

Globaler Handel und Handelsvereinbarungen

BASISINFORMATION NR. 6

Internationale Verflechtungen durch Handel und Handelsvereinbarungen stellen wichtige Rahmenbedingungen dar, die die zukünftige Nutzung von gentechnisch veränderten Pflanzen (gv Pflanzen) beeinflussen werden. Diese Basisinformation gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung des globalen Handels mit Agrarprodukten. Dann wird die Bedeutung internationaler Handelsvereinbarungen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO diskutiert und die bestehenden Handelskonflikte bei gv Pflanzen vorgestellt. Schließlich werden die internationalen Vereinbarungen zur biologischen Sicherheit behandelt, die auch den internationalen Handel mit gv Pflanzen bzw. gv Produkten betreffen.

GLOBALER HANDEL MIT AGRARPRODUKTEN

Zwar wird nur ein kleiner Teil der Agrarproduktion international gehandelt, aber in den letzten 20 Jahren (von 1985 bis 2004) hat sich der weltweite Export von landwirtschaftlichen Gütern (ohne den Handel innerhalb der EU) um das Dreifache auf 393 Mrd. US\$ im Jahr 2004 erhöht. Da der landwirtschaftliche Handel nicht im gleichen Maße wie der allgemeine Warenhandel angewachsen ist, sank der Anteil der Landwirtschaft am Welthandel auf weniger als 10 % in den letzten Jahren (OECD-FAO 2007).

Obwohl im Zuge der Globalisierung immer mehr Länder am internationalen Agrarhandel teilnehmen, bleibt dieser auf wenige Länder konzentriert. Auf die 20 führenden Exportnationen entfallen 80 % des globalen Güterexports und 73 % des globalen Agrarexports. Führend beim Export von Agrarprodukten ist die Europäische Union (EU25), gefolgt von den USA, Brasilien, Kanada und Australien. Auf die industrialisierten OECD-Staaten entfällt mit rund 60 % der bedeutendste Teil des internationalen Agrarhandels (OECD-FAO 2007). Unter den OECD-Staaten sind mit den USA und Kanada zwei der wichtigsten Anbauländer von gv Pflanzen (siehe Basisinformation Nr. 4).

Beim Import von Agrarrohstoffen und Agrargütern in die EU15 sind Nord- und Lateinamerika die mit Abstand wichtigsten Herkunftsregionen. Beide Regionen erreichen gemeinsam rund 60 % der mengenmäßigen Importe. Dies liegt insbesondere an den Futter-

mitteln, die die EU importiert. Es handelt sich vor allem um Getreide (Weizen, Mais), Ölpflanzen (Soja) und Sojapresskuchen (Steger 2005). Insbesondere bei den Importen für Futtermittel auf der Basis von Soja handelt es sich oftmals um Produkte aus gv Anbau.

In den letzten 20 Jahren haben Länder mittleren Einkommens Anteile am internationalen Agrarhandel gewonnen, insbesondere die G20 Gruppe der Entwicklungsländer¹. Ihre landwirtschaftlichen Exporte erhöhten sich von 1985 bis 2004 um das Vierfache, so dass sie 2004 einen Anteil von 28 % am globalen Agrarhandel hatten (OECD-FAO 2007). Argentinien und Brasilien sind in der G20 wichtige Anbauländer von gv Pflanzen (siehe Basisinformation Nr. 4). In dieser Gruppe finden sich auch wichtige Produzenten von Bioenergieträgern (siehe Basisinformation Nr. 8).

Schließlich hat eine deutliche Verschiebung zwischen verschiedenen Kategorien von Agrarprodukten stattgefunden. Die Bedeutung von Agrarrohstoffen im internationalen Handel nimmt ab und die von verarbeiteten Produkten - also u.a. von Lebensmitteln für die Endverbraucher - zu (OECD-FAO 2007). Bei zunehmendem Anbau von gv Pflanzen auf der Welt erhöht sich damit die Wahrscheinlichkeit, dass verarbeitete Agrarprodukte Bestandteile aus GVP enthalten.

Für die Zukunft wird erwartet, dass die steigende Lebensmittelnachfrage in Entwicklungs- und Schwellenländern dort zu einem Anstieg der inländischen Produktion und der Importe führen wird. Dabei wird der Süd-Süd-Handel besonders zunehmen, was weitere Verschiebungen im globalen Agrarhandel bewirken könnte. Die in letzter Zeit deutlich gestiegenen Weltagrarpreise bedeuten insbesondere ein Problem für Entwicklungsländer mit Netto-Lebensmittelimport, d.h. die mehr Lebensmittel importieren als exportieren (OECD-FAO 2007).

DIE WELTHANDELSORGANISATION WTO

Die WTO (World Trade Organisation) wurde 1995 als vollkommen eigenständige Organisation neben den Vereinten Nationen (UNO) gegründet. Die WTO ist die Institution, in der die Regeln für den Handel zwischen Staaten vereinbart werden. Übergeordnete Zielsetzung ist, einen möglichst freien Handel zu erreichen. Der WTO gehören 151 Staaten an, die rund 90 Prozent des gesamten Welthandels repräsentieren. Die wichtigsten internationalen Handelsabkommen unter dem Dach der WTO sind:

- > General Agreement on Tariffs and Trade (GATT),
- > Agreement on Trade in Services (GATS),

¹ Mitglieder der G20 sind: Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Uruguay, Venezuela und Zimbabwe.

- > Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS),
- > Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT),
- > Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS).

Wichtige Grundprinzipien der internationalen Handelsvereinbarungen sind:

- > Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT): Die einem Handelspartner gewährten Handelsbedingungen sind auch allen anderen WTO-Mitgliedern zu gewähren. Alle Handelspartner sind also gleich zu behandeln.
- > Nichtdiskriminierungsprinzip (Art. III GATT): Ein ausländisches Produkt darf beim Marktzugang nicht anders behandelt werden als ein inländisches Produkt, wenn sich die Produkte hinsichtlich ihrer Eigenschaften nicht unterscheiden.

Weitere Regelungsbereiche betreffen unter anderem Exportsubventionen und inländische Unterstützungen. Diese sind besonders für den Agrarbereich von großer Bedeutung. In der derzeit laufenden internationalen Verhandlungsrunde der WTO, der so genannten Doha Development Agenda (DDA), werden die weitere Marktöffnung, das Verhältnis von WTO-Regeln zu internationalen Umweltabkommen sowie Unterstützungsmaßnahmen zur Integration von Entwicklungsländern in das Welthandelssystem diskutiert. Die Uneinigkeit bei den landwirtschaftlichen Verhandlungspunkten hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Doha-Runde bisher nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Befürworter des WTO-Systems sehen in Wirtschaftswachstum und Freihandel die Voraussetzung, um Umweltschutz und soziale Maßnahmen finanzieren zu können. Entwicklungs- und Schwellenländer befürchten häufig bei umweltpolitischen Debatten in der internationalen Handelspolitik einen versteckten Protektionismus. Umwelt- und Entwicklungsorganisationen dagegen kritisieren, dass das starke Wachstum des internationalen Handels erheblich zu den globalen Umweltproblemen beiträgt und es in den WTO-Verträgen keine verbindlichen Regelungen zum Schutz der Umwelt gibt. Das Nichtdiskriminierungsprinzip verbiete außerdem, Waren aufgrund ihrer Herstellung ungleich zu behandeln, so dass sozial unverträglich oder umweltbelastend hergestellte Waren unbedenklichen gleichgestellt werden müssen (BUND 2004). Im Rahmen der WTO sind daher Umwelt- und Sozialstandards besonders umstritten.

WTO-STREITVERFAHREN ZU GVO

In handelsbezogenen Konflikten zwischen Mitgliedsstaaten kann die WTO als Streit-schlichter genutzt werden, ohne jedoch bindende Sanktionen aussprechen zu können. Prinzipiell sollen alle Konfliktfälle im Rahmen der WTO-Abkommen durch Konsensfindung gelöst werden. Zuerst müssen die Streitparteien deshalb versuchen, die Auseinandersetzung untereinander zu klären.

Wenn diese Verhandlungen keinen Erfolg haben, kann der Streitschlichtungsausschuss der WTO, der Dispute Settlement Board (DSB), herangezogen werden. Dieses Gremium soll die Verlässlichkeit der Handelsabkommen gewährleisten. Der DSB stellt im Streitfall ein so genanntes Panel zusammen, das in der Regel aus drei unabhängigen Experten besteht. Vertreter der streitenden Parteien dürfen nicht in den Panel entsandt werden, um die Unbefangenheit sicherzustellen.

Im Mai 2003 reichten die USA zusammen mit Kanada und Argentinien bei der WTO Klage gegen die Europäische Union ein. Streitpunkt war das damals in der EU (von 1998 bis 2004) bestehende de facto-Moratorium, das die weitere Zulassung und Vermarktung von GVP bis zum Inkrafttreten der novellierten Freisetzungsrichtlinie (siehe Basisinformation Nr. 10) aussetzte. In den Klägerländern wurden damals 90 % aller weltweit gv Pflanzen angebaut (siehe Basisinformation Nr. 4). Sie betrachteten den Zulassungs- und Vermarktungsstopp als Protektionismus, mit dem ihnen ein wesentlicher Absatzmarkt für GVP-Waren vorenthalten werde. Die EU berief sich dagegen auf das im Cartagena-Protokoll verankerte Vorsorgeprinzip (s.u.).

Das für diesen Fall eingesetzte Panel kam 2006 zu dem Ergebnis, dass die EU das SPS-Abkommen verletzt habe. Der Verweis der EU auf das Vorsorgeprinzip wurde zurückgewiesen, da im Rahmen des SPS-Abkommens nur wissenschaftlich begründete Maßnahmen zulässig seien. Ferner sei das Cartagena-Protokoll nur dann relevant, wenn die Streitparteien Unterzeichner des Protokolls sind (die drei Klägerstaaten sind es nicht). Der Schiedsspruch bezieht sich ausschließlich auf die WTO-Abkommen und verdeutlicht die Eigenständigkeit der WTO-Abkommen vom UN-System. Einige Kommentatoren kritisieren, dass das Gremium aufgrund der Widersprüchlichkeit zwischen dem WTO-Abkommen und dem Cartagena-Protokoll überhaupt eine Entscheidung getroffen habe (Suppan 2006).

CATAGENA-PROTOKOLL UND INTERNATIONALE REGELUNGEN ZU PFLANZENGENETISCHEN RESSOURCEN

Die Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity - CBD) geht auf die Rio-Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro zurück. Auf dieser Konferenz spielte die Gentechnik eine wichtige Rolle. Unter dem Grundsatz „Schutz durch Nutzung“ wurde die Verantwortung der Industrieländer für eine Unterstützung der Entwicklungsländer bei einer sicheren, nachhaltigen und (vorteils-)gerechten Nutzung der Gentechnik betont. Einerseits sollen die Entwicklungsländer ihre reichen genetischen Ressourcen zur Verfügung stellen, andererseits sollen sie von deren Nutzung profitieren, in dem sie eine Gewinnbeteiligung und einen Technologie- und Wissenstransfer erhalten. Allerdings verlief die Umsetzung der 1992 angeregten Prozesse seitdem sehr schleppend. So fehlt eine internationale Regulierung für

Zugang und Vorteilsausgleich bei genetischen Ressourcen. Und auch die Regelungen zur biologischen Sicherheit werden nur sehr langsam umgesetzt (Sauter 2007).

Das Internationale Protokoll über die biologische Sicherheit, nach dem Verhandlungsort Cartagena in Kolumbien kurz Cartagena-Protokoll genannt, ist ein internationales Abkommen, das 2003 in Kraft trat und erstmals völkerrechtlich bindend den grenzüberschreitenden Transport, die Handhabung und den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) regelt. Ziel ist es vor allem, die Mitgliedsstaaten in die Lage zu versetzen, eigenständig Entscheidungen über die Genehmigung von GMO-Importen zu fällen, wobei der Schutz der biologischen Vielfalt und der menschlichen Gesundheit im Vordergrund stehen. Insbesondere soll verhindert werden, dass gentechnisch veränderte Organismen ohne Wissen und Genehmigung staatlicher Stellen grenzüberschreitend gehandelt werden.

Erstmalig wird dabei in einem internationalen Vertragswerk das Vorsorgeprinzip angewendet. Danach darf der Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben. Gegenwärtig sind 147 Staaten dem Abkommen beigetreten. Wichtige Anbauländer von gv Pflanzen wie Argentinien, Kanada und USA sind dem Cartagena-Protokoll allerdings nicht beigetreten.

Beim Handel mit gentechnisch veränderten Organismen, die im Einfuhrland zu Lebens- oder Futtermitteln verarbeitet werden (z.B. Sojabohnen oder Mais), ist das bei Freisetzung geltende Informations- und Entscheidungsverfahren (Advanced Informed Agreement Procedure) nicht einzuhalten. Die ausführenden Staaten sind lediglich verpflichtet, alle sicherheitsrelevanten Informationen einer internationalen Clearingstelle zugänglich zu machen. Einfuhrländer können bei Bedarf auf diese zurückgreifen.

Im internationalen Handel von Agrarprodukten ist Kennzeichnung von Produkten aus GMO bislang nicht abschließend geregelt. Derzeit reicht eine Deklaration "... kann GMOs enthalten" aus. Eine genaue Spezifizierung der Höhe des GMO-Anteils und der Art des GMO ist nicht erforderlich, sofern der betreffende GMO im Ausfuhrland zugelassen und als sicher bewertet wurde. Genauere Kennzeichnungsvorschriften werden derzeit diskutiert sollen ab 2012 gelten, wobei vor allem Importländer konkretere GMO Informationen fordern.

Schon vor der Rio-Konferenz gab es zusätzlich Bemühungen der transnationalen Regulierung so genannter pflanzen genetischer Ressourcen (vgl. Meyer et al. 1998), die eine wichtige Quelle für die Entwicklung von GVP darstellen. Unter pflanzen genetischen Ressourcen versteht man Pflanzen mit aktuellem oder potenziellem Wert für die technische Nutzung, z.B. lokale, züchterisch unbearbeitete Sorten sowie verwandte Wildarten und -formen der Kulturpflanzen.

Bereits 1983 wurde – als Reaktion auf die Patentierung lebenden Materials – im „International Undertaking on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“ (im Rahmen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen [FAO]) festgelegt, dass diese pflanzengenetischen Ressourcen als gemeinsames Erbe der Menschheit von Einzelansprüchen freigehalten werden sollten. Im Gegensatz zu dieser freiwilligen Übereinkunft stellt die völkerrechtlich verbindliche Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity, CBD) von 1993 die genetischen Ressourcen prinzipiell unter die Souveränität der Nationalstaaten. Die Verhandlungen über eine Harmonisierung mündeten 2004 in dem "International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture". Dieser Vertrag legt den freien Zugang zu pflanzlichem Zuchtmaterial für die wichtigsten 35 Nahrungs- und 29 Futterpflanzen fest, gleichzeitig regelt er einen Vorteilsausgleich für die Herkunftsländer im Sinn der Biodiversitätskonvention (Sauter 2007).

LINKS ZU VERTIEFENDEN INFORMATIONEN

World Trade Organisation: www.wto.org

Convention on Biological Diversity, Cartagena Protocol on Biosafety:
<http://www.cbd.int/biosafety/>

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: www.planttreaty.org

LITERATUR

- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) (Hrsg.) (2004): Streitfall Gentechnik. Hintergründe zur Macht der WTO und den Gefahren der Gentechnik. Kampagne GENUG WTO
- Meyer, R.; Revermann, C.; Sauter, A. (1998): Biologische Vielfalt in Gefahr? Gentechnik in der Pflanzenzüchtung. Studien des Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag Nr. 6. Edition Sigma, Berlin.
- OECD-FAO (Organisation for Economic Co-operation and Development - Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2007): Agricultural Outlook 2007-2016
- Sauter, A. (2007): Transgenes Saatgut - eine globale Frage für TA. In: Bora, A.; Bröchler, S.; Decker, M. (Hrsg.): Technology Assessment in der Weltgesellschaft. Gesellschaft - Technik - Umwelt, Neue Folge 10. Berlin: edition sigma, S. 343-351
- Steger, S. (2005): Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten. Wuppertal Papers Nr. 152
- Suppan, S. (2006): The WTO's EC-Biotech Products ruling and the Cartagena Protocol. Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis
- WTO (2006): European Communities - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. Reports of the Panel. DS291, DS292 and DS293.
http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/291r_e.htm

veröffentlicht am 13.08.2008

Autoren:

MEYER, ROLF; KNAPP, MARTIN; BOYSEN, MATHIAS; SCHULZE, NICOLE

Diskursprojekt durchgeführt von



Gefördert durch

