlassen, die sich gegenseitig beeinflussen und über die Zeit durchaus im Eigeninteresse eine gewisse Koordination anstreben. Die Meta-Governance wirkt aber auch stark auf den Staat zurück. Deshalb haben Regierungen ein großes Interesse daran, bei den Meta-Standards präsent zu sein.

Allerdings schließen sich nur die „guten" Standard-Initiativen zusammen. Die fragwürdigen privaten Standardinitiativen werden und wollen sich nicht regulieren lassen, wie z.B. Akteure, die Green Washing, Missbrauch oder Wettbewerbsbeschränkung durch Standards betreiben. Außerdem gilt die Meta-Governance nur für die Mitglieder, die sich den freiwilligen Standards angeschlossen haben, d.h. ihre Breitenwirksamkeit ist beschränkt. Insofern sind die Meta-Standards letztlich kein vollständiger Ersatz für eine umfassende staatliche vorgegebene Orientierung. Wahrscheinlich ist beides nötig und sinnvoll: So viel Eigenkoordination wie möglich, soviel staatliche Vorgabe und Übernahme wie

[80] www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/themen/wirtschaft/Strategiepapier309_09_2011.pdf, S. 3

nötig. Die EU und die Bundesregierung setzen auf Meta-Governance Ansätze und versuchen interventionistische Ansätze zu umgehen.

Die unterschiedlichen privaten Standardinitiativen im Agrar- und Lebensmittelbereich haben mittlerweise verschiedene Initiativen gestartet, um ihre Standardkriterien und Verfahren mit Meta-Standards zu harmonisieren. Die GFSI (Global Food Safety Initiative) ging von den B2B-Standards aus (GlobalG.A.P, BRC, IFS und SQF) und konzentrierte sich auf die gegenseitige Anerkennung der Lebensmittelsicherheitsstandards. Dieser von der Wirtschaft betriebenen Initiative sind inzwischen 16 andere B2B-Standards beigetreten. Ihre harmonisierten Standards können von der Politik nur begrüßt werden.

Der andere große Meta-Governance Ansatz im Lebensmittelbereich ist die ISEAL-Alliance (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance), eine gemeinsame Gründung von sozialen (SAI-Social Accountable International), agrarökologischen (IFOAM) und Fairtrade Standardallianzen (von NRO vorangetrieben), die sich gemeinsam dem Nachhaltigkeitsziel verpflichtet fühlen. ISEAL hat gegenwärtig 16 Voll- und sieben assoziierte Mitglieder. ISEAL will die Nachhaltigkeitsaspekte der Mitglieder stärken, verbessern und dient als Plattform für eine Harmonisierung. Über 50 neue Standards wurden von ISEAL beraten. So wurde erreicht, dass keine schlechten Praktiken übernommen oder Doppelungen aufgebaut wurden und stattdessen auf positive Erfahrungen zurückgegriffen werden konnte.

Aus den Erfahrungen anderer Meta-Standards, wie JO-IN (Joint Initiative on Corporate Accountability and Workers Rights) oder GOMA (Global Organic Market Access) – Nachfolger von ITF (International Task Force on Harmonization and Equivalence on Organic Agriculture) – hat ISEAL gelernt. Ein behutsames Vorgehen ist angesagt. Es ist ratsam, eine gewisse Fragmentierung hinzunehmen.

ISEAL vermeidet eine direkte Intervention in den delikaten Bereich der Standardkriterien. Stattdessen konzentriert sich die Alliance auf andere Gemeinsamkeiten. Ihre Harmonisierungsversuche zielen auf die Koordination von guter wirtschaftlicher Praxis mit Hilfe eines Codex. Dem können Mitglieder beitreten. Die gute Praxis bezieht sich auf das Setzen von Standards, Wirkungsanalyse, Nachweismethoden der Konformität und ISEALs Vertrauenswürdigkeitsprinzipien. Es gibt auch andere Codizes innerhalb von ISEAL, die freiwillig sind, wie z.B. Akkreditierung, Kompetenz der Auditoren, Zugänglichkeit der Zertifizie-

rung für Entwicklungsländer-Erzeuger und staatliche Nutzung von freiwilligen Standards.

ISEAL bietet Hilfsdienstleistungen über eine Consulting an. Sie unterstützt die Etablierung neuer Initiativen und betreibt Lobbyarbeit gegenüber Regierungen und UN-Organisationen für Nachhaltigkeitsstandards. ISEAL nimmt Kompatibilität mit dem WTO-TBT-Abkommen für sich in Anspruch. Den größten Einfluss hat ISEAL über den Standard Setting Code. Zur Effektivität von ISEAL hat beigetragen, dass das starke Sekretariat relativ autonom agiert und auch Themen aufgreift, die die Einzelmitglieder nicht allein hätten bearbeiten können. Zu ISEALs Erfolg trägt außerdem bei, dass die Mitglieder nicht nur aus einer Branche kommen, d.h. die Mitglieder sind nicht zwingend Konkurrenten.

Auch wenn die Nachhaltigkeitskriterien nur begrenzt beeinflusst werden konnten, stellt ISEAL sowohl eine wichtige Plattform der Abstimmung als auch eine operative Organisation dar. Sie hat durch die Suche nach einem Konsens von Standards einen Bezugs- und Orientierungspunkt geschaffen. ISEAL hat wesentlich dazu beigetragen, dass Standards für die Produktionsbedingungen in Entwicklungsländern relevant wurden und realistischer gestaltet wurden. Die Allianz hat das Bewusstsein geschärft für die Bedeutung einer fairen, inklusiven und repräsentative Partizipation aller Stakeholder. Die enge Zusammenarbeit von GIZ mit ISEAL und ITC ist zu begrüßen.

Die Internationalen Organisationen sind geeignet, den engen Kontakt zu den Meta-Standards zu halten, weil sie auf der gleichen globalen und übergeordneten Ebene agieren, neutral sind und Sprachrohr für Regierungen sein können.

Andere internationale Initiativen sind bemüht, durch Monitoring und Evaluierung mehr Einsicht in den internationalen Standarddschungel zu bringen (z.B. ITC, COSA, UNFSS, SSI, resove.com). Diese im UN-Spektrum angesiedelten Initiativen haben bislang keine entsprechende Bestätigung durch die bundesdeutsche Politik erhalten.

Die nationalen Bemühungen können noch besser mit den Meta-Standards und den internationalen Organisationen abgestimmt werden. Regierungen sollten durch die Meta-Standards agieren, denn diese sind etabliert. Sie kennen unter den privaten Standardinitiativen die guten und schlechten Performer und die Defizite, die es zu regulieren gilt. Die staatlichen Vorgaben dürfen somit nicht die privaten Initiativen aushöhlen, sondern sollten sie sinnvoll ergänzen.

11.6 Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDG)

Private Standardinitiativen decken naturgemäß nicht das ganze Spektrum der Nachhaltigkeit ab. Es gibt Lücken, die sie mit ihren betrieblichen Auflagen nicht berühren. Armutsbekämpfung muss nicht im Zentrum stehen, aber private Standardinitiativen können so ausgestaltet werden, dass schwache Zielgruppen besser integriert werden. Besonders bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sind die Auflagen sehr rudimentär. Fragen der guten Regierungsführung wie Korruptionsbekämpfung, Gesetzestreue, Streitschlichtung oder Rechtsberatung spielen kaum eine Rolle. Preise sind nicht Teil der Vereinbarungen (bis auf Fairtrade). Den privaten Standardinitiativen ist auch die Sicherung des Lebensstandards der Erzeuger kein genuines Anliegen.

Schon die Rio-Erklärung von UNCED von 1992 hob Nachhaltigkeit als primäres Ziel der Weltgemeinschaft hervor (Prinzip Nr. 8); die Agenda 21 von UNCED konzipierte ein umfassendes Programm zum Umbau der globalen Entwicklung auf Nachhaltigkeit. Beide Dokumente zusammen sind und bleiben die globale Blaupause der UN für Nachhaltigkeit. Insbesondere die Kapitel der Agenda 21 Nr. 4 (Veränderung der Konsumgewohnheiten), Kapitel 14 (Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung) und Kapitel 30 (Stärkung der Rolle der Wirtschaft) lesen sich wie ein Plädoyer für freiwillige, soziale und ökologische Standards in der globalen Landwirtschaft.[81]

Bei der globalen Nachhaltigkeitsdebatte stehen soziale Ziele, Umweltziele und ökonomische Ziele (Entwicklung) im Mittelpunkt. Explizit soll auf die Beseitigung von „unnachhaltigen" Produktions- und Konsummustern hingearbeitet werden. Mit der UN-Millenniumserklärung vom September 2000 wurden die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) im Grundsatz formuliert, die die Entwicklungsagenda bis 2015 dominierten.[82] Mit den MDG trat die Armutsbekämpfung als ein Hauptziel der globalen Nachhaltigkeitsdebatte stärker in den Vordergrund. Bei der UN-Konferenz zu Nachhaltiger Entwicklung von 2012 (Rio+20) wurde die Verständigung auf Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) in Nachfolge der MDG (post-2015 Agenda) als übergreifende Aufgabe der Weltgemeinschaft bestätigt.

Die UN-Vollversammlung hatte eine spezielle Arbeitsgruppe von prominenten Personen ernannt, um zur Umsetzung der Resolution Paragraph 248 der UN-Konferenz zu Nachhaltiger Entwicklung einen Vorschlag zu erarbeiten. Das

[81] Agenda 21 war visionär, denn sie wurde lange vor den Gründungen der einflussreichen Lebensmittelstandards 1997 konzipiert. Siehe: http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf
[82] http://www.un.org/millenniumgoals/

erfolgte mit dem Dokument vom 12. August 2014, in dem 17 Hauptziele und 169 Unterziele vorgeschlagen wurden.[83] Dieser Vorschlag soll auf der UN-Vollversammlung im September 2015 verabschiedet werden. Das Ziel 12 bestätigt das Thema von nachhaltigen Produktions- und Konsummustern der Rio-Agenda 21; einige andere Ziele haben Implikationen zur Nachhaltigkeit der Landwirtschaft, wie Ziel 2 (Hunger beenden). Ausdrücklich wird hier schon im Oberziel benannt, dass dies durch die Verbreitung der nachhaltigen Landwirtschaft erfolgen soll. Auch Ziel 15 (Erhalt der Biodiversität, der Ökosysteme, der Böden) oder Ziel 13 (dringliche Aktionen gegen die Klimaerwärmung) betreffen die Art der landwirtschaftlichen Produktion direkt. Die privaten Standards allerdings finden keine direkte Erwähnung, wohl aber die Verantwortung der transnationalen Unternehmen wie in Ziel 12.6.

So wie einst die MDG die Entwicklungspolitik fokussiert hatten, werden dies in den kommenden Jahren voraussichtlich die SDG tun. Im Kontext der SDG erfahren die Nachhaltigkeitsstandards zusätzliche Aufmerksamkeit: „Support sustainable consumption and production through market development including use of international standards and certification".[84] Die Post 2015-Agenda setzt auf eine zunehmende Verantwortung des privaten Sektors für das Erreichen der globalen SDG.

UNEP hat sich als Vorbereitung der Post 2015-Agenda in seiner viel beachteten Studie zu der Green Economy ausführlich mit Standards im Agrarbereich befasst. Bei aller Euphorie für das wichtige Instrument Nachhaltigkeitsstandards zur Erreichung der SDG streicht der Bericht punktgenau vier Schwächen des Ansatzes heraus:

- Die Kontrolle der privaten Standardinitiativen durch die Konzerne der Industrieländer.
- Das Auseinanderklaffen zwischen den formalen und informellen Märkten in den Entwicklungsländern.
- Die Fragmentierung der privaten Standardinitiativen und Bemühungen um die internationale Harmonisierung.
- Die hohen Kosten der Zertifizierung.[85]

[83] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E
[84] www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1802tstissuesagriculture.pdf
[85] UNEP 2013,, S. 64

12 Forderungen an die beteiligten Akteure

12.1 Erwartungen an die Bundesregierung - Felder der politischen Intervention

Wenn die Politik die Verantwortung für eine Regulierung privaten Akteuren überlässt, muss sie dafür einen Rahmen setzen. Die Meinungen, wie stark der Staat eingreifen sollte gehen weit auseinander. Eine ausgewogene Kooperation zwischen freiwilligen privaten Standards und staatlicher Regulierung ist nötig. Schon jetzt gibt es eine große Bandbreite an Formen der Ko-Regulierung in diesem Bereich (vgl. Kapitel 7.3.). Auf diese Erfahrungen sollte aufgebaut werden.

Die Politik sollte auf **fünf Aktionsfeldern** tätig werden, um den Nutzen privater Standards zu erhöhen und ihre Gefahren einzudämmen:

1. Eine **globale Standardpolitik** muss darauf hinwirken, dass für private Lebensmittelstandards Regeln und Mindestanforderungen gelten und mehr Übersichtlichkeit entsteht.
2. In Entwicklungs- und Schwellenländern müssen **Kapazitäten** bei der Nutzung und der Mitgestaltung von privaten Lebensmittelstandards ausgebaut werden.
3. In Europa müssen **Inkohärenzen** zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der globalen Standardpolitik abgebaut werden.
4. Weltweit muss der **Dialog** der an Standardsetzung Beteiligten gefördert werden.
5. Die internationale Politik muss auch in anderen Bereichen die Standardpolitik **flankieren.** So sollten bei der wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen internationalen Zusammenarbeit auch freiwillige Standards als Regulierungsmechanismus genutzt werden.

12.1.1 Erwartungen zur globalen Standardpolitik

Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, sich für folgende Regelungen einzusetzen:

- ⇨ Staatliche Leitlinien geben eine „Gute Praxis für private Standardsetzung" vor.
- ⇨ Private Standards unterliegen einer internationalen staatlichen Meldepflicht.
- ⇨ Wenn sie Mindestanforderungen im Bereich der Glaubwürdigkeit und Transparenz erfüllen, erhalten sie eine staatliche Registrierung. Das Prüfzeichen muss genutzt werden.
- ⇨ Auf der Grundlage der Leitlinien werden Standards offiziell bewertet und diese Bewertung wird veröffentlicht.

Staatliche Leitlinien

Als Maßstab für die zu entwickelnden Leitlinien sollten die schon weitgehend erarbeiteten und in Gebrauch befindlichen freiwilligen Kriterien der Meta-Standards dienen, z.B. ISEAL (**I**nternational **S**ocial and **E**nvironmental **A**ccreditation and **L**abelling Alliance), GFSI (Global Food Security Initiative), Global Compact, SAFA (Sustainability Assessment of Food and Agriculture) der FAO[86], SAI (Social Accountability International) – Plattform, GSSI (Global Sustainable Seafood Initiative), FSI (Floriculture Sustainable Initiative), FAB-Principles (Food and Agro-Business Principles des UN Global Compact) des ITC (International Trade Center), des BMZ (Siegelklarheit.de) und der EU.[87]

In der Koppelung mit der Meldepflicht und der Einführung eines international abgestimmten Registrierungsverfahrens sowie einer angeschlossenen Datenbank verlieren sie allerdings ihren rein privaten Charakter. Außerdem gehen die bisherigen Vorgaben inhaltlich, besonders was die entwicklungspolitische Dimension anbelangt, nicht weit genug. Durch Mindestanforderungen ließen sich gewisse Schwächen beheben. So könnten

- Regeln zu einer effektiven Mitbestimmung durch die Erzeuger die Dominanz der Aufkäuferinteressen relativieren;

[86] FAO 2012

[87] Auch die Web-Seite der deutschen Verbraucherinitiative http://www.label-online.de kann hinzugezogen werden. Hier sind 129 Lebensmittelstandards untersucht und nach dem Ampelprinzip bewertet.

- nationale Arbeitsgruppen der Standardinitiativen eingerichtet werden, die die Anforderungen besser an die nationalen Bedingungen anpassen ,
- Kriterien eine verbindlichere Definition von Nachhaltigkeit sicherstellen;
- Anforderungen an die Verifizierung und Konformitätsüberprüfung flexibler gestaltet werden, um damit Kleinerzeuger besser einbeziehen zu können und
- Hürden zur Akkreditierung von kleinen, nationalen Zertifizierungsfirmen abgebaut werden, um so die Zertifizierungskosten zu senken.

Teil der bewerteten Kriterien ist ein Raster für ein einheitliches Berichtswesen, ob der betreffende Standard einen Streitschlichtungsmechanismus besitzt und ob er Hilfe für die Kleinerzeuger (Schulung, Beratung, Finanzierungshilfen) anbietet.

Der Qualitätscheck „Siegelklarheit.de"

Am 8.3.2015 ging der von der GIZ für das BMZ entwickelte Qualitätscheck ans Netz. An Hand von mehr als 400 Mindestanforderungen sollen Sozial- und Umweltsiegel bewertet werden. Das System wurde zusammen mit der ITC entwickelt und mit ISEAL abgesprochen. Am Beispiel von 13 existierenden Siegeln des Textilbereichs wird eine Bewertung in drei Stufen vorgenommen: „erfüllt besonders hohe Anforderung", „erfüllt unsere Mindestanforderungen" und „erfüllt unsere Mindestanforderungen nicht". Gemessen werden Anforderungen an die Glaubwürdigkeit und die Sozialverträglichkeit. Verschiedene Kriterien bekommen eine unterschiedliche Gewichtung für die Gesamtbewertung. Der Check startet mit dem Textilbereich, ein Sonderfall, wegen der extrem komplexen und langen Wertschöpfungskette. Außerdem sind bereits Reiter vorhanden für den Lebensmittelbereich, für Holz und für Papier. Diese Bereiche sind im Aufbau.

Einschätzung von Siegelklarheit.de: Die Initiative ist sehr zu begrüßen. Allerdings ist die Web-Seite zu stark auf die Informationsbedürfnisse der Verbraucher ausgerichtet. Die breite Palette von Nachhaltigkeit wird nicht entfaltet und entwicklungspolitische Belange sind noch unterrepräsentiert. Eine Übertragung auf den zu großen Teilen von Familien- und Kleinbetrieben getragen Agrarbereich wäre nur eingeschränkt möglich, da die Sozialkriterien stark auf Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte in Fabriken zugeschnitten sind.

Staatliche Registrierung

Nur wenn ein Standard gewissen Mindestanforderungen genügt, qualifiziert er sich für eine Registrierung. Die Registrierung eines Standards ist freiwillig. Für die registrierten Standards wird ein staatliches Prüfzeichen vergeben, das vielseitig genutzt werden kann. Ausgeschlossen von der Registrierung bleiben solche Standards,

- die kein unabhängiges Kontroll- und Prüfsystem installiert haben, z.B. viele firmeninterne Standards,
- die Punkte der in Kapitel 5 aufgeführten Kriterienkataloge (Sozialstandards, Umweltindikatoren, ökonomische Indikatoren) für jeweils ihr Standardfeld ignorieren,
- die wiederholt eine Mindesterfüllungsquote unterbieten (siehe Kapitel 5),
- die unlautere Geschäftspraktiken betreiben oder Irreführung und Täuschung vornehmen und
- die reine regionale Vermarktungsstandards sind. Dieses Melderegister soll global betrieben werden, z.B. von der ITC, der OECD oder der UNFSS.

Für den Verwaltungsakt der Registrierung sollte das Land zuständig sein, in dem die Standardorganisation ansässig bzw. gemeldet ist. Die Heimatländer haben eine Aufsichtspflicht (siehe weiter unten). Die Länder der Standardsetzer tragen Verantwortung für die Seriosität der Standard-Initiativen, die von ihrem Standort aus operieren. Mit der Registrierung geht die zentrale Erfassung der wichtigsten Merkmale eines Standards einher. Die Übertragung auf eine öffentlich zugängliche Datenbank mit Informationssystem für Erzeuger, Händler und Verbraucher ist naheliegend.

Bewertung von Standards

Die Bewertung der Solidität eines Standards durch die Registrierungsstelle dient der Vergleichbarkeit, soll ein permanenter Anreiz zur Verbesserung sein, ist ein guter Maßstab für den internationalen Stakeholder Dialog über die relative Wertigkeit der einzelnen Anforderungen und ist gute Entscheidungsgrundlage für die Nutzer der Systeme (Verbraucher, Erzeuger, Zwischenhändler). Die Bewertung soll keinen Wettlauf zu höheren Standards bewirken, die die Gefahr der Exklusion weiter erhöhen könnten.

Sozial- und Öko-Standards in globalen Lieferketten

Im Nachfolgeprozess zum G7-Gipfel fordert die GKKE die Bundesregierung auf, ihren Einsatz in der G7 und den internationalen Organisation (WB, IWF, OECD, FAO, UNCTAD, ILO, EU-Kommission) zu erweitern und auf der internationalen Ebene in den relevanten Foren erforderliche Umsetzungsschritte zu unterstützen.

Dieser Prozess ist bislang auf die führenden Industriestaaten beschränkt, die Ursprungs- und Standort fast aller Standardinitiativen sind. Standardnehmer müssen deutlich stärker am Design von Standards beteiligt werden. Hier bietet sich der Bezug auf Grundsätze der Nichtdiskriminierung des multilateralen Handelsregimes an.

Regelungen der SPS- und TBT-Abkommen der WTO

Die Regelungen des SPS- und TBT-Abkommen der WTO bergen wichtige Mechanismen des globalen Interessensausgleichs (vgl. auch Kapitel 7.1.). TBT schreibt z.B. vor, dass Standards „notifiziert" werden müssen. Sie sollen den WTO-Mitgliedsländern vorankündigt werden. Ihnen wird das Recht auf Kommentierung zugesprochen. Auf Anfrage soll es zu Konsultationen kommen. (Entwicklungs-) Länder können gegen Standards Einspruch erheben (Gegennotifizierung). SPS und TBT sehen vor, dass die Mitgliedsländer der WTO für die Durchsetzung der Regeln auch für nichtstaatliche Akteure eines Territoriums sorgen müssen (SPS, Artikel 13 und TBT, Artikel 8).

Umfangreiche Sonder- und Vorzugsbedingungen werden Entwicklungsländern bei Standardsetzung und -durchführung eingeräumt (SPS Artikel 10 und TBT, Artikel 10). Annex 3 vom TBT hält einen „Kodex zur guten Praxis für die Vorbereitung, Annahme und Anwendung von Standards" fest, der wichtige Prinzipien der gegenseitigen Rücksichtnahme unter Mitgliedsländern festschreibt, wie z.B. Nichtdiskriminierung, detaillierte Berichts- und Notifizierungspflichten, Streitschlichtung.

Mit starken Worten verpflichtet das TBT-Abkommen Regierungen dazu, sich um die internationale Anerkennung von Standards zu bemühen, auch schon vor dem Zeitpunkt ihrer Anwendung[88].

[88] Vgl. TBT-Abkommen, Artikel 2.6: „Members shall play a full part …in the preparation.of international standards for products, for which they either have adopted, or expect to adopt technical regulations."

Viele dieser Regeln sind eindeutig nur für staatliche Standards relevant; sie lassen sich nicht auf private Standards übertragen. Andere dagegen sind wichtige allgemeinere Prinzipien der fairen Kooperation zwischen Standardsetzern und Standardnehmern.

Kodex zur guten Standardsetzungspraxis privater Standards

Die GKKE schlägt vor, in Anlehnung an die Grundsätze des TBB und seines Kodex[89] einen ähnlichen „Kodex zur guten Standardsetzungspraxis privater Standards" international zu entwickeln und zu paraphieren. Ein solcher Kodex sollte bei dem TBT-Komitee oder dem ITC angesiedelt werden. Die breite Mitgliedschaft der WTO, sein „rule based"-System, die Stringenz seines Rechtswesens und der direkte Bezug zum SPS- und TBT-Abkommen lassen diesen Vorschlag praktikabel erscheinen.

Die Interpretation und Implikationen der SPS- und TBT-Abkommen in Hinblick auf private Standards[90] sind zwischen den ärmeren Entwicklungsländern (Gruppe der 33 in der WTO) und den reichen Ländern umstritten. Die reichen Länder, in denen die Betreiber der Standardsysteme in erster Linie zuhause sind, verweigern jegliche Zuständigkeit des WTO-Regimes für nicht-staatliche Akteure. Die Entwicklungsländer berufen sich auf Artikel 8, TBT, und Artikel 13, SPS, in denen festgehalten ist, dass Regierungen dafür Sorge tragen müssen, dass private Akteure ihres Territoriums nicht gegen die Regeln der Abkommen verstoßen. Würde sich diese Rechtsauffassung durchsetzen, wäre die Bundesregierung zur Rahmensetzung für globale private Standards gezwungen.

12.1.2 Kapazitäten in Entwicklungsländern ausbauen

Die GKKE fordert von der deutschen Entwicklungspolitik ein umfassendes Verständnis von Standards, das sich nicht auf die Förderung von Standardprogrammen für Exportprodukte beschränkt, sondern auch der Binnenmarktversorgung dient und die Bedingungen auf den informellen Märkten verbessert. Notwendige Mindesthygieneanforderungen und die Gefahr des Marktausschlusses von Kleinproduzenten auf informellen Märkten sollten dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden.

[89] TBB-Abkommen, Annex 3: „Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards"

[90] Die Einwände gegen den angeblich rein privaten Charakter der privaten Standards haben 2005 St. Vincent + Grenadine (mit Unterstützung von Jamaika, Peru, Ekuador und Argentinien) vorgebracht. Die Länder nahmen damals Bezug auf die für sie unvorteilhaften Regelungen von EurepGAP zu Bananenexporten

Die Mitbestimmung der Vertreter aus Entwicklungsländern an der internationalen Standardsetzung und an der nationalen Anpassung durch die Erzeuger muss verpflichtend geregelt werden.

Eine unmittelbare Verbesserung im Bereich der Standards in Entwicklungsländern wird durch die Unterstützung des staatlichen und privaten Kapazitätsausbaus mittels finanzieller und technischer Hilfe erreicht. Dazu verpflichten die SPS- und TBT-Abkommen die Standardgeber (entwickelte Länder) gegenüber den Standardnehmern (Entwicklungsländer). Hauptziel ist Entwicklungsländern zu helfen, ihren Marktzugang zu erhalten, wenn sich technische Hürden auftun.[91]

Mit der zunehmenden Bedeutung der Standards im Süd-Nord-Handel nimmt der objektive Bedarf für Unterstützungsmaßnahmen zu. Deshalb müssen die in Handelsabkommen vorgesehenen Hilfen auch bei privaten Standards gewährt werden. Die Hauptlast dafür sollen die im internationalen Handel tätigen privaten Standardsetzer tragen. Das staatliche Capacity Building durch Europa soll dagegen primär der Aufbauhilfe einer gesellschaftlichen Infrastruktur dienen, die nicht nur die Compliance mit exportrelevanten Standards ermöglicht, sondern auch die Steigerung von Standards auf dem Binnenmarkt. (vgl. Kap. 10).

Als weitere Maßnahmen fordert die GKKE:

- Kofinanzierung von staatlichen ökosystemaren Dienstleistungsprogrammen im Agrarbereich in Partnerländern ausbauen,
- Thematik der Standards auf Binnenmärkten in das Curriculum der Ausbildung von Agrarberatern und Agrarökonomen integrieren,
- Stärkung von Erzeugergemeinschaften und deren Vermarktungsstrategien sowie die Förderung von Gruppenzertifizierung,
- Förderung der Bestandteile privater Standards, die auf die speziellen Bedürfnisse von benachteiligten Zielgruppen und Anbaugebieten eingehen (sog. SDG-Prämie),
- Stärkung von Stakeholdern zur Beteiligung am Design und zur Bewertung der Standards (Wissenschaft, staatliche Administration, Produzentenorganisationen, Gewerkschaften und NRO) sowie
- Förderung von Benchmarking-Prozessen, von Gründungen von nationalen Zertifizierungsfirmen in Entwicklungsländern, von Schulungsprogramme für Standardberater (Farm Assurance Programm) und Be-

[91] Vgl. WTO 1995, S. 74

triebsprüfer und von Maßnahmen zur Senkung der Zertifizierungskosten.

12.1.3 Politikinkohärenzen in Europa und in Deutschland abbauen

Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)

Die GKKE empfiehlt eine neutrale wissenschaftliche Überprüfung der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP): Inwieweit dienen diese der Erreichung staatlicher Standards und verzerren damit den Wettbewerb zuungunsten armer Entwicklungsländer. Spezielle europäische Siegel und die EU-Qualitätsoffensive insgesamt sollen auf mögliche protektionistische Wirkungen hin untersucht werden. Das könnte z.B. das deutsche QS-Prüfsystem oder nationale Herkunftsbezeichnungen betreffen, die keine aussagekräftigen Informationen vermitteln, z.B. das D-D-D Label bei Fleisch.[92]

Es besteht ein politischer Widerspruch zwischen der EU-Agrarpolitik, die subventionierte staatliche Standards handelspolitisch als Qualitätsoffensive einsetzt, und einer unterstützenden Politik zu Sozial- und Öko-Standards in globalen Lieferketten (siehe Kap. 9). Wie groß der handelspolitische Protektionseffekt gegenüber einem Importangebot aus Entwicklungsländern ist, bleibt umstritten. Solche Wettbewerbsverzerrungen müssen eingestellt werden.

EU-Zertifizierungssysteme sollen sich – so weit sinnvoll[93] – auch für ausländische Erzeuger öffnen.

Chemische Pflanzenschutzmittel

Bei der Umweltpolitik spielt die Regulierung der chemischen Pflanzenschutzmittel eine wichtige Rolle. Deutschland ist der größte Exporteur von Pestiziden. Für einen großen Teil dieser Produkte ist in Deutschland keine Zulassung und damit Prüfung beantragt worden, weil sie in der deutschen Landwirtschaft nicht verwendet werden, wie bei vielen Insektiziden gegen tropische Schädlinge. Finden deutsche Zollbehörden jedoch bei Importen entsprechende Rückstände, wird die Ware zurückgewiesen. Die GKKE fordert, dass Pestizide, die aus Deutschland exportiert werden, vorher in der EU geprüft und zugelassen werden müssen, auch wenn sie in Europa direkt keine Anwendung finden.

[92] D-D-D: z.B. bei der Hähnchenfleischproduktion: in Deutschland gezüchtet, in Deutschland gemästet, in Deutschland geschlachtet.
[93] z.B. bei Regionalsiegel würde es keinen Sinn machen.

Bilaterale Handelsverträge

Bei bilateralen Handelsverträgen soll eine regulative Kooperation in Bezug auf ein gemeinsames Vorgehen bei internationaler Standardsetzung (wie z.B. bei SPS und Codex Alimentarius Kommission) vereinbart werden. Diese Kooperation steht unter dem Zeichen eines Politikdialogs über die Standardpolitik mit dem Ziel, die multilateralen Prozesse zu stärken und nicht die bilaterale Harmonisierung, die meist auf eine einseitige Dominanz der Standards des stärkeren Handelspartners hinausläuft.[94]

12.1.4 Dialog der Beteiligten ermöglichen

Meta-Standards

Der Zusammenschluss zu Meta-Standards wird vom Staat gefördert, als Plattform globaler Standarddialoge gestärkt, als Richtschnur für die Standardregistrierung aufgewertet und als mögliche Durchführungsorganisation operativer Projekte anerkannt.

Internationale Plattformen

Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, sich in internationalen Plattformen (UNFSS, ITC, resolve, COSA, SSI, usw.) zu engagieren, sich an der Finanzierung derer Programme zu beteiligen, ihnen Aufgaben zu übertragen (z.B. Evaluierung, Monitoring, Registrierung, Datenbanken, Organisation von Diskussionsplattformen), ihre eigenen politischen Instrumente mit den globalen zu koordinieren und dort erarbeitete Erkenntnisse in ihr politisches Handeln zu integrieren. In diesem Rahmen sollte die Bundesregierung in Entwicklungsländern Multi-Stakeholder Foren, die sich mit Standards in globalen Lebensmittel-Lieferketten beschäftigen, fördern und sich an ihnen beteiligen.

Multi-Stakeholder Task-Force

Die GKKE empfiehlt der Bundesregierung wie in Frankreich eine unabhängige Multistakeholder Task Force einzusetzen. Diese beobachtet und berichtet über die Fairness, Vertrauenswürdigkeit und Inklusion privater Standards, fungiert als

[94] Das ist z.B. modellhaft geregelt in dem Freihandelsabkommen der EU mit Chile. Der vorgesehene „regulative Rat" und die festgehaltenen Ziele der Globalisierung der Standardregelungen von TTIP gehen in die falsche Richtung, hin zu einem Mechanismus koordinierter globaler Machtansprüche im Standardbereich.

Schiedsstelle, prüft die Berichte, koordiniert die verschiedenen Maßnahmen und ist deutsche Relais-Station für den internationalen Dialog. In diesem müssen auch Vertreter entwicklungspolitischer Organisationen (Nichtregierungsorganisationen und Staat) vertreten sein.

12.1.5 Flankierende Politik für Standards fördern

Die GKKE empfiehlt der Bundesregierung die Zuständigkeiten für Federführung für ihre globale Standardpolitik zu Agrar- und Lebensmitteln zwischen den verschiedenen Bundesministerien klarer zu regeln. Die Übernahme von Nachhaltigkeitsstandards soll Voraussetzung sein für Maßnahmen der Entwicklungspolitik mit landwirtschaftlicher Produktions- und Vermarktungskomponente wie der Privatwirtschaftsförderung und der Entwicklungspartnerschaften mit dem Privatsektor, der German Food Partnership und der landwirtschaftlichen Kooperationsprojekte des BMEL.

Stärkung der Akzeptanz qualitativ hochwertiger privater Standards

Die Bundesregierung soll die Akzeptanz privater Standards, die gemäß den Leitlinien einer guten Praxis für Standardinitiativen registriert und bewertet sind (siehe Forderungen an die Bundesregierung) in der internationalen Politik stärken. Staatliches Handeln soll diese auch gegenüber den Verbrauchern und den Unternehmen in Europa durch entsprechende Handeln bzw. Maßnahmen aufwerten. Wenn beispielsweise einem privaten Standard in einem internationalen Vertrag eine Rolle zuerkannt wird oder er in der nationalen Gesetzgebung zur Vorgabe gemacht wird, bedeutet das eine Aufwertung von Zertifizierungssystemen guter Praxis insgesamt. Das Vorbild wird ausstrahlen. Das ist jetzt schon in einigen Bereichen der Fall, z.B. bei der Lebensmittelsicherheit (HACCP), im internationalen Handel mit regenerativer Energie (EEG-Gesetz) und wird eine große Bedeutung bekommen in künftigen Klimaabkommen (Carbon-Footprint Standards). Handelspolitisch könnte die EU zertifizierter Ware Zollvergünstigung einräumen, wie bereits das GSP-plus umweltfreundliche Regierungspolitik belohnt. Beim öffentlichen Beschaffungswesen sollte für zertifizierte Ware Vorrang eingeräumt werden.

12.2 Erwartungen an bestimmte Akteure

12.2.1 Erwartungen an die EU

Blockadehaltung gegenüber staatlichen Vorgaben aufgeben

Die GKKE erwartet von der EU, dass sie ihre Blockadehaltung gegenüber einer staatlichen Vorgabe – Leitlinien für die gute Praxis von privaten Standardinitiativen – aufgibt und für die Nachhaltigkeit einen Mindestkriterienkatalog vorgibt.

Registrierung privater Standards

Zusammen mit den Meta-Standards und internationalen Organisationen soll sie sich für eine Registrierung von privaten Standards einsetzen.

Teilnahme an Wirkungsanalysen und Bewertung privater Standards

Sie soll sich den internationalen neutralen Prozessen der Wirkungsanalysen und Bewertungen von privaten Standardinitiativen anschließen und mit ihnen zusammenarbeiten.

Entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung fördern

Die GKKE fordert von der EU die entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung der europäischen Zivilgesellschaft zu nachhaltigen Standards und fairen Handelsbeziehungen weiterhin und verstärkt zu fördern.

Missbrauch von Standards verhindern

Die EU muss sicherstellen, dass die B2B-Standards den Vorschriften des europäischen Wettbewerbsrechts entsprechen. Standards dürfen nicht missbraucht werden zur Irreführung der Käufer, unfairen Geschäftspraktiken, Machtmissbrauch auf den Märkten, unlauterem Wettbewerb und geheimen Absprachen. Das EU-Recht zur staatlichen Akkreditierung von Betriebsprüfern und Zertifizierern soll genutzt werden, um Transparenz und Verbindlichkeit der Zertifizierungsunternehmen zu erhöhen und den privaten Standardinitiativen dadurch eine bessere gesellschaftliche Glaubwürdigkeit zu vermitteln. Kleine nationale Zertifizierungsfirmen müssen eine Chance zur Akkreditierung erhalten.

12.2.2 Erwartungen an die privaten Standardinitiativen

Partizipation und Mitbestimmung der Vertreter von Entwicklungsländern verbessern

Die GKKE erwartet von den Organisationen der privaten Standardinitiativen, dass sie die Partizipation und Mitbestimmung durch Vertreter aus Entwicklungsländern in den Entscheidungsgremien verbessern und aktiv fördern. Dabei müssen besonders die Kleinerzeugergruppen eine Möglichkeit bekommen, sich besser mit ihren Anliegen in die Entscheidungsprozesse einzubringen.

Anpassung von Standardkriterien an lokale Rahmenbedingungen

Die Standardsetzer müssen größere Anstrengungen unternehmen, um Standardkriterien besser an die verschiedenen örtlichen Kontexte anzupassen. Besonderer Wert ist darauf zu legen, dass nationale Interpretationen der Kriterien zugelassen werden, wie z.B. lokale Gewohnheiten, Materialien und kulturelle Aspekte. Für unterschiedliche Betriebstypen wie kleine Familienbetriebe oder große Anwesen muss es hinsichtlich bestimmter Regelungen auch unterschiedliche Anforderungen geben. Die Standardinitiativen sollen die Anforderungen an die Möglichkeiten der Kleinbauern in Entwicklungsländern anpassen und die Kleinbauernfreundlichkeit ihrer Standards selbst zu einem eigenen Standardbereich ausbauen. Dabei sollen sie auf eine Senkung der Audit- und Zertifizierungskosten hinwirken. Das Problem, dass sich Kleinerzeuger auf häufige Änderungen der Standardkriterien und damit verbundene neue Anforderungen anpassen müssen, soll reduzierten werden.

Einrichtung beratender Arbeitsgruppen

Die Standardinitiativen sollen in allen Ländern, in denen sie aktiv sind, begleitende und beratende Arbeitsgruppen einrichten. Sie dienen als Beraterkreise für die Zentrale, als Vermittler nationaler Belange und organisieren den Dialog mit nationalen Stakeholdern (Verbraucher, Privatwirtschaft, Regierung).

Zusammenarbeit

Private Standardinitiativen sollen stärker zusammenarbeiten und bestehende Standards anerkennen und übernehmen, statt zunehmend neue zu schaffen (Wildwuchs).

Mitwirkung beim Aufbau von Meta-Standards

Die privaten Standardinitiativen sollen am Aufbau von Meta-Standards, Leitlinien und Standard-Registern (vgl. oben) konstruktiv mitarbeiten.

12.2.3 Erwartungen an die Ernährungswirtschaft und den Lebensmittelhandel

Einkaufspolitik zugunsten zertifizierter Ware

Die GKKE fordert die weiterverarbeitende Ernährungswirtschaft und den Lebensmitteleinzelhandel dazu auf, auf solche zertifizierte Ware zu setzen, die den oben genannten Mindestanforderungen für Standards genügt. Damit muss außerdem die Herstellung von Transparenz verbunden sein, ob die mit der zertifizierten Ware versprochenen Standards auch eingehalten werden.

Kundenaufklärung zu Sozial- und Ökostandards

Die GKKE erwartet ein stärkeres Engagement des Einzelhandels für die Aufklärung der Kunden über die Bedeutung von sozialen und ökologischen Standards in globalen Lieferketten. Die Übermittlung dieser Informationen sollte sich in Stil und Charakter deutlich von der gängigen Werbung abheben.

Berücksichtigung von Kleinerzeugern

Einkäufer sollen die Zertifizierungssysteme ihrer globalen Lieferkette daraufhin überprüfen, ob und in welchem Umfang der Einbezug von Kleinerzeugern in Entwicklungsländern besondere Beachtung findet.

Engagement bei Capacity Buildung

Eine stärkere Einbindung von Entwicklungsländern und den lokalen Kleinerzeugern ist ohne intensive Schulung, Beratung und Betreuung der Erzeugergruppen nicht machbar. Bislang wird dieses Engagement weitgehend von den Exporteuren vor Ort, einheimischen Nichtregierungsorganisationen und dem staatlichen Beratungswesen geleistet. Aufgaben, die unmittelbar zu einer Geschäftsbeziehung gehören, dürfen nicht vollständig externalisiert werden. Die GKKE erwartet von den deutschen Supermarktketten und der aufkaufenden Ernährungsindustrie ein finanzielles Engagement zu Capacity Building in den Ursprungsländern.

Meta-Standards statt firmeneigene Standardprogramme

Die GKKE sieht den Trend zu firmeneigenen Standardprogrammen, deren Inhalte oft intransparent sind und deren Kontrolle schlecht überprüfbar ist, mit Sorge und fordert ein Umdenken. Zu viele unterschiedliche Lebensmittelstandards tragen zum Wildwuchs bei, der eher Verwirrung statt Aufklärung schafft. Außerdem sind Zusammenschlüsse von Standards und die Koordination durch Meta-Standards wichtige Schritte, um die globale Bedeutung des Instruments in globalen Lieferketten ökonomisch und politisch zu stärken, was letztlich ein gemeinsames Ziel der Wirtschaft und der Politik ist.

12.2.4 Erwartungen an die Verbraucher

Das individuelle Konsumverhalten ist von dem gesellschaftlichen Bewusstseinsstand abhängig. Nachhaltige Produktions- und Konsummuster sind nur zu erreichen, wenn die Sorge um nachhaltige globale Zukunftssicherung und weltweite Gerechtigkeit handlungsleitend wird. Bewusstsein entwickelt sich nicht ohne Informationen, aber diese allein reichen nicht aus. Das Wissen über die planetarischen Grenzen und über die Bedeutung einer globalen nachhaltigen Entwicklung muss in allen Gruppen der Gesellschaft – inklusive dem Privatsektor – zunehmen.

Von den Verbrauchern erwartet die GKKE, dass sie nicht nur preisbewusst einkaufen, sondern sich auch für die Produktionsbedingungen der Ware interessieren und sich darüber informieren. Der Kauf von zertifizierter Ware und die vorausgehende Erkundigung darüber, was das Zertifikat leistet, ist ein wichtiger Schritt. Jeder Konsument und jede Konsumentin kann beim Einkauf durch kritische Rückfragen deutlich zu verstehen geben, dass ihm bzw. ihr Informationen über die Herkunft, die Umweltbilanz und die Produktionsbedingungen der Ware wichtig sind.

12.2.5 Erwartungen an Kirchen und kirchliche Einrichtungen

Kirchen und kirchliche Einrichtungen müssen in ihrem eigenen Tun und Handeln glaubwürdig für weltweite Gerechtigkeit und nachhaltige globale Zukunftssicherung angesichts planetarischer Grenzen eintreten.

Die Kirchen in Deutschland haben zwar einen Diskurs über „gutes Leben für alle“ und die damit verbundenen Konsummuster begonnen. Aber dieser Diskurs wird nur vereinzelt und begrenzt geführt. Auch ist eine umfassende theologische Reflexion der globalen Nachhaltigkeitsfragen erst im Entstehen.

Sehr viele kirchliche Einrichtungen und Gemeinden haben begonnen, bei der Beschaffung nachhaltigkeitszertifizierte Ware und ökologisch und fair produzierten Kaffee einzukaufen. Auf das Gros der verwendeten Lebensmittel trifft das jedoch noch nicht zu. Nicht zuletzt haben Kirchen und Gemeinden einen umfassenden Bildungsauftrag. Die GKKE fordert Kirchen und Gemeinden auf, auch den individuellen Lebensmittelkonsum kritisch zu reflektieren. Über das Thema privater Lebensmittelstandards kann dabei ein Bewusstsein für nachhaltige Produktion und nachhaltigen Konsum vermittelt werden.

13 Statt eines Fazits

Aus der Perspektive von Partnerorganisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika beobachtet die GKKE die rasante Ausbreitung von privaten Standards im Agrar- und Lebensmittelbereich hinsichtlich der Auswirkungen auf wichtige entwicklungspolitische Zielgruppen mit Sorge. Zur Verbreitung der Standards haben das rasche Wachstum und die kommerziellen Erfolge des globalen Güteraustausches mit Zertifizierung beigetragen.

Im Bereich des internationalen Lebensmittelhandels sind die freiwilligen privaten Standards inzwischen weit verbreitet und etabliert. Das gilt sowohl für den Binnenmarkt der EU, im OECD-Bereich als auch im Agrarhandel mit tropischen Erzeugnissen. Die größten Standardinitiativen sind „Business-to-Business"-Standards, die gegenüber den Verbrauchern nicht angezeigt werden. Viele von ihnen enthalten Sozial- und Umweltstandards, die bereits durch nationales Recht eingefordert werden, sowie menschenrechtliche Komponenten, die in internationalen völkerrechtlichen Übereinkommen verankert sind wie die ILO-Kernarbeitsnormen. Dem entsprechend müssen die Maßstäbe bei der Einhaltung und Überprüfung bzw. bei der Wirkungsbeurteilung einzelner Komponenten der Standards angelegt werden.

Die rasche Verbreitung der privaten Standardsysteme hat gravierende und oft negative Auswirkungen auf die Produktions- und Vermarktungsbedingungen von Kleinbauern und Kleinerzeugern. Vielen wird durch hohe und unflexible Auflagen der Marktzugang erschwert. Sie werden in informelle Märkte abgedrängt, wenn es ihnen nicht gelingt, sich ausreichend zu qualifizieren bzw. wenn die Auflagen nicht an die spezifischen Bedingungen vor Ort angepasst werden. Private Standards können unter günstigen Rahmenbedingungen aber auch Chancen für Kleinerzeuger eröffnen.

Staatliche Akteure der Internationalen Zusammenarbeit setzen große Hoffnungen auf freiwillige soziale, ökologische und ökonomische Standards, die von der Wirtschaft mitgetragen werden. Sie sollen den Gedanken der nachhaltigen Entwicklung mit der marktwirtschaftlichen Orientierung verbinden. Was der Staat nicht erreichen kann, mögen freiwillige Standards schaffen. Andererseits rufen zunehmend auch Wirtschaftsakteure nach verbindlicheren staatlichen Vorgaben, um Rechtssicherheit gerade in den Produktionsländern zu fördern. Dies gilt vor allem für die sozialen und ökologischen Standards.

Private Standards allein sind nicht der Königsweg für die Verfolgung eines globalen nachhaltigen Entwicklungswegs. Zum einen, weil die Vermischung rechtlich bindender Sozial-, Umwelt und Menschenrechtsstandards einerseits und wirtschaftsmotivierter Standards andererseits die Beurteilung von Nachhaltigkeit und Entwicklungstauglichkeit eines Standards erschwert. Zum anderen kann ihre mikroökonomische Ausrichtung nicht alle gesellschaftlichen Aspekte einer Nachhaltigkeitsagenda umfassend abdecken. Private Standards können staatliches Handeln also nicht ersetzen.

Der Staat muss zunächst gewährleisten, dass die verpflichtenden menschenrechtlichen Komponenten der Standards eingehalten werden. Darüber hinaus müssen die Schwächen der Standardsysteme abgebaut werden. Hierzu zählen die Gefahr der technischen Handelsbarrieren, Machtstrukturen und fehlende Partizipation bei der Standardsetzung, mangelnde Rücksichtnahme auf spezielle Verhältnisse in Entwicklungsländern, hohe Kosten der Zertifizierung, sozialer Ausschluss sowie mangelnde Sanktionsmechanismen bei Nicht-Einhaltung. Gleichzeitig sind Stärken und Chancen zu fördern. Hierzu zählen Zugang zu gehobenen Märkten, Prämienpreise, länderübergreifende Regulierung, internationale gegenseitige Anerkennung, auf betriebliche Ebene heruntergebrochene Indikatoren, Einbindung in bestehende oder entstehende Lieferbeziehungen, selbstfinanzierte Regulierungs- sowie aktive Lernsysteme.

Eine Herausforderung stellen die inflationäre Zunahme der Anzahl solcher Standardinitiativen und der damit einhergehende Verlust an Übersichtlichkeit dar. Allein in der EU sind über 400 verschiedene Standards im Agrar- und Lebensmittelbereich (privat) gelistet. Diese Zunahme kann zu Irreführung der Käufer, mangelnder Transparenz, Green Washing, Überlappungen, hohen Kosten der Mehrfachzertifizierung und neuen Marktzugangsbeschränkungen führen.

Wenn die Politik die Verantwortung für eine Regulierung den nichtstaatlichen privaten Akteuren überlässt, muss sie zumindest einen Rahmen setzen, in dem die Privaten operieren können. Für die Umsetzung menschenrechtlicher, sozialer und ökologischer Mindeststandards muss die Politik die Verantwortung übernehmen und sich vorbehalten, Unternehmen bei Nicht-Einhaltung oder Umgehung dieser Standards zur Verantwortung ziehen zu können. Darüber hinaus ist eine sinnvolle Ergänzung der staatlichen Regulierung durch private Standards nötig. Schon jetzt gibt es eine große Bandbreite an Formen der Ko-Regulierung in diesem Bereich. Auf diesen Erfahrungen sollte aufgebaut werden.

Eine entwicklungspolitisch förderliche Wirkung von Standards ist aufgrund folgender Faktoren begrenzt: hohe Anforderungen an eine funktionsfähige technische und personelle Infrastruktur, Orientierung auf Exportfrüchte und mögliche politische Vernachlässigung informeller Binnenmärkte und ihrer Bedeutung für die Ernährungs- und Einkommenssicherung in Entwicklungsländern. An die spezifischen Bedingungen angepasst und orchestriert können private Lebensmittelstandards jedoch wirkungsvolle Instrumente für die Umsetzung internationaler Politik für global nachhaltige Entwicklung auf globalisierten Märkten sein.

Vor dem Hintergrund dieser entwicklungspolitischen Überlegungen fordert die GKKE:

1. Die Bundesregierung soll staatliche Leitlinien erstellen, die eine gute Praxis für Standardinitiativen vorgeben. Diese sollen den Rahmen abstecken, nach dem sich solche Initiativen registrieren lassen können. Die Leitlinien sollten Teil eines international abzustimmenden Rahmenwerkes werden.

Diese Leitlinien sollen Anforderungen an die Klarheit der Standardkriterien umfassen, an den Einbezug der Stakeholder in die Standardsetzung, an die Nachweismethoden der Konformität, an Regelungen zur Streitschlichtung, an die Mindestanforderungen zu Nachhaltigkeit, an die Einhaltung international gültiger Richtlinien, wie z.B. für Menschen- und Arbeitnehmerrechte, verantwortungsvolle Investitionen in Land, Respekt wettbewerbsrechtlicher Bedingungen sowie Anstrengungen zur sozialen Inklusion.

2. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass auf der Grundlage dieser Leitlinien private Standards staatlicherseits registriert werden können.

Mit der Registrierung geht die Vergabe eines staatlichen Prüfsiegels einher. Dieses Prüfsiegel kann von den privaten Standards zum Nachweis ihrer formalen Glaubwürdigkeit genutzt werden. Mit der Registrierung ist außerdem eine öffentliche Datenbank mit Zugang zu allen relevanten Information zu den Standards und der Funktion eines Qualitätschecks verbunden.

3. Die Bundesregierung soll in Abstimmung mit den EU-Mitgliedsstaaten anerkennen, dass die relevanten WTO-Abkommen, die internationale Mitbestimmungs- und Nichtdiskriminierungsvorschriften für staatliche Standardsetzung regeln, auch für private Standards gelten. Regierungen müssen sicherstellen, dass private Akteure im jeweiligen Land nicht gegen die Handelsregeln der Abkommen verstoßen.

Damit Lebensmittelstandards ihr entwicklungspolitisches Potential besser entfalten können, sieht die GKKE Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

4. Im deutschen agrarpolitischen Engagement in Entwicklungsländern muss die Förderung von Standardprogrammen für Exportprodukte einhergehen mit Maßnahmen, die der Binnenmarktversorgung dienen und die die Bedingungen auf informellen Märkten verbessern.

5. Die Europäischen Agrar-, Lebensmittel- und Handelspolitiken sind gemäß dem Lissabon-Vertrag (Policy Coherence for Development, PCD) auf ihre Entwicklungsverträglichkeit zu überprüfen; Inkohärenzen und Widersprüche sind abzubauen.

6. Der Dialog der Beteiligten, wie z.B. Standardsetzer, Produzenten, Verbraucher, Handel muss auf internationaler wie nationaler Ebene gefördert und verstetigt werden.

7. In Entwicklungsländern müssen Kapazitäten zu pro-aktiver Strategieentwicklung und Mitgestaltung sowie bei der Nutzung von privaten Standards ausgebaut werden.

Anhang I: Glossar der Fachbegriffe

Akkreditierung	Offizielle Anerkennung und Zulassung eines Funktionsträgers, hier: Zertifizierer
Äquivalenzabkommen	Abkommen zwischen verschiedenen Parteien, wonach sie anerkennen, dass ihre unterschiedlichen Regelwerke als gleichwertig anerkannt werden.
B2B	Business to Business Standard: Ein Standard, der unter Verkäufern und Aufkäufern vereinbart wurde und i.d.R. nicht an den Endverbraucher weiter kommuniziert wird.
Benchmarking	Prozess des Vergleichs von dem, was eine Organisation tut, zu dem, was eine andere Organisation tut, mit dem Ziel um Anerkennung der Äquivalenz.
Betriebsaudit (-prüfung)	Ein unabhängiger Betriebsprüfer kommt auf den Betrieb und geht alle „Bücher" und Abläufe durch, um die Solidität des Geschäftsgebarens festzustellen.
Betriebsgrößenneutral	Die Kosten pro produzierter Einheit sind auf einem kleinen Betrieb die gleichen wie auf einem großen.
Bio	Biologischer (oder ökologischer) Landbau und seine Produkte
Capacity Building	Der Aufbau von personellen und physischen Kapazitäten zur Bewältigung einer Aufgabe.
Cash-Crops	Verkaufsfrüchte (im Gegensatz zu Subsistenzfrüchte)
Chain of Custody	Die Identitätsbewahrung einer Ware durch die ganze Lieferkette hindurch mit strikter Trennung auf jeder Stufe.
Codex Alimentarius	Der Codex Alimentarius (lat. für Lebensmittelkodex) ist eine Sammlung von Normen für die Lebensmittelsicherheit und -produktqualität, die von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation und der Weltgesundheitsorganisation der Vereinten Nationen herausgegeben wird.

Drei Schwestern	Darunter fallen drei Internationale Organisationen, die dem UN-System angehören und für Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit zuständig sind.
Eigner von Standards	Der Eigner von Standards ist die Gruppe der einflussreichsten Betreiber, die die Standardsetzung bestimmen.
EL	Gebräuchliche Abkürzung für Entwicklungsländer.
Fairtrade	Oberbegriff für alle Initiativen und Labels, die sich für die Prinzipien eines fairen internationalen Handels einsetzen.
GlobalG.A.P.	Einer der größten Lebensmittelstandards, dessen Eigner vor allem die Supermarktketten Europas sind.
Green Washing	Praktiken der Öffentlichkeitsarbeit und der Manipulation, um Unternehmensaktivitäten einen umweltfreundlichen Anschein zu verleihen.
Gruppe der 33	Es handelt sich um einen lockeren Zusammenschluss von ärmeren Entwicklungsländern in der WTO, die ihre Positionen in den Verhandlungen zu koordinieren versuchen.
Informelle Märkte	Märkte in Entwicklungsländern, die nicht (oder kaum) reguliert sind und sich vornehmlich unter freiem Himmel abspielen.
Konformität	Die Erfüllung von Auflagen.
Kontrollpunkte	Die praktischen Indikatoren der Standardkriterien, die auf dem Hof überprüft werden müssen.
Label	Das Zeichen oder Siegel auf der Verpackung, das für einen Sachverhalt steht.
localG.A.P.	Ein von GlobalG.A.P. ins Leben gerufener Vorstandard, der weniger anspruchsvoll ist und die Landwirtschaftsbetriebe auf GlobalG.A.P. vorbereiten soll.

Meta-Standards	Ein Zusammenschluss mehrerer Standardinitiativen, die sich gemeinsam bestimmte Regeln gesetzt haben.
Multilateral	Wenn mehrere Akteure kooperativ, prinzipiell und gleichberechtigt gemeinsam handeln.
Multistakeholder Dialog	Diskussionen aller an einem Prozess beteiligten Interessensgruppen.
Nachhaltigkeitsstandards	Standards, die mindestens soziale, ökologische und ökonomische Kriterien verfolgen.
Notifizierung	Bestimmter vereinbarter Prozess (hier bei der WTO), wonach eine Partei die anderen über einen neuen Standard informieren muss.
NTEC	Non Traditional Export Crops (nicht traditionelle Exportpflanzen): Damit werden bestimmte Lebensmittel oder Agrarprodukte bezeichnet, die neuerdings vermehrt aus EL ausgeführt werden.
Open source	Standard oder Prinzipien, deren geistiges Eigentum keinem „gehört" und über die alle geistig und physisch frei verfügen können.
Outgrower Scheme	Eine Gruppe von Kleinbauern wird durch einen großen Betrieb organisatorisch und technisch betreut, beliefert und/oder ihre Erzeugnisse abgenommen.
Prämienpreis	Ein Erzeuger erhält einen besseren Preis vom Kunden, weil sich sein Produkt auszeichnet.
Primärprodukte	Produkte der Primärstufe, also unverarbeitete Rohware aus der Natur.
Private Standards	Es handelt sich um einen Satz von Kriterien oder Regeln, denen sich Erzeuger freiwillig fügen, um Marktzugang zu erhalten.

SDG	Sustainable Development Goals (Nachhaltigkeits-Entwicklungsziele), von der UN-Generalversammlung 2015 zu verabschiedendes Programm für die globale nachhaltige Entwicklung.
Siegel	Wie Label: ein Zeichen, das für einen Sachverhalt steht.
Standardallianzen	Ein Zusammenschluss von mehreren ursprünglich unabhängigen Standards zu einem neuen Standard.
Standardanpassung	Die Auflagen eines Standards unterscheiden sich je nach Kontext und/oder Zielgruppe.
Standarddrift	Die Wanderbewegung eines Standards von zunächst einer Nische in breitere Bereiche des Mainstream.
Standardinitiative	Wie Standardorganisation: die institutionelle Form der Geschäftsführung eines Standards.
Standardkriterien	Wie Kontrollpunkte: die inhaltlichen Anforderungen, die an die Erzeuger gestellt werden.
Standardnehmer	Diejenigen, die die Bedingungen eines Standards hinzunehmen haben, wenn sie Marktzugang wollen.
Standardorganisation	Siehe: Standardinitiative
Standardsetzer	Diejenigen, die die Bedingungen eines Standards bestimmen.
(Semi-)Subsistenz	(Teil-) Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln der Familie durch den eigenen Betrieb.
Verifizierung	Das System der Kontrolle und Bestätigung, wonach ein Betrieb die Auflagen erfüllt.
Vertragslandwirtschaft	Der Agrarbetrieb hat einen Vertrag mit dem Aufkäufer, der ihn an Lieferbedingungen bindet.

Wertschöpfungskette	Der Fluss eines Gutes durch alle Verarbeitungs- und Dienstleistungsstufen und die Mehrwertschöpfung auf jeder Stufe.
Zertifizierung	Ein formales Verfahren der Bestätigung, das mit einem schriftlichen Zertifikat endet.
Zertifizierungssystem	Die Bedingungen des Verfahrens zur Zertifizierung.

Anhang II: Verzeichnis der Abkürzungen

4C-Association	Common Code for the Coffee Community
ACP (AKP)	Afrika, Karibik, Pazifik (im Rahmen des Cotonou-Abkommens mit der EU assoziierte Staatengruppe)
AfriCert	Zertifizierungsfirma Afrikas
AG3WL	Arbeitsgemeinschaft Dritte Welt Läden
B2B	Business to Business (Standard)
B2C	Business to Consumers (Standard)
BCI	Better Cotton Initiative
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRC	British Retail Consortium, Standard einer Gruppe britischer Einzelhändler
C.A.F.E.	Coffee and Farmer Equity, firmeneigener Qualitätsstandard von Starbucks
CEN	Comité Européen de Normalisation, Komitee für Normung
COSA	Committee on Sustainability Assessment
CTA	Technical Centre for Agriculture and Rural Cooperation
develoPPP	Programm des BMZ für die Kooperation mit dem Privatsektor

DG	Generaldirektion der EU-Kommission (wie das Ministerium)
DG-Dev	EU-Generaldirektion für Entwicklung
EAC	East African Community
EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development
EAOPS	East African Product Standard
EDF	European Development Fund
EEG	Energieeinsparungsgesetz
EFSA	European Food Safety Authority
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMAS	Eco Management and Audit System
ETI	Ethical Trading Initiative
ETP	Ethical Tea Partnership
EU	Europäische Union
EU-RED	Erneuerbare Energierichtlinie der EU
Eurep	Euro-Retailer Produce Working Group
EUTR	EU Timber Regulation
FAB-Principles	Food and Agro-Business, Prinzipien des Global Compact
FAO	Welternährungsorganisation
FLO	Fairtrade Labelling Organizations

FLP	Flower Label Program
FPEAK	Fresh Produce Exporters Association of Kenya
FPIC	Free, Prior and Informed Consent
FSC	Forest Stewardship Council
FSI	Floriculture Sustainable Initiative
FSP	Fairtrade Sourcing Program
G7	Gipfeltreffen der 7 westlichen Industriestaaten
GAFTA	Grain and Free Trade Association
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
G.A.P.	Good Agricultural Practice
GATT	General Agreement on Tariff and Trade
GFSI	Global Food Safety Initiative
GI	Geographical Indication
GIAE	Grüne Innovationszentren für landwirtschaftliche Erzeugung und Vermarktung
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GMO	Genetically Modified Organism, gentechnisch veränderter Organismus
GOMA	Global Organic Market Access

GRASP	General Responsibility Assignment Software Patterns, bezeichnet eine Menge von Entwurfsmustern, mit denen die Zuständigkeit bestimmter Klassen objektorientierter Systeme festgelegt wird.
GSFP	Global Food Security Initiative
GSP (plus)	General System of Preferences (plus: Zusatzbelohnung)
GSSI	Global Sustainable Seafood Initiative
GVO	Genetisch veränderte Organismen
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
HAFL	Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwirtschaft
HCDA	Horticultural Crops Development Authority
IAASTD	International Agricultural Assessment of Science and Technology for Development
ICIPE	International Centre of Insect Physiology and Ecology
IFAT	International Federation of Alternative Trade
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movements
IFPTI	International Food Protection Training Institute
IFS	International Featured Standards
ILO	International Labor Organization
IOE	International Organization of Employers

IPPC	International Plant Protection Convention
ISA	International Society of Arboriculture
ISCC	International Sustainability & Carbon Certification
ISEAL	Alliance International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance
ISO	International Standard Organization
ITC	International Trade Centre
JO-IN	Joint Initiative on Corporate Accountability and Workers Rights
KARI	Kenya Agricultural Research Institute
KEBS	Kenya Bureau of Standards
KEPHIS	Kenyan Plant Health Inspectorate Service
KOAN	Kenyan Organic Agricultural Network
KSH	Kenyan Shilling
LDC	Least Developed Countries
MDG	Millennium Development Goals
NAREN	Sektorvorhaben Nachhaltige Landwirtschaft der GIZ
MFN	Most Favored Nation, Meistbegünstigungszollsatz
MKS	Maul- und Klauenseuche
MSC	Marine Stewardship Council
MRL	Minimum Residues Level

NGO (NRO)	Non Governmental Organization (Nichtregierungsorganisationen)
NORMS	National Organic Movements in East Africa
NTB	Non Tariff Barriers
NTEC	Non Traditional Export Crops
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIE	World Organization for Animal Health
OSEA	Organic Standard in East Africa
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PCD	Policy Coherence for Development
PDO (g. U.)	Protected Designation of Origin (geschützter Ursprung)
PEFC	Program of Endorsement of Forest Certification Schemes
PGI	Protected Geographical Indication
PGS	Participatory Guarantee System
PIP	Pesticide Initiative Program
PPP	Public Private Partnership
PSR	Producers´ Support Relations
QMS	Qualitätsmanagement und Kontrollsystem

Q&S	Qualität und Sicherheit (QS Prüfsystem für Lebensmittel in Deutschland)
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
	resolve.org Steering Committee of the State-of-Knowledge Assessment of Standards and Certification
RFID	radio-frequency identification (Warenkontrolle in Supermärkten)
RA/SAN	Rainforest Alliance / Sustainable Agricultural Network
RISE	Response-Inducing Sustainability Evaluation
RSPO	Round Table for Sustainabel Oil Palm
RTRS	Round Table for Responsible Soy
SAFA	Sustainability Assessment of Food and Agriculture der FAO
SAI(-Plattform)	Social Accountability International
SA 8000	Internationaler Standard zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Organisation SAI
SDG	Sustainable Development Goals
SEWOH	Sonderinitiative Eine Welt ohne Hunger (des BMZ)
SPS	Sanitary and Physosanitary (Vertrag der WTO)
SQF	Safe Quality Food
SSI	State of Sustainability Initiatives
TBT	Technical Barrier to Trade
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership

UgoCert	Uganda Certification Company
UNCED	UN Conference on Environment and Development, Rio 1992
UNECE	UN Economic Commission for Europe
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNEP	UN Environment Program
UNDP	UN Development Program
UNFSS	UN Forum on Sustainable Standards
UNIDO	UN Industrial Development Organization
UTZ	Utz-Kapeh: „guter Kaffee" in der Maya-Sprache
WB	Weltbank
3WL	Dritte Welt Laden
WSK	Wertschöpfungskette
WSK-Rechte	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
WSSN	World Standard Services Network
WTO	Welthandelsorganisation
WWF	World Wide Fund for Nature

Anhang III: Literaturliste

Asfaw, Solomon, Global Agrifood Supply Chain, EU-Food Saftey Standards and African Small-Scale producers – The Case of High-Value Horticultural Export form Kenya, Pesticide Policy Project, Special Issue Publication Series No. 13, Hannover, Dec. 2008

BMZ/GIZ (2014), Qualitätsscheck Nachhaltigkeitsstandards, Factsheet, Bonn/Eschborn Aug 2014

Bundeskartellamt, Zusammenfassung Sektoruntersuchung Lebensmittelhandel, Wiesbaden
2014, http://www.bundeskartellamt.de/Sektoruntersuchung_LEH

Canz, Stefan, Linking Small-Scale Farmers to Markets – A multi-level Analysis with speical references to malawi, Kenya and south Africa, Kommunikation und Beratung, Sozialwissenschaftliche Schriften zur Landnutzung und ländlichen Entwicklung Nr. 67, Weikersheim 2005

Chemnitz, Christine, The Impact of food Safety and Quality Standards on Developing Countries Agricultural Producers and Exports, Humboldt-University zu Berlin, 2011,

Chenery, Hollis / Montek S. Ahluwalia / C.L.G. Bell / John H. Duloy / Richard Jolly, Redistribution With Growth (Oxford: Oxford University Press 1974

Codex Alimentarius Commission (2010), Consideration of the Impact of Private Standards, CX/CAC 10/33/13, Rom 2010

COSA Report, Committee on Sustainable Assessment, COSA Measuring Sustainability Report – Coffee and Cocoa in 12 Countries, Philadelphia 2013

EU Com (2006), Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) Renewed Strategy, Brussels, 9 June 2006, Com. 10117/06
EU Commission (2006), DG Agri/DG Economic Analysis, SCENAR 2020, Scenario Study on Agriculture and rural World, Contact No. 30 – CE – 0040087/00-08, Brussels, Dec. 2006

EU Commission (2009a), Green Paper on Agricultural Product Quality: Product Standards, Farming Requirements and Quality Schemes, Brussels, Oct. 15, 2008, COM(2008) 641 final

EU Commission (2009b), Contributing to Sustainable Development: The Role of Fair Trade and Nongovernmental Trade-related Sustainability Assurance Schemes, Communication, Brussels, 5.5.2009 COM(2009) 215 final
EU Kommission (2010a), EU Leitlinie für eine gute Praxis der freiwilligen Zertifizierungssystem für landwirtschafte Erzeugnisse und Lebensmittel, (2010/C 341/04)

European Commission (2009c), Certification Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs, Agricultural Products Quality Policy: Impact Assessment, Annex D, Version 08-04-09

Europeaid 2013, Bericht der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, Euroaid, Brüssel, SW 2013, 456 final, 31.10.2013. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf

FAO (2012), SAFA Guideline, Sustainable Assessment of Food and Agriculture Systems, Version 4, Compact Version, Rome 2012

FAO/OECD (2015), Guidelines for the Responsible Agricultural Supply Chain, Draft for Comments, Jan. 2015, http://www.oecd.org/daf/inv/mne/FAO-OECD-guidance-responsible-agricutural-supply-chains.pdf

Fulponi, Linda (2006) , Private Voluntary Stands in the Food System: The Perspective of Major Food Retailers in OECD Countries, in: Food Policy, Vol 31, 2006, page 1-13

Henson, Spencer, u.a., Linking African Smallholders to High Value markets: Practitioner Perspectives on benefits, Constraints and Interventions, World Bank Policy Research Working Paper 4573, Washington March 2008

Hoffmann, Ulrich, UNFSS Regional Briefing Session for Asean, Pampanga, Philippines, unveröffentlichtes Manuskript UNCTAD, 24.10.2013,

Hoffmann, Ulrich/Grothaus, Frank, Assuring Coherence between the Market-access and Livelihood Impact of Private Sustainability Standards, UNFSS, Rede

auf einer Konferenz der Universität Leuven, Okt 2014 (unveröffentlichtes Manuskript)

Humphrey, John, Shaping Value Chains for Development: Global Value Chains in Agrobusiness, GTZ/BMZ, Eschborn 2005

ITC (International Trade Centre), The Interplay of Public and Private Standards, Technical Paper,Literature Review Series III, Geneva 2011

Jaffee, Steven/Henson, Spencer/Rios, Luz Diaz, Making the Grade: Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa – A Research Program Synthesis, Report No. 62324-AFR, World Bank, June 2011

Jongeneel, R.; Brouwer, F.M.; Farmer, M.; Müssner, R.; Roest, K. de; Poux, X.; Fox, G.; Meister, A.; Karaczun, Z.; Winsten, J.; Ortega, C. (2007), Den Haag : LEI, (Report / LEI 6.07.21)

Jongeneel, Roel/ Hertzfeld, Thomas, Voluntary Certification Schemes and Legal Standards in the EU, in Brouwer u.a., S. 97 ff 2012, S. 97 ff

Liu, Pascal (FAO), Private Standards in International Trade: Issues and Opportunities, Paper presented to the WTO-Workshop on Environment-Related Private Standards, Certification and Labeling Requirements, Geneva, July 9th, 2009

Louw, A./Ndanga, L./Chikazunga, D./Jagwe, J., Restructuring Food Marktes in the Southern African Region: Dynamics in the context of Fresh Produce sub-Sector – A Synthesis of country findings, University of Pretoria, Feb. 2008

Maertens, M./Swinnen, J., 2006, Standards as Barriers and Catalysts for trade and Poverty Reduction, Paper presented fort he Conference on Food Safety Standards and Agri-food Exports from Developing Countries, 26th Conference oft he international Association of Agricultural Economist, Aug. 12-18th, 2006, Gold coast, Australia

Maur, J.-Ch./Shepherd, Ben, Product Standards, in: Chouffour, Jean Pierre/Maur, Jean-Christopher (ed.), Preferential Trade Agreement Policies for development A Handbook, The world bank, Washington D.c. 2011, page 197-216

McCluskey, Public and Private Food Quality Standards: recent Trends and Strategic incentives, In: Swinnen (ed.), S. 19 ff

Meulen, Bernd M.J. van der (ed.), Private Food Law – governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audit and certification schemes, Wageningen 2011

Mutura, Joseph N., Failure of Small Holder Farmer Marketing in Kenya, SAC-DEP-Kenya, Nairobi 2013

OECD (2006), Final report on private standards and the shaping of the agro-food system. Paris 2006

Okello, J.J./Swinton, S.M. , The International food Safety Standards Marginalize the Poor? Evidence from Kenya´s Green Beans Family Farmers, Journal of Food Distribution and Research, Vo. 37, No. 1, 2006, Page 18 ff

Potts, Jason, u.a.(SSI-Report), The State of Sustainability Initiative Review 2014, Standards and the Green Economy, Winnipeg/London 2014

Prahalad, C.K., The Fortune at the Bottom of the Pyramid – Eradicating Poverty through Profits, Enabling Dignity and Choice through Markets, Upper Saddle River N.Y, 2006

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2015), Der deutsche Nachhaltigkeitskodex – Maßstab für nachhaltiges Wirtschaften, 2. Fassung, Jan. 2015 (http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Der_Deutsche_Nachhaltigkeitskodex_DNK_texte_Nr_47_Januar_2015.pdf)

Reardon, Thomas/Barrett, Christopher B./Swinnen, Johan F.M., Agrifood Industry transformation and small Farmers in Developing Countries, in: World Development, Vol 37, No. 11, Washington 2009, S. 1717 ff

Reardon, Thomas/Gulati, Ashok, The Rise of Supermarkets and Their Development Implications, IFPRI/Michigan State university, IFPRI discussion Paper 00762, New Delhi Office, Feb. 2008

Resolve (siehe Steering Committee, 2012

SSI-Report 2014, siehe: Potts u.a.

Steering Committee of the State of Knowledge Assessment of Standards and Certification, Towards sustainability – The Roles and Limitations of Certification, Executive Summary, Washington June 2012

Swinnen Joe F.M. (ed.), Global Supply Chains, Standards and the Poor, Oxon/Cambridge 2007

Swinnen, Johan F.M./Maertens, M., Global Supply Chains, Standards and the Poor: Some Conclusions and Implications for Government Policy and international organisations, In Swinnen, Johan F.M. (ed.), 2007, S. 259 ff

UNEP, Green Economy and Trade – Trends, Challenges and Opportunities, N.Y. 2013. http://www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyandTrade

UNFSS (United Nation Forum for Sustainable Standards), Voluntary Sustainability Standards – Towards Landscape of Issues & Initiatives to Achieve Public Policy Objectives, Flagship Report, 1. Draft, Geneva 2014 http://unfss.org/documentation/general-documentation/?blogsub=confirming#blog_subscription-2

UNFSS, Voluntary Sustainability Standards – Towards Landscape of Issues & Initiatives to Achieve Public Policy Objectives, Flagship Report, 2. Draft, Geneva 2014 http://unfss.org/documentation/general-documentation/?blogsub=confirming#blog_subscription-2

UNFSS, Meta-Governance in the Realm of Voluntary Sustainability Standards: Early Experiences and their Implications, Dicussion Paper No. 1, Geneva 2014

Vorley, B./Proctor, F. (ed.), Inclusive business in Agrifood Markets: Evidence and Action – A report based on proceedings of an international conference held in Beijing, March 5-6, 2008

Vorley, Bill, Markets for the Many rather than the Few, in: rural 21, July 2013, page 28ff

WTO 1995, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, in: The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade negotiations, The Legal Texts, Artikel 9, Genf, 1995

Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Kohärenz

Dr. Guido Ashoff, Berlin
Dr. Bernd Bornhorst, Aachen
Dr. Thorsten Göbel, Berlin
Dr. Hildegard Hagemann, Bonn
Adolf Kloke-Lesch, Bonn
Anke Kurat, Bonn
Tim Kuschnerus, Berlin (Geschäftsführung)
Bernd Ludermann, Frankfurt/M.
Michael Steeb, Köln (Vorsitz)

Die Fachgruppe dankt Joel Hähnle
für redaktionelle Unterstützung.

Die Fachgruppe dankt
Dr. Rudolf Buntzel und
Andrea Lenkert-Hörrmann,
die diesen Bericht verfasst haben.