



Der Baumwollsektor in Benin: Armutsfalle oder Entwicklungsmotor?

Jan Niklas Engels

März 2004

Baumwolle ist das „weiße Gold“ Benins, denn für das rohstoffarme Land stellt es die wichtigste Einkommens- und Devisenquelle dar. Doch das Baumwollgeschäft wirft immer geringere Gewinne ab, da der Weltmarktpreis für Baumwolle kontinuierlich sinkt. Ein Hauptproblem sind die marktverzerrenden Subventionen von Industrie- und Schwellenländern zur Unterstützung ihres Baumwollsektors. Die ungerechten Handelsbedingungen benachteiligen die beninischen Baumwollproduzenten. Doch auch eine Reihe interner Probleme schwächen diesen wichtigen Wirtschaftssektor. Nur durch politisch mutige Reformen auf internationaler und nationaler Ebene könnte der Baumwollsektor zum Entwicklungsmotor der ganzen Region Westafrika werden.

Die Baumwolle stellt das Rückgrat der beninischen Wirtschaft dar. So stammen knapp 70% aller Exporterlöse aus dem Verkauf von Baumwolle. Rund 35% der Fiskaleinnahmen des beninischen Staates werden dem Baumwollsektor zugeschrieben. Aber nicht nur die Landwirtschaft wird von der Baumwolle dominiert, auch der noch schwache Industriesektor ist von ihr abhängig. In 18 Entkörnungsbetrieben wird die Baumwollfaser maschinell von der Samenkapsel gelöst. Zwei Ölmühlen produzieren aus den Rückständen Baumwollsaamenöl. Außerdem existiert eine kleine Textilindustrie, doch über 90% der Baumwollfasern werden für die Weiterverarbeitung exportiert. Schätzungen zufolge lebt die Hälfte der beninischen Bevölkerung direkt oder indirekt von der Baumwolle.

Während die Produktionskosten für exportfähige Baumwollfasern jährlich steigen, ist ihr **Weltmarktpreis** in den letzten Jahrzehnten durchschnittlich um etwas weniger als ein Prozent jährlich gefallen. Gegenüber diesem langfristigen Trend gab der Preis für Baumwollfasern auf den Weltmärkten in den letzten drei Jahren sogar um knapp 40 Prozent nach.

Der langfristige Abnahmetrend des Preises mit teilweise starken kurzfristigen Schwankungen hat vielerlei Ursachen:

- Die **Nachfrage** nach Baumwolle ist relativ **konstant** und folgt weitgehend der Dynamik des Bevölkerungswachstums.
- **Substitutionsprodukte**, in erster Linie synthetische Textilfasern, üben je nach Ölpreisniveau zusätz-

lichen Konkurrenzdruck auf die Baumwollpreise aus.

- Die Preisschwankungen erklären sich auch durch das Agieren der **Volksrepublik China**, die gleichzeitig größter Produzent und Verbraucher von Baumwollfasern ist. Je nach Ausfall der eigenen Baumwollernte beeinflusst sie als Nettoimporteur oder –exporteur den Weltmarktpreis kurzfristig.
- Ein Hauptgrund für den Preisverfall sind die **Subventionen** für den Anbau von Baumwolle in einigen Ländern. Nach Schätzungen des International Cotton Advisory Committee betragen die weltweiten Subventionen für Baumwolle für die Saison 2001/02: 4,9 Mrd. US\$. Allein die USA steigerten ihre Baumwollsubventionen an 25.000 Farmer in den Jahren von 1997/98 bis 2001/02 von 0,6 Mrd. US\$ auf 3,7 Mrd. US\$. Die Europäische Union zahlt ca. 0,7 Mrd. US\$ an ihre spanischen und griechischen Baumwollbauern.

Subventionen verursachen Armut

Nach Berechnungen des *Centre for International Economics* (CIE) in Australien würde der Weltmarktpreis um 11% steigen, wenn die USA und Europa auf ihre Subventionen verzichten würden. Die Weltbank verlautbarte, dass ein Ende der Subventionen für US-Baumwolle die jährlichen Einnahmen der westafrikanischen Baumwollwirtschaften um 250 Millionen US\$ steigern würde. Oxfam weist darauf hin, dass in Benin die Exporterlösverluste durch die subventionierte US-Baumwolle die Entwicklungshilfezuwendungen der USA übersteigen.

Die **Handelsbedingungen** für Baumwolle sind ungerecht. Geringe Produktionskosten und hohe Qualität versprechen theoretisch eine gute Absatzfähigkeit der westafrikanischen Baumwolle auf dem Welt-

markt. Doch jedes Kilogramm US-Baumwolle muss mit über 50 US-Cent subventioniert werden, denn der kostenintensive Anbau von Baumwolle in den USA und in der EU würde ohne Subventionen auf dem Weltmarkt nicht bestehen können. Ein beninischer Baumwollbauer erhält dagegen von den Aufkäufern umgerechnet keine 40 US-Cent für ein Kilogramm handgepflückter Baumwolle.

Die Baumwoll-Initiative der westafrikanischen Länder

Die Baumwoll-Initiative der Länder Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali im Vorfeld der **WTO-Ministerkonferenz in Cancún** prangerte deren Benachteiligung beim Baumwollhandel durch die subventionsbedingten Preisverzerrungen auf dem Weltmarkt an. Die vier westafrikanischen Länder forderten die schrittweise vollständige Beseitigung von Subventionen für die Baumwollerzeugung sowie „bis zur vollständigen Beseitigung der Unterstützungsmaßnahmen für die Baumwollerzeugung den Ausgleich der Einnahmeverluste als integraler Bestandteil der aus der Doha-Runde resultierenden Rechte und Pflichten“ (WTO-Dokument TN/AG/GEN/4 vom 16. Mai 2003). Mit dem Hinweis, dass Ausgleichszahlungen für Subventionen im WTO-Regelwerk nicht vorgesehen sind, wurde der Vorstoß der westafrikanischen Länder von den USA und der EU abgelehnt.

Die Baumwollregionen sind die Armutsregionen von Benin

Der niedrige Weltmarktpreis für Baumwolle ist fatal für die beninische Bevölkerung. Nach Berechnungen des *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) bedeutet ein Rückgang des Baumwollpreises um 40%, wie er zuletzt beobachtet werden konnte, dass 344.000 Menschen in Benin zusätzlich

unter die Armutsgrenze fallen - das sind gut 5% der Gesamtbevölkerung. Die Hauptanbaugebiete für Baumwolle liegen im Norden des Landes. Dort gibt es kaum Alternativen zum Geschäft mit dem „weißen Gold“. Arbeitsplätze außerhalb des Landwirtschaftssektors sind äußerst selten. Dazu kommt, dass die klimatischen Bedingungen eine Diversifizierung beim Anbau von Agrargütern erschweren. Ein bessere Bezahlung der Baumwollbauern könnte deren Lebensstandard entscheidend verbessern und die Armut verringern.

Der beninische Baumwollsektor

Für die katastrophale Lage sind allerdings nicht nur globale Zusammenhänge verantwortlich. Einige der Probleme sind auch hausgemacht. Seit Anfang der 90er Jahre wurde der Baumwollsektor nach und nach privatisiert und an der Stelle einer staatlichen Monopolorganisation ein komplexes System an zivilrechtlichen Regeln und gemeinschaftlichen Institutionen geschaffen. Lediglich der Preis für die Rohbaumwolle wird weiterhin vom Staat zu Beginn eines Produktionsjahres einheitlich für das ganze Land festgelegt. Die Entkörnungsbetriebe geben im Vorfeld der neuen Baumwollsaison Angebote ab, auf deren Grundlage ihnen Rohbaumwoll-Kontingente zugewiesen werden. Sie zahlen 40% Vorschuss auf die vereinbarte Liefermenge an die *Centrale de Sécurisation des Paiements et du Recouvrement* (CSPR) zur Finanzierung des genossenschaftlichen Einkaufs der Düngemittel und Pestizide durch die *Coopérative d'Approvisionnement et de Gestion des Intrants Agricoles* (CAGIA). Die *Association Interprofessionnelle du Coton* (AIC), der Verband der Baumwollproduzenten und Entkörnungsbetriebe, koordiniert die einzelnen Organisationen im Baumwollsektor und kontrolliert und organisiert die gemeinschaftlichen zentralen Aufgaben (*fonctions critiques*) wie Forschung, Beratung und Saatgut. Außerdem ist die AIC die

offizielle Vertretung des Baumwollsektors gegenüber dem Staat.

Auf der **lokalen Ebene** werden der Anbau und Verkauf der Rohbaumwolle durch die *Groupement Villageois* (GV) organisiert. Diese lokale Vereinigung der Baumwollbauern kauft und verteilt für den örtlichen Bedarf Baumwollsaamen, Dünger und Pflanzenschutzmittel. Ebenso sammelt die Dorfgruppierung die lokale Baumwollernte ein und verkauft sie zum festgelegten Preis an den zugewiesenen Entkörnungsbetrieb. Der Gewinn wird an die einzelnen Bauern entsprechend ihres Beitrages verteilt. Diese Organisationsstruktur rationalisiert zwar die Baumwollvermarktung, hat aber auch zu einigen **Problemen** geführt:

1. Einige Bauern verkauften die über die GV bezogenen Betriebsmittel unter Preis weiter, um schnell an Finanzmittel zu kommen. Dies führte zu einem ungenügenden Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln und somit zu einem Rückgang des Ernteertrages.
2. Über die *Groupement Villageois* verfügen die Baumwollbauern nun über einen besseren Zugang zu Krediten. Diese an sich begrüßenswerte Tatsache, führte aber aus verschiedenen Gründen, wie z.B. der ungenügenden Beratung, teilweise zu einer Überschuldung der Bauern. In den letzten drei Jahren wurde auf diese Weise Kreditschulden in Höhe von 2,3 Mrd. F CFA (ca. 3,5 Mio. €) angehäuft.
3. Da der offizielle Baumwollpreis staatlich festgelegt ist und Aufschläge für die Gemeinschaftsaufgaben beinhaltet, ist es für einige Baumwollproduzenten lukrativ, Teile ihrer Ernte an private Einkäufer (zumeist aus den Nachbarländern) illegal zu veräußern.

Die **Trittbrettfahrerei** auf Kosten der Allgemeinheit ist ein bislang ungelöstes Problem für den Baumwollsektor in Benin. Das eingeführte System bietet allerdings auch **Vorteile** gegenüber einer totalen Liberalisierung des Sektors:

1. So verfügen die Produzenten durch den vorher festgelegten Preis für die Rohbaumwolle über eine gewisse Planungssicherheit.
2. Der Vorschuss der Entkörnungsbetriebe auf die vereinbarte Liefermenge kann zum Kauf der notwendigen Betriebsmittel verwendet werden.
3. Durch einen Abschlag von 20 F CFA (ca. 30 Cent) pro Kilogramm Rohbaumwolle werden dazu die gemeinschaftlichen Aufgaben wie Forschung, Beratung und Koordination teilweise finanziert.

Das Beispiel Benin zeigt, dass Privatisierung allein nicht zu erhöhter Produktion und gesteigertem Einkommen führt. Seit der Öffnung des Baumwollsektors wurden acht neue Entkörnungsbetriebe mit einer Gesamtverarbeitungskapazität von 255.000 Tonnen Rohbaumwolle in Betrieb genommen. Zusammen

Tonnen Rohbaumwolle eingesammelt. Dies führte zu einer zu geringen Auslastung der Entkörnungsanlagen und damit zu einer teureren Baumwollverarbeitung, weil die Betriebskosten in den Auszahlungspreis für die Baumwollbauerinnen und -bauern eingerechnet werden.

Benin könnte durch eine Anbauflächenausweitung oder durch die Erreichung eines Ertragsniveaus wie es in der Elfenbeinküste zu finden ist (siehe Tabelle) mehr Rohbaumwolle produzieren und seine Entkörnungsbetriebe besser auslasten. Allerdings war die Produktion zuletzt auch deshalb rückläufig, weil einige Entkörnungsbetriebe die Baumwollproduzenten erst etliche Monate nach der Ernte bezahlten. Teilweise mussten Baumwollbauern über ein Jahr auf ihre Entlohnung warten. Daher haben sich einige Bauern in der nächsten Saison für den Anbau von anderen Produkten, die zwar weniger Rendite bringen, dafür aber ein sicheres Einkommen garantieren, entschieden.

Ein weiterer in den Medien häufig aufgeführter Kritikpunkt an der Privatisierung des Baumwollsektors besteht darin, dass das staatliche Baumwollmonopol

Baumwollproduktion im frankophonen Westafrika (1999/2000 - 2001/02)

Land	1999/00			2000/01			2001/02		
	Fläche (1000 ha)	Produkt. (Tonne)	Ertrag (kg/ha)	Fläche (1000 ha)	Produkt. (Tonne)	Ertrag (kg/ha)	Fläche (1000 ha)	Produkt. (Tonne)	Ertrag (kg/ha)
Mali	482	460.000	954.4	228	245.000	1075	505	570.000	1129
Benin	370	362.000	978	330	337.000	1023	330	415.000	1253
Burkina Faso	240	254.000	1058	260	276.000	1062	356	378.500	1063
Côte d'Ivoire	291	395.000	1357	248	287.000	1157	285	380.000	1333

Quelle: Goreux, L./Macrae, J.: *Reforming the Cotton Sector in Sub-Saharan Africa*, 2003

mit den zehn Entkörnungsanlagen des ehemaligen Monopolisten SONAPRA können in Benin nun jährlich 587.500 Tonnen Rohbaumwolle zu Fasern verarbeitet werden. Allerdings wurden bei der letzten Ernte gerade einmal 330.000

durch ein **Oligopol** reicher Geschäftsleute mit guten politischen Kontakten abgelöst wurde. Diese setzen sich ungestraft über die Regelungen im Baumwollsektor hinweg und ziehen so trotz der Baumwollsubventionen in den Industrie-

ländern noch einen stattlichen Gewinn aus der Baumwolle. So zahlte beispielsweise die Firma *Marlan's Coton Industrie* (MCI) keinen Vorschuss auf die Rohbaumwoll-Lieferung ohne dafür sanktioniert zu werden. Einige Beobachter des Baumwollsektors warnen daher vor einem möglichen Kollaps des Systems.

Nationaler Reformbedarf

Um das Rückgrat der beninischen Wirtschaft nicht zu brechen, müssen die Fehlentwicklungen im beninischen Baumwollsektor schnell korrigiert werden:

Eine stärkere Überwachung und Durchsetzung der Regelungen des Systems sind unbedingt notwendig. Voraussetzung hierfür ist, dass der Staat den notwendigen **rechtlichen Rahmen** setzt und seine veränderte Rolle im Baumwollsektor gewissenhaft und konsequent wahrnimmt. Auch sollten die Baumwollaufkäufer stärkerem **Wettbewerb** ausgesetzt sein, damit die Baumwollbauern ihre Erlöse steigern können. Strukturpolitisch sollte langfristig der Aufbau einer **Textil-industrie** nach internationalen Qualitätsstandards verfolgt werden. Eine verstärkte **Regionalintegration** würde der beninischen Baumwollindustrie neue Möglichkeiten in Zusammenarbeit mit den Nachbarländern erschließen.

Faire Handelsbedingungen

Aber es reicht nicht aus, nur auf den nationalen Reformbedarf hinzuweisen. Um den westafrikanischen Ländern wirkliche Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten, müssen gerechte Handelsbedingungen geschaffen werden. Dies beinhaltet ein weltweites **Ende produktionsbezogener Subventionen** für Baumwolle und andere Agrargüter der Entwicklungsländer. Nur wenn auf internationaler und nationaler Ebene diese weitreichenden Reformen in Angriff genommen werden, könnte der Baumwollsektor zum Entwicklungsmotor der westafrikanischen Region werden.

Zum Autor:

Jan Niklas Engels ist Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Benin.

Ansprechpartner:

Dr. Werner Puschra, Tel.: 0228-883 576

Werner.Puschra@fes.de

Sabine Matambalya, Tel.: 0228-883 577

Sabine.Matambalya@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Fax: 0228-883 623