

Kein Fortschritt durch Freihandel

Die Reform der europäischen Zuckermarktordnung aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

von Ulrich Jasper

Die europäische Zuckermarktordnung ist dringend reformbedürftig. Nicht nur als Entwicklungsperspektive für die Länder des Südens, sondern auch, um einen bäuerlichen nachhaltigen Zuckerrübenanbau in der EU zu ermöglichen. Eine völlige Liberalisierung des Zuckermarktes, wie von der Ernährungsindustrie gefordert, würde die bestehenden Probleme jedoch eher verschärfen als lösen. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) schlägt demgegenüber ein System des qualifizierten Außenschutzes vor – unter Beibehaltung von Zuckerquoten, die allerdings drastisch reduziert werden sollen, und einer Neuregelung der bisherigen Importpräferenzen für einige Entwicklungsländer. Die Einhaltung sozialer und ökologischer Produktionsstandards soll dabei eine zentrale Rolle spielen.

Ganz gleich ob hergestellt aus Zuckerrohr oder Zuckerrübe: Zucker ist fast unendlich haltbar, einheitlich und wird überall in der Lebensmittelindustrie gebraucht. Der Weltmarktpreis für Zucker schwankt stark, zwischen 110 und 280 Euro pro Tonne in den letzten zehn Jahren, und sinkt tendenziell (Tab. 1). Dies ist vor allem auf die Subventionierung der Zuckerproduktion in den Industrieländern, daneben aber auch auf eine großflächige Technisierung und Rationalisierung des Zuckerrohranbaus in den tropischen Gunstlagen zurückzuführen.

In der Europäischen Union (EU-15) wurden bisher jährlich zwischen 15 und 18 Millionen Tonnen Zucker produziert, die Erzeugung in den Beitrittsstaaten beläuft sich auf rund drei Millionen Tonnen. Geregelt ist der EU-Zuckermarkt seit 1968 durch die Gemeinsame Zucker-Marktordnung (ZMO). Den Kern der Zuckermarktordnung bilden:

- der *Interventionspreis* (von der EU angewandt an der Schnittstelle Verarbeiter/Interventionsstelle) für Weißzucker;
- der *Mindestpreis* für die Zuckerrüben (Schnittstelle Bauer/Zuckerhersteller);
- die *Produktionsquoten*, innerhalb derer diese Preise gelten (die *A-Quote* entspricht der Konsummenge in der EU, die *B-Quote* soll auch in schlechten Erntejahren die Versorgung sichern);

- und schließlich die *Ausfuhrerstattungen (Exportsubventionen)*, mit denen die Überschüsse auf den Weltmarkt gedumpt werden durch Ausgleich der Differenz zwischen hohem EU-Zuckerpreisniveau und niedrigem Weltmarktpreis.

Zudem bestehen Abkommen über einen bevorzugten Marktzugang mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) und Indien, die bestimmte Mengen zollfrei oder zu geringen Zöllen in die EU einführen dürfen. Bisher wird dieser Zucker aus den AKP-Staaten jedoch gleich wieder – mit Hilfe von EU-Exportsubventionen – aus der EU „re-exportiert“. Es handelt sich um rund 1,6 Millionen Tonnen im Jahr. Hinzu kommen die Exporte von rund drei Millionen Tonnen so genanntem *C-Zucker* (d.h. außerhalb der A- und B-Quoten erzeugt).

Der Reformdruck wächst

Bisher wurde die Zuckermarktordnung von den EU-Agrarreformen weitgehend ausgenommen, bis auf kleine Änderungen: Die Abschaffung der Verpflichtung zur Lagerhaltung, und damit auch des Lagerkostenausgleichs samt Abgabe; zudem wurden die Produktionsquoten, vor allem die B-Quoten, seit 2000 temporär gekürzt. In Deutschland musste die Produktion um 7,1 Prozent zurückgefahren werden.

Die europäische Zuckermarktordnung ist schon seit langem dringend reformbedürftig, vor allem aus entwicklungspolitischer Notwendigkeit. Denn es ist unstrittig, dass die umfangreichen Dumping-Exporte von Zucker aus der EU Zuckerrohrbauern, Plantagen- und Fabrikarbeitern in Entwicklungsländern Einkommens- und Entwicklungschancen zerstören. Seit Jahrzehnten steht die EU-Zuckermarktordnung daher unter scharfer Kritik – bislang ohne Erfolg.

Jetzt, nicht zuletzt durch ein Klageverfahren gegen die EU vor der WTO und auch durch die laufenden WTO-Verhandlungen für ein neues (Agrar-)Handelsabkommen, kommt diese zerstörerische EU-Zuckermarktordnung ins Wanken, wird eine Reform unausweichlich.

Folgen des Freihandels

Doch wie die Reform aussehen wird, ist längst nicht ausgemacht. Ihre Ausgestaltung entscheidet aber darüber, wer am Ende profitieren wird. Die Gefahr ist groß, dass es nicht diejenigen sein werden, die es in den Entwicklungsländern am Nötigsten haben.

So ließe sich die WTO leicht durch einen einfachen und kräftigen Abbau des außerordentlich hohen Zollniveaus (monetärer Außenschutz) zufrieden stellen. Weil Zucker sich in vielen Regionen des Südens weit billiger aus Zuckerrohr herstellen lässt als bei uns aus der Rübe, würde der Rübenanbau in der EU abnehmen, vielleicht die Rübe sogar weitgehend verschwinden. Die europäische Cola würde von brasilianischen oder thailändischen Zuckerkonzernen gesüßt. Die Zuckerrohr-Plantagen dort würden ausgedehnt, die damit verbundenen Devisen-Einnahmen steigen.

Ob das die Situation der Landlosen, der Fabrikarbeiter und Kleinbauern im Süden verbessern würde, erscheint zumindest zweifelhaft. In einigen Regionen wäre das Gegenteil zu erwarten. Die Länder, die mit den schon heute starken Exportländern (preislich) nicht mithalten können, kämen weiterhin nicht zum Zuge.

Und diejenigen (AKP-Staaten), die heute vom relativ hohen Preisniveau in der EU profitieren, weil sie bestimmte Mengen zollfrei in die EU zu EU-Preisen exportieren dürfen: sie würden verlieren, würden aus dem EU-Markt verdrängt.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) spricht sich daher ganz eindeutig dagegen aus, die Chance des aktuellen Reformdrucks für die ländliche Bevölkerung in Entwicklungsländern dadurch zu verspielen, dass gutgläubig – oder mit Kalkül – auf schlichten Freihandel gesetzt wird: also Zölle generell abzuschaffen, freien Marktzugang zu gewähren und den Markt, d. h. vor allem den Preis entscheiden zu lassen, wer uns Zucker liefert.

Die AbL sieht im Freihandel keine Perspektive, er bietet keine Lösung der Herausforderungen. Im Unterschied zu den Regierungen der LDCs („Least Developed Countries“ – das sind die 49 am wenigsten entwickelten Länder der Welt) in ihrem Vorschlag vom März 2004 oder auch einem Positionspapier mehrerer Verbände vom Juni 2004 (siehe Beitrag von Rudolf Buntzel-Cano) sieht die AbL auch nicht, wie Freihandel ausgerechnet ab dem Jahr 2019 eine solche Perspektive bieten soll.

Auch aus Umweltsicht dürfte im übrigen fraglich sein, ob eine Verdrängung der Rübe durch Rohr einen ökologischen Vorteil bringt. Die deutlichen Verbesserungen etwa in der Düngebilanz im Rübenanbau stellen sicherlich noch keinen Freibrief für die europäische Rübe dar, aber umgekehrt zu meinen, dass die Ausdehnung der Rohrplantagen und der zugehörigen Zuckerfabriken im Süden eine bessere Bilanz aufweisen würden, ist wohl mindestens ebenso kühn.

Reformvorschlag der AbL

Der Reformvorschlag für die EU-Zuckermarktordnung, den die AbL im Juni 2004 im Rahmen eines Positionspapiers (1) vorgestellt hat, orientiert sich an folgenden Leitlinien:

Tab. 1: Preise für Zucker

Zuckerart	Handelsort	Preis in Euro/Tonne
Rohrzucker Herstellungspreis	Südl. Länder	mind. 180–250
Rübenzucker Herstellungspreis	EU	mind. 420
Weißzucker	Weltmarkt	110–280 (Tendenz insgesamt sinkend)
Weißzucker, Interventionspreis	EU	631,90
Rohzucker, Interventionspreis	EU	523,70
Glucosesirup, Saccharin als Zuckerersatz	Weltmarkt	320

1. Umbau der intensiven Zuckerwirtschaft zugunsten bäuerlicher Zuckererzeugung in nachhaltiger Bewirtschaftung sowohl in der EU als auch in Entwicklungsländern.
 2. Keine weitere Ausdehnung der Zuckererzeugung zu Lasten einer bäuerlichen und subsistenzwirtschaftlichen Lebensmittelerzeugung (als Bestandteil der Ernährungssouveränität), sondern Stärkung der bäuerlichen und genossenschaftlichen Zuckererzeugung und -verarbeitung.
 3. Öffentliche Zahlungen in der Zuckerproduktion werden gebunden an Maßnahmen zur Förderung von Arbeit und Umwelt. Bindung aller Fördermaßnahmen und Fördermittel der europäischen (und deutschen) Entwicklungszusammenarbeit an die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards.
 4. Armutsbekämpfung auch durch Einflussnahme der EU mittels Handelsbeschränkungen (qualifizierter Außenschutz) gegen die zum Teil katastrophalen Arbeits- und Lohnverhältnisse der Zuckerarbeiter.
 5. Das Weiterbestehen der Zuckermarktordnung innerhalb der EU muss gebunden werden an einen sozial-ökologischen Verhaltenskodex für die Zuckerwirtschaft.
- Die freien Importrechte für die ärmsten Länder der Welt (LDCs) mit der Eingrenzung „Alles außer Waffen“ (EBA) werden bei Zucker an Mengenkontingente gebunden, die einen bäuerlich-umweltverträglichen Zuckerrohranbau begünstigen und Zuckerrohr-Monokulturen zu Lasten der Grundnahrungsmittelerzeugung ausschließen. Der Missbrauch der freien Zugangskontingente für Transferlieferungen (Drittlandsgeschäfte) in die EU wird durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen.
 - Die bestehenden Präferenzrechte anderer Länder (z. B. AKP-Staaten, Indien, Balkanländer) werden innerhalb der Präferenzzugangsrechte von 25 Prozent des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs eingebunden und neu geregelt.
 - Auf die mengenbegrenzten Präferenzzugangsrechte werden keine Zollabgaben erhoben, aber die in der EU geltenden sozialen und Umweltkriterien angelegt. Für Importe, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden Abgaben erhoben. Diese Abgaben werden dafür verwendet, in den Erzeugerländern die Produktionsverhältnisse so anzupassen, dass die sozialen und ökologischen Kriterien erfüllt werden können (qualifizierter Außenschutz).
 - Im Rahmen der Bindung der EU-Direktzahlungen an Mindestkriterien im Umweltbereich (Cross compliance) ist der Zuckerrübenanbau als Fruchtfolgeglied auf maximal 25 Prozent der Betriebsfläche zu beschränken.

Entsprechend diesen Leitlinien schlägt die ABL für die Reform der europäischen Zuckermarktordnung folgende Eckpunkte vor:

- Streichung aller staatlichen Exportsubventionen der EU.
- Exportverbot für C-Zucker bzw. für den durch Baugeld gestützten Zuckerexport.
- Reform der EU-Zuckermarktordnung ohne Reduzierung der Erzeugerpreis-Stützung für Zuckerrüben.
- Reduzierung der im Lebensmittelbereich eingesetzten EU-Zuckerrüben-Erzeugung bis auf 75 Prozent des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs, um in dem Umfang der Reduktion Import-Angebote an Entwicklungsländer zu geben.
- Verwertung von darüber hinaus gehender Zuckerrüben- und Zuckererzeugung ausschließlich in nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten Bereichen.
- Unterstützung von alternativen Verwertungsmöglichkeiten für Zuckerrüben.
- Bei der Kürzung der Zuckerrüben-Anbauquoten auf 75 Prozent des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs bleibt eine Grundquote je Betrieb von 1.000 dt kürzungsfrei.
- 25 Prozent des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs werden Entwicklungsländern nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Kriterien und Erfordernissen als Präferenzimporte zu EU-Preisen angeboten.

Bewertung der Kommissionspläne

Die Reform-Vorschläge der EU-Kommission vom Juli 2004 verfolgen eine andere Richtung: Im Mittelpunkt stehen die Absenkung des abgesicherten EU-Mindestpreises für Zucker und Zuckerrüben um 35 bzw. 37 Prozent sowie eine Quotenkürzung um 16 Prozent. Das C-Zuckersystem lässt sie unangetastet. Ganz außer Acht lässt sie bisher die Forderung, auch für Zuckereinfuhren in die EU soziale und ökologische Mindeststandards einzuführen, um verträgliche Erzeugungsformen in Nord und Süd gegenüber ausbeuterischen Praktiken zu stärken.

Die EU hat Anfang September 2004 ein WTO-Panel zur EU-Zuckermarktordnung verloren. Die WTO hat einer gemeinsamen Klage von Brasilien, Australien und Thailand weitgehend stattgegeben. Diese Länder werfen der EU vor, viel mehr Zucker subventioniert zu exportieren (zusammen rund fünf Millionen Tonnen pro Jahr), als ihr laut dem noch gültigen Welthandelsabkommen zusteht (knapp 1,3 Millionen Tonnen). Einem möglichen Widerspruch der EU wird wenig Aussicht auf Erfolg zugesprochen. Er könnte den Handlungs-

druck höchstens etwas hinauszögern. Letztlich steht aber zu erwarten, dass die EU bis zu einem Viertel ihrer gegenwärtigen Zuckerproduktion (ca. 20 Millionen Tonnen) einstellen oder im Binnenmarkt anderweitig – z. B. zur Energiegewinnung – verwerten müsste!

Die neue EU-Kommission kommt also um neue Vorschläge nicht herum. Jetzt ist die Zeit, darauf im Sinne der bäuerlichen Erzeuger in Nord und Süd Einfluss zu nehmen.

Anmerkung

(1) Das Positionspapier der AbL: „Reform der EU-Zuckermarktordnung. Besser erzeugen – gerechter verteilen – Ende des Dumpings“ vom Juni 2004 findet sich als Download auf der Homepage der AbL (www.abl-ev.de) oder auf den Internetseiten des Kritischen Agrarberichts (www.kritischer-agrarbericht.de).

Autor

Ulrich Jasper ist Stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL).

AbL-Bundesgeschäftsstelle
Bahnhofstr. 31
59065 Hamm
Telefon: 0 23 81 / 90 53 170
E-Mail: jasper@abl-ev.de
www.abl-ev.de

