

Die Saat geht nicht auf: EU-Handels- und -Agrarpolitik können strukturelle Fluchtursachen nicht beseitigen, sondern allenfalls abfedern

Rudloff, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudloff, B. (2017). *Die Saat geht nicht auf: EU-Handels- und -Agrarpolitik können strukturelle Fluchtursachen nicht beseitigen, sondern allenfalls abfedern.* (SWP-Aktuell, 5/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50517-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Saat geht nicht auf

EU-Handels- und -Agrarpolitik können strukturelle Fluchtursachen nicht beseitigen, sondern allenfalls abfedern

Bettina Rudloff

Laut Internationaler Organisation für Migration (IOM) erreichten seit Beginn 2016 etwa 22 000 Flüchtlinge aus Nigeria, 15 000 aus Eritrea und jeweils etwa 7 000 aus Senegal, Gambia, Guinea und Côte d'Ivoire Europa. Die Länder, aus denen sie stammen, leiden unter großen politischen Konflikten und wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Vielfach sind dies aber auch Länder, mit denen die EU schon vor längerer Zeit Handelsabkommen vereinbart hat und in denen sie die Landwirtschaft und die Versorgung mit Nahrungsmitteln unterstützt. Insofern stellt sich die Frage, wie Wirtschaft, Ernährungs- krisen, Konflikte und Flucht zusammenhängen und welche Rolle europäische Handels- und Agrarpolitik bei dem Bemühen spielen können, Fluchtursachen zu bekämpfen.

Die Landwirtschaft hat in vielen afrikanischen Ländern dominante Bedeutung für Gesamtwirtschaft und Beschäftigung. Ihr Beitrag zum Bruttonationaleinkommen etwa in Sierra Leone lag 2016 bei über 60 Prozent (in Deutschland: 0,6 Prozent). Oftmals findet mehr als die Hälfte der Erwerbsfähigen Arbeit in der Landwirtschaft (in Deutschland: 1,3 Prozent). Für einige Regionen Afrikas (Ostafrika, Äthiopien, Kongo, Ägypten) wird noch bis 2030 mit einer Zunahme der ohnehin schon dominanten Landbevölkerung gerechnet. Armut und Hunger sind meist in ländlichen Gebieten anzutreffen. Landwirtschaft und ländlicher Raum spielen demnach in vielen afrikanischen Staaten, die von Armut, Flucht und Migration betroffen sind, eine große Rolle. Wie aber hängen Nahrungsversorgung,

Konflikte, Migration und Flucht genau zusammen?

Wanderungsbewegungen in der Landwirtschaft

Gerade im ländlichen Raum gibt es viele unterschiedliche Bewegungsströme, die weder auf krisenbedingter Flucht noch auf (dauerhafter) Wirtschaftsflucht beruhen müssen. In jedem Fall wirken sie sich aber auf die Versorgungssituation aus.

Wandernde Tierhaltung spielt insbesondere in Westafrika eine große Rolle. Sie ist einerseits perfekt an die harten klimatischen Bedingungen dieser Region angepasst, verstärkt aber andererseits den Zugriff auf die knappen Ressourcen Wasser und Weideland. In der Folge des Klimawandels lässt

deren Qualität nach oder wird der Zugang zu ihnen auf wenige Gebiete eingeschränkt. Das wiederum verursacht weitere Wanderungen über große Distanzen und kann internationale Nutzungskonflikte zur Folge haben und Fluchtdruck erzeugen.

Saisonale Wirtschaftsmigration in der Landwirtschaft ist weithin üblich, da der Arbeitskräftebedarf stark vom Erntezyklus und klimatischen Veränderungen abhängt: In Ghana etwa finden solche Bewegungen vor allem innerhalb verwandtschaftlicher Netzwerke statt, werden aber zunehmend auch durch professionelle Agenten vermittelt. Insbesondere Kindermigration spielt in der Landwirtschaft eine große Rolle. Kinder ersetzen die zuvor in Städte abgewanderten Männer bei der Feldarbeit, was ihre Schulbildung erschwert: Burkinische und malische Kinder etwa arbeiten auf Kaffee- und Kakao-plantagen in Ghana und Côte d'Ivoire.

Landflucht in Städte und/oder an die Küsten lässt konzentrierte Zonen größerer Wirtschaftskraft entstehen. Daressalam in Tansania zum Beispiel wächst jährlich um bis zu 5 Prozent. Gründe für die Verstädterung sind die als schlechter wahrgenommene soziale Versorgung auf dem Land und die Hoffnung auf bessere Verdienstmöglichkeiten in der Stadt. Die Folge können urbane Versorgungsprobleme in oftmals ungeplanten und sehr bevölkerungsdichten Siedlungen sein, wo es kaum Strom und Wasser gibt. Die Infrastruktur ist häufig zu schwach, um Lebensmittel von der Produktionsstätte auf dem Land in die Städte zu liefern. Meist verdirbt ein Großteil der Nahrungsmittel unmittelbar nach der Ernte – in Entwicklungsländern wird der Anteil dieser Verluste mit über 30 Prozent der Erntemenge beziffert. Im ländlichen Raum kann die Landflucht dazu führen, dass mit der ohnehin schwachen regionalen Wirtschaftskraft die Versorgung zusätzlich erschwert wird, weil es an Arbeitskräften fehlt.

Ob insgesamt tatsächlich mehr Menschen aus dem ländlichen Raum abwandern oder fliehen und ob speziell Landwirte dies häufiger tun als andere, ist aus den verfügbaren Daten nicht zu ersehen: Immerhin 40 Pro-

zent der sogenannten Rücküberweisungen («remittances») von Ausgewanderten in ihre Heimat gehen genau in den ländlichen Raum, was zumindest eine starke familiäre Verbundenheit der Ausgewanderten mit dieser Herkunftsregion bezeugt. Da eine Flucht aber vermutlich nur Menschen finanziell möglich ist, die mindestens mittlere Einkommen beziehen, dürften es weniger Kleinerzeuger aus dem ländlichen Raum sein, die sich auf den Weg machen, sondern eher Angehörige der in der Stadt lebenden Folgegeneration. Für eine andere Region, Afghanistan, allerdings weisen Schätzungen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) darauf hin, dass unter den Fliehenden der Anteil der Bauern mit 12 Prozent relativ hoch ist.

Wirtschaftliche Migration ist dabei nicht nur negativ zu sehen: Eine auch nur vorübergehende Abwanderung kann angespannte Arbeitsmärkte entlasten und einen Innovationsschub («soziale Rückzahlung») nach sich ziehen, wenn die Rückkehrer neu erworbene Kenntnisse mitbringen. Finanzielle Rückzahlungen wiederum können die Nahrungsmittelversorgung in ländlichen Regionen fördern.

Nahrungskrisen: Folge und Ursache von Konflikten, Migration oder Flucht

Die Ursachen von Migration und Flucht sind komplex. Neben politischen, wirtschaftlichen und versorgungsbezogenen Faktoren spielen immer auch individuelle Motive eine Rolle. Eindeutige Auslöser sind daher kaum zu identifizieren. Schätzungen zu klimabedingter Flucht, die wiederum auch Nahrungskrisen umfassen können, weisen Spannen von 25 Millionen bis zu 1 Milliarde Fliehender pro Jahr aus. Andere Zahlen zeigen, dass Nahrungskrisen Konflikte schüren, die Menschen zur Flucht veranlassen können: Als Folge der Preiskrise von 2008 kam es in 40 Staaten zu Unruhen – allerdings war nur die Hälfte dieser Staaten zugleich von einer Versorgungskrise betroffen. Umgekehrt kam es nicht in allen Staaten, in denen Nahrungsengpässe auf-

Tabelle: Ursachen von Hungerkrisen im September 2016 (36 Krisenländer, Doppelzählungen von Ursachen möglich)

Konflikt	Naturereignis (Dürre, Überschwemmung, Erdbeben)	Aufnahme von Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebene	Sonstiges (verringerte Ernten, Ebola)	Summe Krisenländer
12	9	7	12	36
Afghanistan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Irak, Jemen, Mali, Nigeria, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Zentralafrikanische Republik	Äthiopien, Lesotho, Madagaskar, Mosambik, Myanmar, Nepal, Nordkorea, Papua-Neuguinea, Simbabwe	Burkina Faso, Demokratische Republik Kongo, Kamerun, Kongo, Mauretanien, Niger, Tschad	Dschibuti, Eritrea, Guinea, Kenia, Liberia, Malawi, Niger, Paraguay, Sierra Leone, Swasiland, Timor-Leste, Uganda	

Quelle: FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, Nr. 3, September 2016.

traten, auch zu Unruhen. Somit gibt es keine eindeutige Kausalität zwischen Versorgungsproblemen und Konflikten. Einige Tendenzen sind gleichwohl erkennbar:

(1) *Versorgungskrise als Folge von Konflikten:* Laut Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN (Food and Agriculture Organization [FAO]) hat sich das Muster der Ursachen von Versorgungskrisen verändert: Galten früher eher regelmäßig eintretende, Ernten beeinträchtigende Großwetterlagen wie Dürren als Ursache, sind es nun zunehmend Konflikte unterschiedlicher Art wie Krieg, Vertreibungen oder lokale Auseinandersetzungen. In 12 der im Herbst 2016 identifizierten 36 Krisenländer waren solche Konflikte ursächlich (s. Tabelle).

(2) *Versorgungskrise als Ursache von Konflikten:* Nicht nur in der Preiskrise 2008 kam es zu gewaltsamen Protesten und Ausschreitungen, auch der arabische Frühling nahm in Ägypten, Algerien und Tunesien seinen Anfang mit Demonstrationen gegen explodierende Brotpreise. Hohe Nahrungsmittelpreise können also durchaus ein Auslöser größerer politischer Krisen sein – wenn Menschen ihre generelle Unzufriedenheit mit ihren schlechten Lebensumständen zum Ausdruck bringen, die für sie oftmals zuerst als Folge hoher Nahrungsmittelpreise unmittelbar spürbar werden.

(3) *Versorgungskrise als Folge von Fluchtbewegungen:* Nicht nur in Herkunftsländern von Flüchtlingen oder Migranten spielen Ernährungskrisen eine Rolle.

► In *Transitländern* können die Ressourcen stärker strapaziert werden, wenn Menschen über längere Zeit auch auf der Wanderung ihr Vieh mitnehmen. Ohnehin versorgungsschwache Länder sind oftmals nicht in der Lage, die Versorgung während der Wanderung zu gewährleisten.

► *Aufnahmeländer* in Afrika sind häufig selber mit Versorgungsengpässen konfrontiert. Eine Versorgungskrise kann daher durch Migration und Flucht verschärft werden. In 7 der 36 FAO-Krisenländer war im Herbst 2016 die Aufnahme von Flüchtlingen ein Grund für Versorgungskrisen (s. Tabelle): In Kamerun verschärfte sich die Versorgungsnot durch mehr als 300 000 Flüchtlinge, die aus der Zentralafrikanischen Republik und Nigeria kamen, sowie durch 150 000 Binnenflüchtlinge, die wegen der unsicheren Lage an der nigerianischen Grenze umsiedeln mussten. Selbst längerfristig und nach erfolgter Integration haben Migrationshaushalte oft größere Versorgungsprobleme als andere Haushalte.

► Im Falle von *Rückkehr, Neu- oder Umsiedlungen* im ländlichen Raum kann es mit der ansässigen Bevölkerung zu Konflikten über die Nutzung von Weide- und Ackerland oder Wasser kommen, wenn die Rechte auf Eigentum an Ressourcen unklar oder schwach sind.

Agrarsektor: Schutz vor und in Krisen

Neben seiner Rolle bei Versorgungskrisen, Konflikten und Wanderungen erfüllt der

ländliche Raum aber auch besondere Stabilisierungsfunktionen:

In *Wirtschaftskrisen* bricht bei Einkommensrückgängen zuerst die Nachfrage nach höherpreisigen industriellen Produkten weg, auf die im Unterschied zu lebenswichtiger Nahrung verzichtet werden kann. Die durch Nachfrageeinbrüche geschwächte Industrie setzt Arbeitskräfte frei, die in arbeitsintensiven, kleinen Subsistenzstrukturen der Landwirtschaft Beschäftigung finden können.

In *Kriegsphasen* können neben dringend erforderlichen Nothilfen auch Programme zur Agrarförderung dabei helfen, nicht nur die Versorgung zu sichern, sondern den ländlichen Raum auch als Lebensraum und Schutzzone für Binnenflüchtlinge zu erhalten. Dies kann wichtig sein, wenn sich Auseinandersetzungen auf strategisch wichtige Städte konzentrieren, Nahrungsmitteltransfers blockiert werden oder Infrastruktur im Land mit der Folge vernichtet wurde, dass inländische Transporte von Nahrungsmitteln in Regionen behindert werden, die diese Mittel brauchen. Selbst in Syrien versorgt die FAO im Rahmen solcher Projekte 500 000 Menschen mit Getreide- und Gemüsesamen, Hühnern sowie Tierfutter und Impfstoffen.

Ein stabiler Agrarsektor kann also durchaus einen Beitrag zur Prophylaxe oder Milderung von Krisen leisten.

Umfassende Antwort: Agrar- und Handelspolitik in vernetzten Ansätzen

Die Komplexität der Migrations- und Fluchtursachen rückt zunehmend in das Bewusstsein politischer Akteure, die darauf prinzipiell richtig mit umfassenden, zusammengeführten Maßnahmen reagieren. Gerade Ernährung und Landwirtschaft werden in ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung mehr und mehr anerkannt und finden Eingang in viele sogenannte »vernetzte« Ansätze.

Vernetzte Sicherheitspolitik: Bereits mit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wurde neben der Entwicklungs- auch die

Handelspolitik als Faktor genannt, der entscheidend ist für politische Stabilisierung: Hunger und Armut werden wiederum als wesentliche Ursache für Destabilisierung gesehen. In Deutschland wurde bereits im Weißbuch 2006 die Rolle von Ernährungsrisiken für Migration und Flucht herausgestellt, wie das auch im jüngsten Weißbuch 2016 geschieht.

Vernetzung im migrationspolitischen Rahmen findet sich dezidiert in der Strategie für Migration und Entwicklung der Bundesregierung von November 2016: Der fortschreitende Klimawandel und Ernährungsunsicherheit werden darin als strukturelle Ursachen für Flucht und Migration dargestellt. Sehr konkret wird Handelspolitik mit den neuen Migrationspartnerschaften angesprochen, die die EU zunächst mit einigen afrikanischen Prioritätenländern anvisiert (Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria, Senegal): Im Rahmen dieser Partnerschaften sollen Herkunfts- und Transitländer im Migrationsmanagement unterstützt werden, was vor allem Grenzkontrollen sowie die Rücknahme und Wiedereingliederung geflohener Landsleute betrifft. Im Gegenzug soll verstärkt die Wirtschaft vor allem über Jugendarbeitsprogramme gefördert werden. Als handelspolitischer Anreiz zur Umsetzung in den Partnerstaaten wird Zollfreiheit im Rahmen des besonderen Allgemeinen Zollpräferenzsystems der EU (ASP+) angeboten. Die handelspolitische Wirkung dieser Vernetzung kann indes kontraproduktiv sein: Die Förderung verstärkter Grenzkontrollen in Herkunftsländern durch deren Sicherheitspersonal ist nicht nur politisch heikel – denn damit werden Akteure gestärkt, die die Krisen oftmals verursachen. Sie sind auch handelspolitisch problematisch, da sie den regen interregionalen Handel in Westafrika hemmen können. Vor allem aber ist der ASP+ für afrikanische Staaten kein großer Anreiz: Denn entweder genießen sie als am schwächsten entwickelte (least developed countries [LDC]) Staaten (bis auf Ghana, Côte d'Ivoire, Kap Verde, Nigeria) ohnehin komplette Zollfreiheit oder aber die verhan-

delten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) bieten diese Freiheit bereits. Diese Länder profitieren zudem ohnehin kaum von Zollfreiheit, da ihre Exporte in die EU vernachlässigbar gering sind.

Entwicklungspolitische Vernetzung wiederum bietet der aktuell vom deutschen Entwicklungsminister vorangetriebene »Marshall-Plan für Afrika«. Dieser betont ähnlich den Migrationspartnerschaften vor allem die Arbeitsmarktförderung in allen Wirtschaftssektoren in Afrika.

Vernetzung im handelspolitischen Rahmen findet sich schon länger in vielfältigen Regelungen, die sämtlich die große handelspolitische Marktmacht der EU nutzen, um über Importbeschränkungen bestimmte Produktionsweisen in Herkunftsländern – die wiederum Konflikte schüren können – zu unterbinden. Jüngst haben sich die europäischen Institutionen auf eine Verordnung zu Konfliktrohstoffen geeinigt. Danach müssen Importeure nachweisen, dass bestimmte Rohstoffe nicht aus Konfliktstaaten stammen. Hierdurch soll nach dem amerikanischen Vorbild des Dodd-Franck-Acts ein Beitrag geleistet werden, um Quellen zur Finanzierung von Kriegsparteien trocken zu legen.

Änderungen bestehender EU-Politiken statt verheddernde Vernetzung

Positiv an der Betonung von Vernetzung und mehr Kohärenz angesichts der Flüchtlingskrise sind das geschärfte Bewusstsein für die Komplexität der Problematik und eine verbesserte Koordinierung von Maßnahmen. Risiken liegen darin begründet, dass Budgetmittel oftmals für unwirksame Symbolpolitik ausgegeben werden oder aber die Fähigkeit der Länder begrenzt ist, neue Programme umzusetzen.

Vordringlich sollte es insofern darum gehen, zunächst bestehende Politiken zu verbessern und eventuell resultierende Probleme zu beheben, bevor neue Ansätze ins Leben gerufen werden.

Einspruch! Vorwürfe an Handels- und Investitionspolitik nicht alle gerechtfertigt

Manche entwicklungspolitischen Akteure haben der EU immer wieder vorgeworfen, lokale Märkte durch subventionierte Exporte zu zerstören, sie zu ungerechten WPAs zu zwingen und die Entwicklungsländer dadurch ohne jeden Zollschatz mit ihren Gütern zu überschwemmen. Dadurch würden lokale, nicht konkurrenzfähige Produkte verdrängt, Einnahmequellen brächen weg, die Versorgung verschlechtere sich, so dass schließlich Landflucht die Folge wäre. Investitionen in ausgedehnte ausländische Landflächen täten ihr Übriges und vertrieben ansässige Bauern von ihrem Land und beraubten sie ihrer Verdienstmöglichkeiten.

Tatsächlich haben sich die Exporte zum Beispiel von Geflügel wie von verarbeiteten Tomaten (etwa Soßen und Ketchup) nach Westafrika in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt. Das liegt allerdings nicht allein an der EU (vgl. SWP-Aktuell 24/2016).

Vorwurf 1: EU-Exporterstattungen zerstören lokale Märkte.

Die EU zahlt bereits seit 2014 keine Exporterstattungen mehr, an Exporteure von Geflügel nach Westafrika wurden sie ohnehin länger nicht gezahlt. Alle anderen Staaten hat die Welthandelsorganisation (WTO) mit ihrem Beschluss von Nairobi Ende 2015 verpflichtet, ihre Exporterstattungen bis spätestens 2030 komplett einzustellen. Für verarbeitete Tomaten, das zweite als zerstörerisch wirkend deklarierte Importgut, sind ebenfalls keine Exportsubventionen geleistet worden; in der Vergangenheit erhielten die verarbeitenden EU-Unternehmen jedoch Investitionsbeihilfen.

Dass die exportierten Mengen an Geflügel und Tomatenmarkt stetig größer wurden, beruht eher auf strukturellen Produktionsunterschieden: Bei Tomaten etwa liegt der Durchschnittsertrag in Ghana bei 5 bis 10 t/ha, während italienische Tomatenbauern bis zu 70 t/ha ernten. Zudem ist ein stabiles und konstant hochwertiges Angebot an Verarbeiter oft nicht möglich, weil während des Transports und der Lagerung ein Teil der Ernte verlorengelht, ein Teil der

Tomaten verrottet sogar ungeerntet. Hohe Energie- und Wasserkosten, die beim Tomatenanbau anfallen, tragen dazu bei, dass Importe günstiger sind. Gründe für die unzureichende ghanaische Geflügelproduktion sieht die FAO vor allem in Kapazitäts- und Managementdefiziten – wie fehlende Koordinierung relevanter Erzeuger- und Kontrollbehörden, mangelhaftes Tierseuchenmanagement, schlechte Ausstattung der Verarbeitungsunternehmen und hohe Futterkosten. Im Ergebnis spielt die nationale Politik möglicherweise eine größere Rolle für die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit als die Handelspolitik der EU.

Vorwurf 2: Entwicklungsländer dürfen sich in den WPAs nicht schützen. Anders als häufig behauptet wird, ermöglichen WPAs verschiedene Formen von Zollschutz: So können die Partner im Unterschied zur EU generell Produkte von der Liberalisierung ausnehmen, wofür sie sich meist im Falle von Agrarprodukten entscheiden. Geflügel etwa wird im WPA mit westafrikanischen Staaten gar nicht liberalisiert, Zölle für Tomatenmark werden zeitversetzt abgebaut, Milchprodukte nur teilweise liberalisiert – das gilt etwa für industriell zu nutzendes Milchpulver. Hierdurch sollen auch große Verarbeiter und Arbeitgeber wie Nestle unterstützt werden. Dies, so die ghanaische Handelsministerin im November 2016 gegenüber dem Europarlament, sei ein wichtiges nationales Ziel. Für Produkte, die von der Liberalisierung ausgenommen sind, gilt aber kein beliebiges, sondern ein festgeschriebenes Niveau für Zölle, das oftmals auf dem der zuvor angewendeten Zölle liegt (für Geflügelfleisch etwa liegt es in Nigeria bei 35 Prozent). Damit steht zwar die frühere Option nicht mehr offen, höhere Zölle zu verlangen, bis hin zu den von der WTO gebundenen Zöllen (bei Geflügel sind das in Nigeria 150 Prozent). Schutz ist aber dennoch möglich: Schutzzölle sind erlaubt im Falle einer Marktstörung durch Importe, zum Schutz aufstrebender Industrien und explizit zur Förderung der sicheren Versorgung mit Nahrungsmitteln – wobei

belegt werden muss, dass eine Störung vorlag und wie hoch der Zoll war.

Selbst vor WPA-Zeiten wurden solche Zusatzzölle aber kaum genutzt: Ghana etwa erhöhte in den letzten zehn Jahren nur sechsmal Zölle, davon einmal für Geflügel. Auch Nigeria hob in über 50 Fällen nur sechsmal Zölle für Agrarprodukte an. Dafür aber etablierte es wie Kamerun und Senegal komplette Verbote für den Import von Geflügelfleisch. In Nigeria aber hat diese rigideste aller Handelsbeschränkungen die lokale Produktion nicht gefördert. Die nationale Geflügelproduktion blieb vielmehr über die Jahre konstant zu gering für den Bedarf.

Eine bessere Lösung als handelspolitische Maßnahmen bieten eigene Förderprogramme oder auch die entwicklungspolitische Unterstützung der als schwach identifizierten Infrastruktur. Gerade der für den intraregionalen Handel wichtige Fleischsektor sollte gefördert werden: Die FAO schätzt, dass im Zuge des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums sowie der Veränderung von Konsummustern bis zum Jahr 2050 die Fleischnachfrage in Afrika um 250 Prozent steigen wird. Gerade Tierhalter – und besonders wandernde – sollten Ziel geeigneter Maßnahmen sein, was auch deren Rolle in politischen Entscheidungsprozessen stärken könnte – etwa wenn es um Ressourcennutzung geht. Projekte zum Einsatz neuer Technologien könnten Konflikte abfangen, die mit Wanderungen verbunden sind – zu denken wäre etwa an Apps, die frühzeitig anzeigen, wo sich zugängliche und ausreichende Wasserquellen befinden.

Vorwurf 3: Landinvestitionen vertreiben lokale Landwirte. Der Druck auf Ressourcen kann durch großflächige Landinvestitionen, auch aus dem Ausland, verschärft werden: Ansässige Kleinerzeuger haben oftmals keine Eigentumstitel. Land wird darum als vermeintlich frei verfügbares verkauft oder sehr langfristig verpachtet. Lokale Bauern verlieren dadurch ihre Einkommensgrundlage. Auch kommt es oftmals zu Vertreibungen oder es treten Versorgungsrisiken auf, wenn Auslandsunter-

nehmen ihre Produkte exportieren. Deutsche Firmen investieren vor allem in Ostafrika in landwirtschaftliche Flächen.

Dabei sind es die Zielländer, die lokale Farmer am besten schützen können: Zum einen muss nicht jedes interessante Angebot bedingungslos genutzt werden, um Einnahmen zu erzielen – Pachtverträge lassen sich kürzer befristen als auf die üblichen 99 Jahre; anstelle von Verkauf oder Pacht ist auch Vertragslandwirtschaft denkbar, die lokale Bauern einbindet. Entscheidend ist, dass ansässige Akteure in den gesamten Prozess einbezogen werden, was auch Unklarheiten bei Eigentumsrechten schnell erkennbar werden lässt. Die FAO-Leitlinien für verantwortliche Landnutzung bieten hierfür Ansätze. Vor allem betonen sie die Bedeutung informeller Rechte, wie sie gerade für wandernde Tierhalter als saisonale und temporäre Nutzungsrechte gelten, die parallel zu den Rechten ortsansässiger Bauern bestehen. Besonders bei Umsiedlungen oder Rückführungen, wie sie die aktuellen Migrationspartnerschaften ja vorsehen, können Nutzungskonflikte mit Ansässigen auftreten. Bezogen auf Auslandsinvestitionen sollten die Länder, aus denen die Investoren stammen, wie etwa EU-Mitgliedstaaten, ebenso wie die Unternehmer selbst verstärkt ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und Eigentumsverhältnisse und Wirkungen der Investitionen gründlich prüfen. Auch nach erfolgter Investition sollten deren Auswirkungen laufend beobachtet werden, um flexibel Ausgleichsmaßnahmen treffen zu können, wenn Risiken auftreten.

Einspruch! Vorwürfe an die Gemeinsame Agrarpolitik nicht alle gerechtfertigt

Vorwurf 1: Europäische Agrarsubventionen schädigen lokale Produktion. Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Jahr 2003 wurden alle produktbezogenen Zahlungen an Landwirte umgelegt auf Flächen. Seither wird ein ganzer Betrieb unterstützt anstelle von einzelnen Produkten. Der ursprünglich mengenausdehnende

und damit potenziell handelsverzerrende Effekt der Zahlungen wurde so vermieden. Dennoch handelt es sich nach wie vor um eine Unterstützung der Wirtschaftsaktivität von Produzenten in der EU, die diese gegenüber Erzeugern aus Entwicklungsländern besserstellt. Zudem gibt es für Landwirte in der EU zahlreiche indirekt wirkende Maßnahmen, wie etwa Investitionshilfen für Stallbauten. Produkte sind dabei immer schon unterschiedlich stark subventioniert worden: So waren die Subventionen für Tomaten und Geflügel stets geringer als etwa für Milch. Mit der Zeit aber sind alle diese Subventionen generell verringert worden, so dass deren wettbewerbverzerrende Wirkung kontinuierlich nachließ.

Bestimmte Relationen von Preisen gerade eher billiger tierischer Produkte kommen aber einer indirekten Subvention gleich, die den Verbrauch in der EU steigern. Zusammen mit den Konsumpräferenzen für besonders hochwertige Teilstücke – etwa Hühnerbrust – bewirken sie, dass vermehrt preisgünstige Reststücke exportiert werden. Würden alle Kosten der Fleischproduktion internalisiert, auch die umweltbezogenen Kosten, fiel der Preisvorteil europäischer Produkte gegenüber afrikanischen geringer aus. Ein Ansatz, den auch die per se als vernetzt verstandenen Sustainable Development Goals (SDG) vorsehen, mit denen die VN veränderte Konsummuster in Industrieländern fordern.

Ein Abbau dieser indirekten Subventionierung kann zudem dazu beitragen, eine weitere wichtige Ursache für Hungerkrisen zu vermeiden – das Auftreten klimabedingter Großwetterereignisse (s. Tabelle, S. 3). Gerade im Agrarsektor besteht Potential, die als Mitverursacher solcher Ereignisse angesehenen Klimaemissionen zu reduzieren, wie das Klimagutachten der beiden Wissenschaftlichen Beiräte des deutschen Landwirtschaftsministeriums bestätigt. Die im Jahr 2017 einsetzende Reformphase für die Agrarpolitik, die für die Zeit nach 2020 gelten soll, sollte insofern dringend ebenso innovativ wie konstruktiv klimapolitische Ziele berücksichtigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin 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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Vorwurf 2: Die EU bietet Entwicklungsländern keinen Schutz. Wirken Subventionen handelsverzerrend, können im Rahmen der WPAs zum Ausgleich Schutzzölle erhoben werden, allerdings muss die Handelsverzerung nachgewiesen werden. Zudem können Entwicklungsländer auch selber Subventionen nutzen, was sie aber nur selten tun bzw. ohne der WTO-Verpflichtung zur Notifizierung nachzukommen. Ursachen hierfür können knappe Budgets, andere als agrarpolitische Prioritäten, fehlende technische Kapazitäten zur Notifizierung oder auch deren bewusstes Unterlassen sein, falls die getroffenen Maßnahmen den geltenden WTO-Regeln widersprechen. Das 2003 mit der Maputo-Erklärung selbstgesetzte Ziel der Mitgliedsländer der Afrikanischen Union, zehn Prozent ihres nationalen Etats für Landwirtschaft auszugeben, haben in den letzten Jahren nur wenige der afrikanischen Staaten verwirklicht (etwa Äthiopien, Malawi, Senegal). WTO-Spielraum für Subventionen in Entwicklungsländern, speziell etwa zur Entwicklungs- oder zur Regionalförderung, gäbe es genügend. Und anders als bei Zöllen werden diese auch nicht durch die WPAs eingeengt. Hier kann die EU begleitend unterstützen, geeignete Optionen zu identifizieren. Die Entscheidung für Subventionen aber müssen die jeweiligen Länder selber treffen.

Erwartungsmanagement: Landwirtschaft kann nicht alles

Die strukturellen Ursachen für Flucht zu bekämpfen ist eine langwierige Aufgabe. Ein einzelner Akteur wie Deutschland, ja nicht einmal eine Region wie die EU wird diese strukturellen Fluchtursachen alleine von außen beseitigen können. Einige der deklarierten Ansätze bleiben oftmals wirkungslos und können sogar kontraproduktiv sein. Das gilt etwa für die gegenüber Afrika unwirksamen handelspolitischen Anreize in den Migrationspartnerschaftsabkommen.

Bevor die Handels- und Agrarpolitiken oder die Migrationspolitik strategisch mit

dem Ziel neu ausgerichtet werden, Fluchtursachen zu bekämpfen, sollte vor allem in Forschung zu Kausalitäten und Daten investiert werden. Die Entwicklung der identifizierten Einflussfaktoren sollte laufend beobachtet werden, die Ergebnisse könnten zudem in die vielfältigen, bereits bestehenden Systeme zur Frühwarnung vor Nahrungskrisen oder Naturkatastrophen einfließen (etwa Global Information and Early Warning System [GIEWS] oder Global Disaster Alert and Coordination System [GDACS]).

Ein stabiler Agrarsektor – und mehr noch der ländliche Raum – ist aus vielen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen wichtig. Dafür ist eine gute Einbindung der Landwirtschaft in die gesamte wirtschaftliche Infrastruktur unerlässlich, um jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, sich attraktive Einkommensquellen in einem stärkeren Agro-Business-Sektor zu erschließen, jenseits einer zunehmend unattraktiven Subsistenzlebensweise. Um ihnen eine echte Lebensperspektive zu bieten, so dass sie gut und gerne im ländlichen Raum bleiben können, muss dieser wie in Europa auch über die Landwirtschaft hinaus weitere relevante gesellschaftliche Aufgaben erfüllen. Hierzu zählen medizinische Versorgung, Bildung, Einkaufsmöglichkeiten und kulturelle Angebote. Entwicklungspolitik kann dafür Anstöße geben, entscheidend ist aber die Prioritätensetzung der beteiligten Länder selber.

Wenn das Einkommen in Folge solcher Förderung steigt, kann dies aber wiederum Migration ermöglichen. Daher wird auch ein entsprechend gestärkter ländlicher Raum niemals der eine, entscheidende Grund sein, warum sich junge Leute, die sich nach einem liberalen Lebensmodell sehnen, zum Bleiben entscheiden. Die Erwartungen, dass die Landwirtschaft und der ländliche Raum (entscheidend) zur Vermeidung von Flucht beitragen, sollten daher auch nicht zu hoch geschraubt werden.