

# Die innere Zerrissenheit

## Die strategische Rolle von Süd-Süd-Solidarität in den Agrarverhandlungen

**Eindrucksvoll ist die innere Zerrissenheit der verschiedenen Gruppierungen des Südens, denn hier prallen Handelsinteressen aufeinander, die unterschiedlicher kaum sein könnten.**

**Tabea Lakemann**

Den WTO-Agrarverhandlungen kommt eine Schlüsselrolle für eine Neugestaltung der Welthandelsordnung zu. Angesichts der Massen von Menschen, die in Entwicklungsländern von der Landwirtschaft leben, wäre ein für den Süden positiver Ausgang der Verhandlungen ein Meilenstein für Ernährungssicherheit und -souveränität und darüber hinaus ein wichtiges Signal für die Entwicklungsperspektiven des Südens und seine Position im globalen Machtgefüge. Die Voraussetzung dafür ist jedoch ein entschiedenes und geschlossenes Auftreten der Länder des Südens – eine wahre Süd-Süd-Kooperation also.

### Die Agrarverhandlungen

1995 trat mit Gründung der *World Trade Organization* (WTO) das *Agreement on Agriculture* (AoA) in Kraft. Unterzeichner waren alle WTO-Mitgliedstaaten. Getreu den Zielen der WTO, den Welthandel zu fördern und zu vereinfachen, sah es eine umfassende Liberalisierung des Agrarhandels vor. Dazu gehörte die Umwandlung von sogenannten nicht-tarifären Importbeschränkungen, beispielsweise Quoten, in Zölle und deren schrittweise Senkung. Außerdem sollten Exportsubventionen generell zurückgefahren werden, Produktionssubventionen auf dem heimischen Markt aber nur dann, wenn sie als marktverzerrend eingestuft wurden. All diese Maßnahmen galten in vollem Umfang für Industrieländer und in abgeschwächter Form für Entwicklungsländer. Länder, die nach der UN-Definition als Least Developed Countries gelten, wurden von vielen Verpflichtungen ausgenommen, mussten aber trotzdem Quoten in Zölle umwandeln und deren Höhe nach oben begrenzen.

Für Entwicklungsländer sind die größten Probleme zum einen der Zwang zu Zollreduzierung und Marktöffnung, da so der Schutz der eigenen »infant industry« verloren geht, und zum anderen die hohen Subventionen der Industrieländer, die den Produzenten dort einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Insofern schürte der Vorsatz, Subventionen zu reduzieren, Hoffnungen im Süden.

Die Reduzierung der Subventionen in der EU, den USA und Japan verlief indes sehr schleppend: Exportsubventionen wurden nur langsam zurückgefahren und ein Großteil der heimischen Produktionssubventionen konnte durch die Klassifikation »nicht marktverzerrend« vor Reduktionsverpflichtungen geschützt werden. Dadurch können Agrarprodukte aus den Industrieländern teilweise zu Preisen verkauft werden, die unter den eigentlichen Produktionskosten liegen. Diese Dumpingimporte können in Entwicklungsländern großen Schaden anrichten: Heimische Produzenten, die keine Chance haben, so billig zu produzieren, werden aus dem Markt gedrängt. Bekannt ist zum Beispiel der Fall Ghanas, wo subventionierte Tomatenprodukte aus der EU den heimischen Produzenten den Garaus machten. Der Zusammenbruch der Produktion hat vielfältige Folgen: Kleinbauern und deren Familien verlieren Arbeitsplatz und Existenzgrundlage, Armut und Arbeitslosigkeit wachsen, die Vielfalt der angebauten Produkte geht zurück. Besonders bei Grundnahrungsmitteln wie Reis sind ganze Massen von Menschen betroffen.

Auf dem Weltmarkt haben große Konzerne einen Wettbewerbsvorteil und gewinnen immer mehr an Marktmacht. Diese können sie nutzen, um die Weltmarktpreise zu drücken. Für Entwicklungsländer ist die Abhängigkeit vom Weltmarkt enorm gefährlich. Viele, die vor den Reformen Nettoexporteure von landwirtschaftlichen Erzeugnissen waren, sind nun zu Nettoimporteuren geworden. Wenn Weltmarktpreise für Lebensmittel plötzlich steigen, drohen Hungersnöte und Unruhen wie zuletzt 2008. Aktuell steigen die Nahrungsmittelpreise wieder, sodass ähnliche Probleme zu befürchten sind. All dies steigert die

Die Autorin studiert Volkswirtschaftslehre und Ethnologie und ist zurzeit Praktikantin der SOI.

Dringlichkeit eines entwicklungsfreundlichen neuen Agreement on Agriculture.

**Die Doha-Runde und ihre Schlüsselfragen**

Seit Beginn der Doha-Runde 2001 wurden potenzielle Zugeständnisse an Entwicklungsländer diskutiert, beispielsweise eine neue Form des *Special Safeguard Mechanism* (SSM), der bei plötzlichen Preisstürzen auf dem Weltmarkt oder Importschüben zusätzliche protektionistische Maßnahmen erlaubt. Er soll nur Entwicklungsländern zugänglich sein und – so der Maximalvorschlag – für alle Agrarprodukte gelten. Andere Vorschläge beinhalten die Definition strategisch wichtiger Produkte, beispielsweise Grundnahrungsmittel, für die der SSM anwendbar sein soll. Diese sollen auch von starken

Zollsenkungen ausgenommen werden. Streitpunkte sind, wie leicht der SSM ausgelöst werden soll, wie hoch die Schutzzölle sein dürfen, die er beinhaltet und die Anzahl der Special Products. Darüber hinaus ist die Abschaffung der Exportsubventionen bis 2013 inzwischen beschlossene Sache.

Obwohl es sehr still um sie geworden ist, laufen die Verhandlungen in Genf weiter, allerdings sind sie in Detailfragen verstrickt und ein nahes Ende ist nicht in Sicht.

**Süd-Süd-Solidarität?**

Um seine zentralen Ziele zu verfolgen und sicherzustellen, dass die Doha Development Agenda nicht in Vergessenheit gerät, braucht es ein geschlossenes Eintreten des Südens für seine gemeinsamen Belange. Innerhalb der Verhandlungen gibt es verschiedene Koalitionen, die dies versuchen.

Eine davon ist die **G-33**. Sie vereint vor allen Dingen Entwicklungsländer mit eher defensiven Interessen und wird auch »Friends of Special Products« genannt, da das verbindende Element die Unterstützung des *Special Safeguard Mechanism* für Entwicklungsländer und der *Special Products* ist. In ihrem Communiqué anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Genf im November 2009 erinnerten die Minister der G-33 daran, dass die Welthandelsordnung auch

dazu beitragen müsse, Ernährungssicherheit zu gewährleisten und ländliche Entwicklung zu fördern.

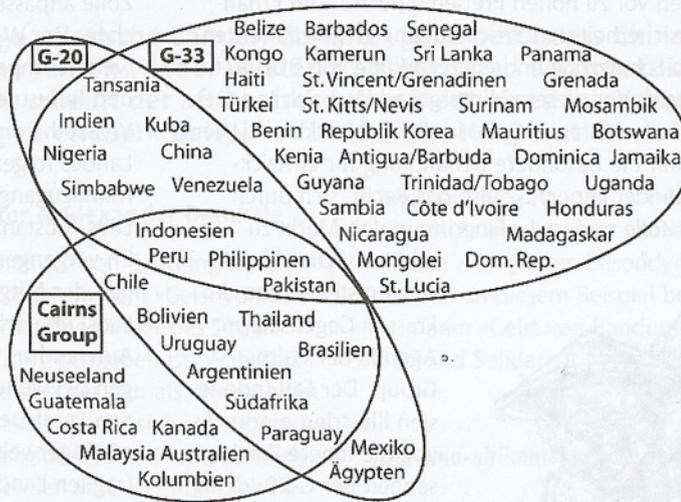
Wesentlich heterogener ist die **Gruppe der Zwanzig**, auch **G-20** genannt. Sie entstand 2003 im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Cancún, als sich ökonomisch starke Entwicklungs- und Schwellenländer im Protest gegen die Vorschläge von EU und USA vereinten. Ihre Mitglieder umfassen neben Brasilien, Argentinien, Südafrika, Indien und China auch Thailand und Indonesien. Das zentrale Ziel ist die Umsetzung der Doha Development Agenda in der Landwirtschaft. In den Mitgliedsländern der G-20 finden sich über die Hälfte der Weltbevölkerung und mehr als zwei Drittel der Bauern der Welt. Sie sind für etwa ein Viertel der weltweiten Exporte von Agrarprodukten verantwortlich. Damit haben sie auch politisches Gewicht. Ihr Widerstand gegen die Vorhaben von EU und USA ließ 2003 die Konferenz

in Cancún scheitern, was eine enorme Machtdemonstration darstellte. Doch hat die G-20 wirklich das Potenzial, die Verhandlungen entscheidend zu prägen?

Die gleichzeitige Mitgliedschaft mehrerer Länder in verschiedenen Koalitionen wirft jedoch Fragen auf. Ein besonderes Beispiel dafür ist Indonesien, das Mitglied der G-20, der G-33 und der Cairns Group ist. Die Erklärung für die indonesischen Positionen liegt in der Struktur der indonesischen Landwirtschaft. Seit der Kolonialzeit ist sie zweigeteilt in einen exportorientierten Sektor, der vor allen Dingen Cash Crops hervorbringt, und den nach innen orientierten Sektor, der die Ernährung Indonesiens gewährleistet. Hier finden sich viele Kleinbauern, die hauptsächlich Subsistenzwirtschaft betreiben.

Die Exportorientierung erklärt, warum Indonesien sich in der **Cairns Group** engagiert, einem Zusammenschluss von 19 landwirtschaftlichen Exporteuren. Sie setzt sich für die Abschaffung von Exportsubventionen und eine Reduzierung von Produktionssubventionen und Importzöllen ein. Mitglieder dieser Allianz für die Liberalisierung auf den Agrarmärkten sind hauptsächlich im Export erfolgreiche Schwellenländer wie Brasilien, Malaysia oder Südafrika, aber auch Australien und Kanada.

Innenpolitisch gibt es in Indonesien aber andere Bedürfnisse. Obwohl das Land in der Lage wäre, sich selbst zu ernähren, sind durch die Liberalisierung die



Überschneidungen der Mitgliedschaften

Importe im vergangenen Jahrzehnt stark gestiegen. 2007 standen laut der *Food and Agriculture Organization* der UN über 1,4 Millionen Tonnen Reisimporten nur 1.194 Tonnen Reisexporte gegenüber. Dadurch ist Indonesien vom Weltmarktpreis abhängig und dessen Schwankungen ausgeliefert. Im Interesse der armen Konsumenten wäre ein möglichst niedriger Reispreis, dieser würde allerdings den Produzenten das Genick brechen. In der Vergangenheit löste die Staatsgesellschaft BULOG dieses Problem, indem sie Produzenten vor zu niedrigen und Konsumenten vor zu hohen Preisen schützte. Um Ernährungssicherheit und Beschäftigung zu gewährleisten, wären Schutzzölle und eine Stärkung von BULOG angebracht. Vor diesem Hintergrund lässt sich Indonesiens federführende Rolle in der G-33 erklären. Hier wird auf die besondere Behandlung für Entwicklungsländer gepocht – also das Recht, sich durch

mehr Zölle und mehr Eingriffe in den Markt zu schützen. Diese Forderungen stehen aber im krassen Gegensatz zur Agenda der Cairns Group. Der Fall Indonesien illustriert eindrucksvoll die innere Zerrissenheit der G-20, denn sie vereint Länder, die hinsichtlich ihrer Handelsinteressen kaum unterschiedlicher sein könnten. Es finden sich große Exporteure von Agrarprodukten, etwa Brasilien, deren Interesse möglichst niedrige Einfuhrzölle und möglichst freier Handel sind, neben Ländern mit defensiven Interessen, die vor allen Dingen die



heimischen Kleinbauern vor Billigimporten schützen wollen und deshalb Zölle aufrecht erhalten. Eine einheitliche Position hinsichtlich der Ausgestaltung eines neuen, entwicklungsfreundlichen Agreement on Agriculture ist daher kaum zu finden.

#### Die G-20 als Anwalt für den Süden?

Ein weiteres Problem ist, dass die Mitgliedsländer der G-20 in den Verhandlungen nur ihre jeweils eigenen Interessen im Kopf haben. Es gibt zwar Zusammenschlüsse wie die G-90 oder die *Least Developed Countries*, doch deren Schwierigkeiten, in den Verhandlungen für ihre Belange einzustehen, sind bekannt. Eine besondere Schwierigkeit für neue WTO-Mitgliedstaaten offenbart der Fall von Laos. Da

hier die Landwirtschaft etwa die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts ausmacht, sind auch die Handelsregeln für landwirtschaftliche Erzeugnisse von zentraler Bedeutung für die Ernährungssicherheit von Laos. Die sozialistische Führung bewarb sich 1997 um Mitgliedschaft in der WTO und inzwischen ist Laos diesem Ziel sehr nahe gekommen. Der Weg dahin war aber kein leichter: Um mit dem Status eines *Least Developed Country* in die WTO aufgenommen zu werden, musste Laos schon umfangreiche Änderungen von Investitions- und Steuergesetzen vornehmen, Zölle anpassen und viele andere Zugeständnisse machen. Der Weg zur endgültigen Mitgliedschaft sieht weitere Anpassungen vor. Der laotische Handels- und Industrieminister und Verhandlungsführer Nam Viyaketh kommentiert die Anstrengungen seines Landes folgendermaßen: »Auf dem Gebiet des Marktzugangs hat die Demokratische Volksrepublik Laos substantielle Verbesserungen erreicht, indem sie im vergangenen Jahr hart gearbeitet und die Forderungen der Mitglieder eingehend studiert hat (...), um Laos« überarbeitete Vorschläge mit dem größten Aufwand zu verbessern. Diese Vorschläge übersteigen bei weitem die Verpflichtungen von bestehenden Least Developed Countries und das, was vernünftigerweise von einem wirtschaftlich und sozial so fragilen Land wie Laos erwartet werden kann.« Dieser vorauseilende Gehorsam ist symptomatisch für die Einstellung von neuen Mitgliedern gegenüber der WTO. Da den Regierungen klar ist, dass auf der Welt kaum ein Staat mehr ohne eine WTO-Mitgliedschaft wirtschaftlich prosperieren kann, geben sie zu viel für diese Mitgliedschaft auf. Sie gehen mit der Liberalisierung teils sogar noch über die WTO-Forderungen hinaus, um in den »Genuss« einer Mitgliedschaft zu kommen. Dies versetzt sie in eine sehr schwache Verhandlungsposition. Die G-20 setzt sich zwar für den Süden ein, dadurch sind aber nicht automatisch die Interessen von kleineren Ländern wie Kambodscha, Laos oder Burma, die nicht am Verhandlungstisch sitzen, berücksichtigt.

Auch wenn mit der G-20 eine Süd-Süd-Koalition zumindest einige Machtoptionen hat, bedeutet das nicht automatisch einen Triumph des ganzen Südens. Vielmehr scheint das Machtgefälle auch innerhalb des Südens enorm zu sein. Obwohl sich die genannten Süd-Süd-Koalitionen schwer damit tun, eindeutige gemeinsame Vorschläge durchzusetzen, dient ihre pure Existenz aber einem anderen Zweck: Sie verhindert, dass die Doha-Runde zu einem Abschluss kommt, der nur vom Norden diktiert wird und nur dem Norden nützt. Solange es keinen Abschluss gibt, kann es auch keine neuen, schlechteren Welthandelsregeln geben. Es bleibt zu hoffen, dass sich der Süden angesichts der erneut steigenden Nahrungsmittelpreise entschiedener zu Wort meldet und Druck ausübt.