

Wieder Hühnchen mit der EU zu rupfen?

Umstrittene Geflügelexporte nach Afrika: Nachhaltige Handelspolitik als Aufgabe für die G20

Bettina Rudloff / Evita Schmieg

Im Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und afrikanischen Regionen hat ein altes Thema wieder Konjunktur: Wenn die afrikanischen Partnerländer ihre Märkte teilweise öffnen, könnten Importprodukte wie Hühnerfleisch, insbesondere bei künstlicher Verbilligung durch europäische Agrarsubventionen, die lokale Produktion in Afrika gefährden. Kritikern zufolge droht dies Ernährungskrisen auszulösen, den Ländern ihre Zukunftsperspektiven zu rauben und damit letztlich Fluchtursachen zu verstärken. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, dass die schwache afrikanische Eigenproduktion eine Reihe von Ursachen hat – zur Lösung des Problems ist ein ganzes Bündel an Politikmaßnahmen nötig.

Europäische Exporte von Hühnerfleisch nach Westafrika werden seit Jahren von manchen entwicklungspolitischen Akteuren in Parteien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kritisiert. Der Vorwurf lautet, die Ausfuhren verdrängen die lokale Produktion in den Empfängerstaaten. Diese Problematik gewinnt neue Dringlichkeit, weil die Mitgliedsländer der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS mit der EU jüngst ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA) unterzeichnet haben. Bislang wurden aber nur von Ghana und Elfenbeinküste individuelle Interim-EPAs ratifiziert. Diese Abkommen sehen vor, die Märkte der Vertragsstaaten weiter zu öffnen. Inwieweit aber verzerrt die Agrarpolitik der EU tatsächlich Marktpreise zu Lasten der

Erzeugung in Afrika? Und wird ein solcher Effekt durch das EPA noch verstärkt? Die betroffenen EU-Instrumente sind Exportsubventionen sowie agrarpolitische Zahlungen an europäische Produzenten, die auf diese Weise wettbewerbsfähig bleiben.

Unterschiede bei Konsum und Kosten führen zu hohen Exporten

Im vergangenen Jahrzehnt hat sich der Umfang europäischer Exporte von Hühnerfleisch nach Westafrika etwa verdreifacht. Ursächlich dafür sind weder Subventionen der EU noch fehlende Schutzmöglichkeiten auf afrikanischer Seite. Exportsubventionen werden von der EU seit 2013 gar nicht mehr geleistet (Ausnahme: französische Exportlizenzen liefen erst 2014 aus), und bei Ge-

flügelfleisch-Ausfuhren nach Westafrika gab es sie ohnehin noch nie. EU-interne Subventionen wiederum sind gerade bei Geflügelfleisch im Vergleich etwa zu Getreide sehr gering. Der starke Anstieg der europäischen Ausfuhr ist vielmehr primär auf Unterschiede bei Verbrauchsgewohnheiten und Kosten zurückzuführen.

Verbrauchsunterschiede: Europäische Konsumenten kaufen immer weniger ganze Hühnchen, sondern zunehmend nur noch Hühnerbrust. Wenn Restteile wie Hälsen, Beine und Flügel dann zu Schleuderpreisen verkauft werden, ist dies betriebswirtschaftlich immer noch sinnvoller, als sie wegzwerfen. In Westafrika sind diese kleineren Stücke von Hühnern ein üblicher Bestandteil der Ernährung. In Ghana stieg der Geflügelverbrauch von Mitte der 1990er Jahre bis 2005 sogar von neun auf zehn Kilogramm pro Kopf an. Die lokale Produktion reicht indes oft nicht aus, um die Bevölkerung mit Eiweiß zu versorgen, wie es gerade Geflügelfleisch günstig liefert. So gibt es etwa in Nigeria seit langem eine konstante Angebotslücke von 1,2 Millionen Tonnen Geflügelfleisch pro Jahr, die nur über Importe gedeckt werden kann. Häufig unterscheidet sich die Situation zwischen Küstenstädten und Hinterland. An der Küste lebt ein Großteil der Bevölkerung; es gibt entsprechend hohen Konsumbedarf. Menschen mit geringem Einkommen sind hier vielfach darauf angewiesen, günstiges Hühnerfleisch kaufen zu können. Kleine Produzenten auf dem Land dagegen profitieren von höheren Preisen.

Kostenunterschiede: Die Produktion in Westafrika ist teuer, weil die Infrastruktur schwach ist. Der überwiegende Teil der Erzeugung findet im ländlichen Hinterland statt, weitab vom Ort des größten Verbrauchs. Es müssen deshalb gewisse logistische Bedingungen erfüllt sein, damit die lokale Produktion den Bedarf des Landes decken kann. Dazu gehört auch die Existenz von Kühlketten. Doch bereits bei der Erzeugung vor Ort fehlt es oft an Nötigkeiten, darunter ausreichenden Futtermengen oder tiermedizinischer Behandlung. In

Ghana etwa machen Strom- und Futterkosten die Produktion gegenüber Weltmarktbedingungen um 40 Prozent teurer.

Interessenabwägung vor Ort

In Westafrika bestehen starke politische und ökonomische Interessen an billigen Importen von Hühnerfleisch. Die an der Küste – häufig in der Hauptstadt – angesiedelten Importfirmen haben die Mittel und den politischen Zugang, um sich für günstige Einfuhren bei niedrigen Zöllen einzusetzen. Für Kleinerzeuger im Hinterland ist es dagegen schwieriger, ihr Interesse an Zollschutz oder einer besseren Infrastruktur in den politischen Prozess einzuspeisen. NGOs haben sich deshalb in der vergangenen Dekade – teils unterstützt von der Entwicklungspolitik – dafür engagiert, dass auch diese Interessen gehört werden.

Welche politischen Schlussfolgerungen dann zu ziehen sind, sollte aber im jeweiligen Land diskutiert und entschieden werden. Abzuwägen sind Aspekte der Ernährungssicherung, der ländlichen Entwicklung und der dortigen Einkommensmöglichkeiten – auch um der zunehmenden Verstädterung Einhalt zu gebieten –, ebenso Konsuminteressen ärmerer Bevölkerungsschichten in den Städten. Der politische Prozess für einen entsprechenden Interessenausgleich muss intern erfolgen und darf nicht von ausländischen Akteuren übernommen werden. Sollten Entscheidungen zugunsten lokaler Produktion fallen, die höhere Erzeugerpreise für Hühnerfleisch erlauben (etwa durch Zollerhöhung), ist zu überlegen, mit welchen Maßnahmen sich die Ernährung und Eiweißversorgung der ärmeren Stadtbevölkerung sichern lässt.

Marktabshottung ist nicht per se die Lösung

Höhere Zölle sind aber nur *ein* Weg, um die Anreize für lokale Produktion zu stärken. Geltende Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO) bieten großen Spielraum. So kann Nigeria den derzeit angewandten Zoll

von 35 Prozent auf bis zu 150 Prozent (in der WTO gebunden) erhöhen. Zudem können Länder sich durch Ausgleichsmaßnahmen vor unerlaubten Subventionen schützen; dies erfordert allerdings einen komplizierten Rechtfertigungsmechanismus.

Wie wird nun die Rechtslage sein, wenn die EPAs in Kraft treten? Im Falle Ghanas wurde das Abkommen bereits einstimmig vom Parlament ratifiziert; die tatsächliche Umsetzung steht noch aus. Wenn dies geschieht, gelten die WTO-Regeln auch weiterhin, nämlich gegenüber allen anderen Handelspartnern; der Handel mit der EU aber wird dann durch das EPA geregelt. In allen westafrikanischen Ländern ist Geflügel von der Liberalisierung ausgenommen. Der bisher angewandte Zoll von 35 Prozent gilt also weiter. Die EPAs erlauben zusätzlichen Schutz – entgegen anderslautender Kritik – aus generellen Gründen des Marktschutzes (Art. 22) oder explizit zur Ernährungssicherung (Art. 47 ECOWAS-EPA). Nachteil dieser Regelung ist der administrative Aufwand: Die Notwendigkeit für den Zollschutz ist zu belegen, und dieser bleibt zeitlich befristet, wenn auch auf immerhin acht Jahre.

Die betroffenen Länder haben in den vergangenen Jahren sehr unterschiedlich auf die steigenden Importe von Hühnerteilen reagiert. Während Ghana die Zölle moderat erhöhte, verhängten Kamerun, Nigeria und Senegal komplette Importverbote. Offenbar waren beide Maßnahmen juristisch bzw. politisch durchführbar. Anlässlich der Ratifizierung des EPA im Europäischen Parlament hat Ghanas Außenministerin dem dortigen Handelsausschuss im November 2016 ein Schreiben zukommen lassen, das detaillierte Überlegungen zur Liberalisierung des Agrarsektors enthält. Der Brief legt nahe, dass dem EPA auf ghanaischer Seite sehr informierte und bewusste Politikentscheidungen zugrunde liegen. Inwiefern diese in eine umfassende Agrar- bzw. Regionalpolitik eingebettet sind und die jeweiligen Interessen gesellschaftlicher Gruppen widerspiegeln, wäre zu prüfen. Hühnerteile finden in dem Brief im Übrigen keinerlei Erwähnung.

Unabhängig von formalen Regelungen aber besteht ohnehin politischer Spielraum für Schutzmaßnahmen: Angesichts der 2015 verabschiedeten internationalen Nachhaltigkeitsziele sowie der Prioritäten von EU und Deutschland gegenüber Afrika – nicht nur im EPA – wäre es politisch nicht vorstellbar, dass kleine Länder sanktioniert werden, die Maßnahmen zum Schutz kleiner Agrarproduzenten ergreifen. Dies zeigen schon die Importverbote Nigerias, Senegals und Kameruns, zu denen offizielle Reaktionen anderer Staaten unterblieben.

Importschutz allein reicht aber nicht aus, um die lokale Produktion zu fördern. Dafür sind die erwähnten Probleme zu gravierend. In Nigeria etwa wurden die Importströme aus Europa mit dem Einfuhrverbot gestoppt, dann jedoch durch illegalen Handel ersetzt. Dieser unterläuft nicht nur die ursprünglichen Ziele des Importbanns; er ist auch (gesundheits-) politisch bedenklich, da bei geschmuggelter Ware keine Standards kontrolliert werden und der illegale Handel potentiell Korruption unterstützt.

Umfassendes Politikpaket gefragt

Um in Westafrika die Agrarproduktion auf dem Land anzuregen und dort Einkommen wie Beschäftigung zu sichern, bedarf es eines ganzen Bündels an Maßnahmen. Institutionen der Qualitätsinfrastruktur sind zu stärken, damit Standards eingehalten werden. Notwendig sind daneben Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, etwa in Straßen, Energie und Kommunikation. Zoll erhöhungen können ebenfalls Teil eines solchen Pakets sein.

Das ghanaische Geflügelprojekt GHABROP von 2014 etwa ist darauf angelegt, die Eigenproduktion zu steigern. Es umfasst Zollschutz, Infrastrukturmaßnahmen und eine Verwendungsvorgabe für die Verarbeitung von inländischem Geflügel. Ziel des Programms ist, die Importe um 40 Prozent zu verringern. Derzeit aber wird es von heimischen Produzenten kaum angenommen; erforderlich sind daher weitere Analysen und begleitende Unterstützung.

Unklar ist auch, ob sich die Bevorzugung inländischer Vorleistungen gegenüber Importen nach WTO-Regeln anfechten lässt – was gerade andere Entwicklungsländer tun könnten.

Elemente einer nachhaltigen Handelspolitik zur Ernährungssicherung

Die Komplexität des Problems verlangt, auf mehreren Ebenen und auf beiden Seiten anzusetzen. Im Folgenden werden wichtige Elemente eines möglichen Maßnahmenpakets vorgestellt, das zu mehr Ernährungssicherheit in Afrika beitragen könnte.

Formulierung von ausgewogenen (Handels-) Politiken. Die Regierungen auf afrikanischer Seite müssen selbst Politiken formulieren, die den Interessen ihrer Länder entsprechen. Dabei sollten die zu schnürenden Maßnahmenpakete einen Ausgleich für benachteiligte Gruppen enthalten und deren Beitrag zum Wirtschaftsprozess sichern. Alle Bevölkerungsgruppen müssen im politischen Prozess ihre Interessen artikulieren können. Die Regierungen sollten bestehende WTO-Spielräume für Subventionen nutzen. Entwicklungsländer tun dies bislang kaum, auch wegen ihrer engen Budgets. Die Entwicklungspolitik kann die lokale Eigenproduktion in Afrika fördern; sie muss zudem auch Gruppen mit geringen Artikulationsmöglichkeiten unterstützen.

Bei *Umsetzung der EPAs* muss der vorgesehene Überprüfungsmechanismus verwirklicht werden, damit sich die tatsächlichen Wirkungen der Abkommen erfassen lassen. Die Zivilgesellschaft sollte in geeigneter Weise einbezogen werden. Sofern sich Probleme ergeben, müssen die EPA-Institutionen informierte Politiken nachhaltiger Entwicklung unterstützen.

Exporterstattungen sollten durch alle G20-Staaten sofort und dauerhaft beendet werden. Dies wurde nicht nur seitens der EU im Rahmen der EPAs beschlossen, sondern 2015 in Nairobi auch auf WTO-Ebene. Abgeschafft werden sollten möglichst alle Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung, auch amerikanische.

Eine *freiwillige Exportbeschränkung der G20* könnte das Gegenstück zum Importschutz durch westafrikanische Staaten selbst sein. Die EU allein würde mit einer solchen Maßnahme keine gewünschte Marktentlastung erzielen. Im Falle Ghanas ist sie mit ihren Geflügelausfuhren (für 50 Millionen Euro im Jahr 2015) nur drittgrößter Exporteur nach den USA und Brasilien. Eine konzertierte G20-Aktion könnte zeitlich begrenzt durchgeführt und von einer Wirkungsanalyse flankiert werden, die erfasst, inwieweit sich positive Folgen für die lokale Produktion einstellen. Eine solche Aktion ist WTO-konform zu gestalten; sie wäre ohnehin nur auf Wunsch der afrikanischen Partnerländer und in enger Abstimmung mit ihnen realisierbar – angesichts der Folgen für den lokalen Konsum und einer möglichen Umgehung durch Schmuggel.

»Reale« *Fleischpreise in der EU.* Das Konsumverhalten in der EU und anderen entwickelten Ländern trägt dazu bei, dass überhaupt Geflügelteile in großem Ausmaß anfallen. Den richtigen Weg weisen hier die internationalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen; sie fordern ein verändertes Konsumverhalten in entwickelten Ländern. Wünschenswert wäre eine völlige preisliche Internalisierung aller externen Effekte der Geflügelproduktion, einschließlich Umweltbelastungen (etwa durch Nitrat). Dies würde das Fleisch verteuern, somit afrikanische Produkte wettbewerbsfähiger machen, den Verbrauch in Europa reduzieren und noch dazu positiv für die Umwelt sein. Die EU sollte entsprechende Maßnahmen bei der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 ins Auge fassen.

Angesichts der komplexen Zusammenhänge ist es wichtig, konkrete Politikmaßnahmen auf die jeweilige spezifische Situation zuzuschneiden. Bei einzelnen Ländern und Produkten (neben Geflügelfleisch etwa Tomatenmark oder Milchpulver) können sich die Umstände stark unterscheiden. Eindimensionale Schlussfolgerungen sind nie geeignet, um den Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung gerecht zu werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüre-Hinweis:

Evita Schmiege
Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika. Zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration
SWP-Aktuell 35/2015, April 2015,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A35_scm.pdf>