

AUSWIRKUNGEN DER AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION AUF DEN HANDEL MIT AFRIKANISCHEN LÄNDERN UND DEREN AGRARENTWICKLUNG

Anlass dieser Studie ist die anstehende Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2020 und die Überlegung, dass im Zusammenhang mit dieser möglichen Veränderung der EU-Agrarpolitik die Entwicklung Afrikas stärker in den Vordergrund gerückt werden sollte. Es ist klar, dass die Agrarpolitik vielen Zielen dient und dass Zielkonflikte zwischen verschiedenen Bereichen, wie z.B. Umwelt-, Klima-, Gesundheits- und Verteilungsaspekten, bei Reformprojekten berücksichtigt werden müssen. Die EU spielt als Handelsblock eine zentrale Rolle im internationalen Agrarhandel, weshalb die GAP nicht nur den Binnenmarkt der EU-Mitgliedstaaten, sondern auch internationale Agrarmärkte und -handel beeinflusst. Die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer spielten in den Diskussionen über Anpassungen der GAP bisher eine untergeordnete Rolle. Aufgrund von Zollpräferenzen und historisch gewachsenen Handelsbeziehungen ist die EU der wichtigste Handelspartner für den afrikanischen Kontinent und der Hauptabnehmer afrikanischer Agrarexporte. Im Jahr 2018 belief sich das Gesamtvolumen des Handels zwischen der EU und Afrika auf rund 35 Milliarden Euro, etwa 25% des gesamten afrikanischen Agrarhandels.

Mit einem Gesamtvolumen von 400 Milliarden Euro für die siebenjährige Haushaltsperiode, was derzeit etwa 36% des Gesamthaushalts (EU28) ausmacht, sind die GAP-Ausgaben der größte Ausgabenposten im EU-Haushalt. Die gesamten EU-Entwicklungsausgaben für Afrika betragen etwa ein Zehntel davon, der Anteil für landwirtschaftliche Entwicklung und Ernährungssicherheit beträgt nur etwa 2% des EU-Agrarhaushalts. Angesichts des Ziels, Kohärenz zwischen der Agrar- und der Entwicklungspolitik der EU herzustellen, insbesondere unter Berücksichtigung der hohen Risiken für die Ernährungssicherheit in Afrika aufgrund der wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 darf dieses Ungleichgewicht nicht ignoriert werden. Da zudem die Chancen und Probleme Afrikas für die EU immer relevanter werden, sollte die künftige EU-Politik daraufhin geprüft werden, ob sie der landwirtschaftlichen Entwicklung Afrikas zugute kommt. Dazu gehören Investitionen in nachhaltige landwirtschaftliche Produktion, Infrastruktur und Institutionen, die dem Handel förderlich sind.

Die Folgen der Politikmaßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus, die Grenzschießungen und Handelsbeschränkungen sowohl in Europa als auch in Afrika umfassen, haben die Schlüsselrolle der Handels- und Marktpolitik für die Entwicklung hervorgehoben. Die Entscheidung, die panafrikanische Freihandelszone (AfCFTA) zu errichten, ist ein weiterer wichtiger Grund, die handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und Afrika in den wichtigen Bereichen Ernährung und Landwirtschaft grundsätzlich zu überdenken. Die GAP steht

im Verdacht, Entwicklungshindernisse durch subventionierte Agrarexporte zu verschärfen. Im Gegensatz dazu ist die Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung, insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen, ein erklärtes Ziel der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Vereinten Nationen. In dem Bericht "Die Zukunft von Ernährung und Landwirtschaft" beschreibt die EU-Kommission die globalen Auswirkungen der GAP und die Notwendigkeit die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen. Allerdings werden in der Farm-to-Fork Strategie der EU-Kommission von 2020 externe Wirkungen europäischer Agrarpolitik ignoriert. Eine Bewertung der Auswirkungen der GAP auf den Handel und die landwirtschaftliche Entwicklung in Afrika führt zu den folgenden Folgerungen und Politikempfehlungen:

Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020

Am 1. Juni 2018 hat die Europäische Kommission den Gesetzesentwurf über die Zukunft der GAP für die Zeit nach 2020 vorgelegt. Er sieht eine geringfügige Reduzierung des Gesamtvolumens der Agrarsubventionen für ihre nunmehr 27 Mitgliedstaaten vor. Der Vorschlag basiert auf höheren Ambitionen im Hinblick auf Umweltschutz und Klimawandel durch verpflichtende ökologische Programme und eine stärkere Verknüpfung der Direktzahlungen mit Ökologisierungsregeln. Eine stärkere Umweltorientierung wird auch von den für diese Studie befragten Experten für sehr wahrscheinlich gehalten. Der Entwurf sieht aber auch vor, die grüne Architektur der GAP zu verändern und den Mitgliedstaaten mehr Freiheit bei der Erreichung der in den nationalen Strategieplänen festgelegten Zielen einzuräumen. Diese Flexibilität kann dazu führen, dass in einigen Mitgliedstaaten verstärkt auf an die Produktion gekoppelte Subventionen zurückgegriffen wird, was wiederum die Exportüberschüsse bei einigen Agrarprodukten erhöhen würde. Dies würde erneut zu Inkohärenz mit der landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik führen.

Tabelle: Von Experten erwartete Veränderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020

| | Tendenz der Experteneinschätzungen |
|---|---------------------------------------|
| Höhe der Zahlungen | 0 |
| Begrenzung/Umverteilung von Subventionen | (+) |
| Stärkere Konditionalität für Umwelt- und Klimavorteile der Landwirtschaft | + |
| Stärkere Umweltziele | + |
| Höhere Tierschutzstandards | - |
| Verstärkte Rückkehr zu gekoppelten Zahlungen | + |

Anmerkung: 0 = keine Änderung erwartet; + Richtung der Änderung: ja oder wahrscheinlich; - Richtung der Änderung: nein oder unwahrscheinlich; (+) Änderung ja, aber keine Auswirkungen auf externe Effekte. Einzelheiten, einschließlich des genauen Wortlauts, entnehmen Sie bitte dem Bericht.

Auswirkungen der europäischen Agrar- und Handelspolitik in Afrika

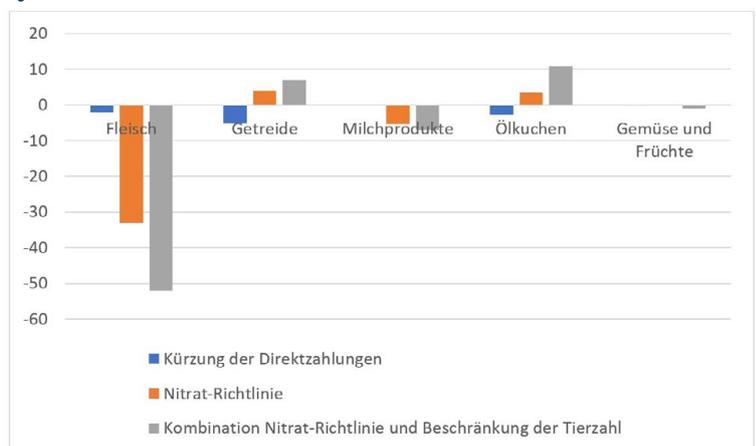
Handelspolitik: In ihrer gegenwärtigen Form fördert die GAP weiterhin vor allem indirekt den Export von Nahrungsmitteln. Im Jahr 2018 waren Weizen (3,3 Mrd. €), Fleisch (1 Mrd. €), Milchprodukte (1,7 Mrd. €) und verarbeitete Lebensmittel (6 Mrd. €) die wichtigsten EU-Exporte nach Afrika. Bei diesen Waren reicht der Anteil der Importe Afrikas aus der EU von 25 % (Fleisch) bis 44 % (Milchprodukte). In der aktuellen Debatte über die Anpassung der GAP spielen die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer kaum eine Rolle, obwohl die EU die Kohärenz mit ihren entwicklungspolitischen Zielen als ein wichtiges Element ihrer Politik bezeichnet. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass in der Vergangenheit gekoppelte Subventionszahlungen, Exporterstattungen und direkte Marktinterventionen einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in der EU geleistet und zu einem erhöhten Exportüberschuss der EU geführt haben. Billige Nahrungsmittelimporte haben die Agrarsektoren der afrikanischen Länder langfristig geschwächt und die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Agrarproduktion behindert. Diese früheren Auswirkungen können kurzfristig nicht korrigiert werden, da die landwirtschaftliche Produktivität von langfristig günstigen Rahmenbedingungen und Investitionen in Innovationen und Technologien abhängt.

Regulatorischer Rahmen: Obwohl afrikanische Exporte landwirtschaftlicher Rohstoffe in die EU im Rahmen verschiedener Abkommen weitgehend zollfrei sind, gilt dies für verarbeitete Produkte nur dann, wenn nach dem "Ursprungsland"-Prinzip ausgeschlossen werden kann, dass Bestandteile des Endprodukts aus einem Drittland importiert wurden. Der Ursprungsnachweis erfordert eine Auflistung der Produktionsstufen und Zutaten sowie deren Herkunft. Diese Bedingung erschwert afrikanischen Exporteuren oft die Ausfuhr verarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte nach Europa und behindert die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten. Entbürokratisierte Regelungen (unterstützt durch Beratung aus der Entwicklungszusammenarbeit) sollen Flexibilität schaffen, wenn die Mehrzahl der Zutaten aus dem Partnerland oder der jeweiligen regionalen Wirtschaftzone stammt. Sozial- und Hygienestandards für Waren, die in die EU importiert werden, sind notwendig, müssen aber transparent sein. Gemäss EU-Vorschriften müssen die Sozialstandards den Grundsätzen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entsprechen. Diese werden derzeit jedoch nicht konsequent umgesetzt. Es wäre hilfreich, wenn die EU die Verbesserung der Standards in Afrika stärker unterstützen würde, da sonst das Exportpotential afrikanischer Länder nicht voll ausgeschöpft werden kann. Dazu sollte auch eine Stärkung der Kapazitäten in Afrika gehören, um die Einhaltung der Gesundheitsstandards von EU-Lebensmitteln, die nach Afrika exportiert werden, durch afrikanische Länder zu überprüfen.

Auswirkungen der Direktzahlungen: Direktzahlungen an EU-Landwirte machen weiterhin bis zu 50% des gesamten landwirtschaftlichen Einkommens in der EU aus. Wie Modellsimulationen zeigen ist nicht zu erwarten, dass eine Kürzung der Direktzahlungen kurzfristig signifikante

- Auswirkungen auf die Nahrungsmittelproduktion in Afrika hat, da der Rückgang der Importe aus der EU weitgehend durch Importe aus anderen Weltregionen ausgeglichen wird.
- Langfristig könnte dies jedoch anders sein, da europäische Landwirtschaftsbetriebe durch die Direktzahlungen teilweise an Produktionsstandorten gehalten werden, an denen sie ohne diese Subventionen nicht überleben könnten. Darüber hinaus ermöglichen die Direktzahlungen Investitionsentscheidungen, die die Produktivität der variablen Produktionsfaktoren erhöhen. Allerdings behindert die derzeitige Agrarsubventionspolitik der EU die Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft weit weniger als vor der weitgehenden Abschaffung von Exportsubventionen und der an die Produktion gekoppelten Subventionszahlungen.

Abbildung: Prozentuale Veränderung der afrikanischen Lebensmittelimporte aus der EU unter verschiedenen Modell-Szenarien



Effects of CAP environmental orientation:

Auswirkungen der Umweltorientierung der GAP: Eine stärkere Umwelt- und Klimaorientierung der GAP, in der indirekte Auswirkungen der intensiven Landwirtschaft auf Umwelt und Klima berücksichtigt werden, würde sich nach der für diese Studie durchgeführten Expertenconsultation dämpfend auf die europäischen Agrarexporte nach Afrika auswirken. In der Modellsimulation führt die Umsetzung der europäischen Nitratverordnung zu einer Verringerung der Viehhaltung und einer Reduktion der europäischen Fleischproduktion. Infolgedessen würden die europäischen Exporte (insbesondere von Schweinefleisch) nach Afrika um 33-52% und die europäischen Exporte von Milchprodukten um etwa 5-7% zurückgehen. Dieser Rückgang der europäischen Exporte würde jedoch wahrscheinlich hauptsächlich von anderen Exporteuren ausgeglichen werden.

Fallstudie Fleisch: Afrikanische Länder importieren im Durchschnitt etwa 20% der Fleischprodukte, ein Viertel davon stammt aus der EU. Der Großteil der afrikanischen Fleischimporte entfällt auf Geflügel, wobei Geflügelteile

drei Viertel der afrikanischen Geflügelimporte aus der EU ausmachen. Der europäische Geflügelsektor profitiert jedoch kaum von Subventionszahlungen, und die europäischen Erzeugerpreise sind im internationalen Vergleich relativ hoch. Die niedrigen Exportpreise für Geflügelteile sind eine Folge der geringen Nachfrage nach diesen Produkten in Europa und nicht eine Folge der GAP. Dies bedeutet auch, dass eine Reduzierung der EU-Geflügelexporte durch politische Maßnahmen (und die damit verbundenen höheren Preise) in erster Linie die Verbraucher in Afrika belasten würde.

Fallstudie Milchprodukte: Viele Länder in Nord- und Westafrika sind stark von Milchpulverimporten abhängig. In einigen Ländern übersteigt der Import die einheimische Produktion um ein Vielfaches. Die GAP hat weitreichende Auswirkungen auf den Milchmarkt. Nach der Abschaffung der Milchquote hat die europäische Milchproduktion weiter zugenommen, obwohl die niedrigen europäischen Erzeugerpreise den Anreiz dazu verringern sollten. Allerdings profitieren die Milchviehbetriebe in der EU nach wie vor von Einkommensbeihilfen. Direktzahlungen sowie gekoppelte Subventionen (in einigen Mitgliedstaaten) bieten Anreize für Investitionen in produktivitätssteigernde Technologien und wirken sich auf diese Weise positiv auf die Milchproduktion aus. Darüber hinaus bietet die EU eine Absicherung gegen Preisrisiken durch Stützkäufe von Milchpulver, welches unterhalb der Weltmarktpreise wieder auf den Markt gebracht wird. Auf der anderen Seite sind in einigen afrikanischen Ländern die (anteiligen) Produktionskosten niedriger als in europäischen Ländern. Gegenwärtig sind diese afrikanischen Länder jedoch nicht in der Lage, die rasch wachsende Nachfrage nach Milchprodukten auf dem Kontinent zu befriedigen. Investitionen in lokale Wertschöpfungsketten und eine verbesserte Infrastruktur könnten die afrikanische Produktion erhöhen und den innerafrikanischen Handel an Bedeutung gewinnen lassen. Störungen dieser Chancen durch subventionierte Exporte von Milchpulver der EU würden die afrikanische Agrarentwicklung behindern.

Vorläufige Schlussfolgerungen zur GAP-Reform und zur Handelspolitik mit Afrika

- i) Die in einigen EU-Ländern erwogene verstärkte Rückkehr zu gekoppelten Subventionszahlungen und Stützungspreisen, wie sie bereits 2013 begonnen wurde, ist mit den Zielen der Entwicklungspolitik der EU unvereinbar und sollte daher begrenzt werden. Andernfalls besteht die Gefahr eines verstärkten unfairen Wettbewerbs mit Afrika.
- ii) Die gezieltere Verknüpfung von Agrarsubventionen mit Umwelt- und Klimaschutzbestimmungen erhöht die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion in der EU, insbesondere in der Viehzucht, und dürfte zu einer Verringerung der Produktion und der Exportüberschüsse der EU führen. Dies würde lokale Anreize in Afrika schaffen in die heimische Landwirtschaft zu investieren.
- iii) Ein weitgehend offener Marktzugang zur EU für afrikanische Agrarprodukte, insbesondere auch für

verarbeitete Lebensmittel, ohne Zolleskalation sollte erleichtert werden. Zu erwägen sind Zugeständnisse an ergebnisorientierte, lange Übergangsfristen und handelspolitische Maßnahmen, die den Schutz der afrikanischen Landwirtschaft ermöglichen, d.h. Gewährung weiteren Spielraums zum Schutz der landwirtschaftlichen Schlüsselindustrien über 2035 hinaus, bevor die afrikanischen Märkte vollständig geöffnet werden.

iv) In einem künftigen strategischen EU-Afrika-Handelsabkommen, im Rahmen der AfCFTA, sollten die Handelspräferenzen in ein solches Abkommen übertragen werden. Darüber hinaus sollten "Aid for Trade"-Programme unabhängig von den Freihandelsabkommen beibehalten werden.

v) Neue Möglichkeiten für den direkten digitalen Handel mit Agrar- und Nahrungsmittelprodukten aus Afrika sollten erleichtert, gefördert und erhöht werden, um einen Mehrwert bei verarbeiteten Produkten (Kakao, Tee, Kaffee) in dezentralisierten ländlichen Gebieten zu schaffen.

vi) Gemeinsam mit afrikanischen Partnern sollten angemessene Qualitäts-, Gesundheits-, Umwelt- und Sozialstandards von Agrar- und Nahrungsmittelprodukten, die in und mit Afrika gehandelt werden, weiterentwickelt werden. Beschäftigungseffekte sollten berücksichtigt werden. Die EU sollte Unterstützung bei der Verbesserung dieser Standards in Afrika leisten, z.B. durch "Aid for Trade"-Programme, da das afrikanische Exportpotential sonst nicht ausgeschöpft würde.

vii) Die Vereinfachung der Ursprungsregeln (unterstützt durch Konsultationen mit den Handelspartnern) sollte Spielraum für Flexibilität bieten, vorausgesetzt, die Mehrheit der Zutaten stammt aus dem Partnerland oder dem regionalen Wirtschaftsraum.

IMPRESSUM:

Dieser Policy Brief basiert auf:

Lukas Kornher und Joachim von Braun (2020). EU Common Agricultural Policy - Impacts on Trade with Africa and African Agricultural Development. ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 294
https://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef_dp/ZEF_DP_294.pdf

Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
Genscherallee 3 | 53113 Bonn | Germany
E-Mail: presse.zef@uni-bonn.de
Telefon: +49-(0)228 - 73 18 46
Layout: Yesim Pacal

August 2020



zef
Center for
Development Research
University of Bonn

- zefbonn
- zefunibonn
- zefbonn
- zefbonn

www.zef.de