

## **Zur Reform der EU-Zuckermarktordnung**

### **Versuch der Antwort Auf die Fragen zur öffentlichen Anhörung**

Des Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft  
Am 8. November 2004-10-24

Von Rudolf Buntzel-Cano, Beauftragte für Welternährungsfragen  
Im Evang. Entwicklungsdienst EED

### **Fragen zu II. Drittländer**

#### **1.) Auswirkungen auf die Drittländer**

- a.) Konkurrenzfähige Exportländer (vor allem: Brasilien, Thailand, Australien; aber auch: Guatelmala, Swaziland, Sambia, Kolumbien, Malawi):

#### Marktzugang

Diese Länder haben durchschnittliche Produktionskosten von rd. 200 €/t Weisszuckerequivalent ab Fabrik; es sind die kostengünstigsten Gebiete. Einzelne Anbieter in dieser Regionen kommen sogar auf unter 150 €/t, d.h. sie könnten beim gegenwärtigen WTO-gebundenen MFN-Zollsatz von 350 % der EU sogar den EU-Garantiepreis unterschreiten, wenn die EU ihren Markt nicht erfolgreich noch zusätzlich schützen würde durch eine „Spezielle Schutzklausel“ (SSG), deren Existenz und Anwendung in der WTO höchst umstritten ist.

Es ist nicht klar, ob diese konkurrenzfähigen Exportländer in der Lage wären, bei einem 38 % gesenkten Zollsatz in der EU Marktzugang zum europäischen Markt zu erlangen. Der jetzige Zollsatz von 350 % muss dann auf 217 % gesenkt werden. Tatsächlich sind Grenzproduzenten in einzelnen Entwicklungsländern in der Lage, bei diesem Zollsatz Zucker anzubieten zu einem kostendeckenden Preis niedriger als der neue Richtpreis in der EU von 421,- € t. Wahrscheinlich wird die EU wieder auf die „spezielle Schutzklausel“ der WTO zurückgreifen müssen, um ihren Inlandpreis zu halten und Importe aus dem EU-Markt fern zu halten. Viel wird davon abhängen, ob die EU bei den anstehenden WTO-Abschluss der Doha-Runde in der Lage sein wird, ihre Zugangsberechtigung zur SSG aufrecht zu halten. Diese Klausel ist äußerst umstritten, weil nur 32 Länder Anwendungsrechte haben und die EU sie über Gebühr in Anspruch genommen hat.

#### Exportwettbewerb

Diese Ländergruppe wird hauptsächlich von dem teilweisen Rückzug des EU-Zuckers von den Weltmärkten profitieren. Die 2,8 Mio. t Quotenkürzung und die zu erwartenden C-Zuckerexportrückgänge auf Grund der Preissenkung für A-Quoten wird Drittländermärkte frei machen für konkurrenzfähigen Zucker.

Am meisten werden diese Länder aber von einer konsequenten Umsetzung des WTO-Zuckerpanelbeschluss profitieren, denn der zwingt die EU zum völligen Rückzug von den Exportmärkten bis auf die zugestandene Menge bei der WTO von 1,2 Mio. t. Wenn wir von 5-6 Mio. t Zuckerexport in den letzten Jahren ausgehen, dann würden also 3 bis 5 Mio. t frei, mit denen wir bisher Drittländermärkte beliefert haben, aber in Zukunft nicht mehr können. Der Kommissionsvorschlag rechnet zwar nur mit einem Exportrückgang von 2 Mio. t, das aber noch ohne Einbezug der Umsetzung des WTO-Panelbeschlusses. An seiner Annahme auch in der Berufung kann kein Zweifel bestehen. Die EU wird allenfalls eine Aufschiebung um ein Jahr erreichen. Diese zusätzlichen Exportmöglichkeiten für die konkurrenzfähigen Länder ist mittelfristig eine große neue Chance für diese Länder, die sie vollauf befriedigt; mehr könnten sie für die nächsten 5 Jahre auch kaum bedienen. Deshalb ist unser Weltmarktrückzug auch vordringlicher als der verbesserte Marktzugang, und deshalb wurde gegen die EU-Exportsubventionen bei Zucker geklagt, und nicht gegen die Megazölle.

b.) AKP-Länder mit großen Zuckerquoten (primär: Mauritius, Fiji, Guayana, Jamaika, Barbados, Belize, Trinidad&Tobago).

Diese Ländergruppe konzentriert über 80 % der AKP-Quoten auf sich. Diese Länder können nur verlieren, weil sie unter dem Schutz der hohen Preise für den Quotenzucker in die EU eine überholte Zuckerwirtschaft durchgeschleppt haben, die mit keinen gesenkten Preisen und auch nicht mit der Konkurrenz von anderen Ländern, die unter EPAs und EBA freien Marktzugang zu der EU erhalten, mithalten können. Die benötigten Investitionen in die Modernisierung ihrer Anlagen und Pflanzungen sind enorm. Früher oder später muss ein schmerzhafter Anpassungsprozess verlangt werden. Die EU kann und muss ihnen helfen bei dem Anpassungsprozess. Der Kommissionsvorschlag sieht lediglich die Aufnahme eines Dialogs vor, wobei die Art und der Umfang einer möglichen Hilfe nebulös bleibt.

c.) LDC-Länder mit gutem Zuckerpotential und AKP-Länder ohne nennenswerte Zuckerquoten

Einige von diesen Ländern sind schon jetzt niedrig-Kostenländer im Zuckersektor und haben AKP- oder SPS-Quoten zur EU, wie z.B. Malawi, Simbabwe, Sambia, Swaziland (zusammen: rd. 100.000 t Quote, bis auf Swaziland, das über eine erhebliche eigene Quote verfügt), andere haben enorme Entwicklungspotentiale, sind LDC und AKP/SPS-Quotenländer gleichzeitig und ihre Kostensituation ist unklar, wie Tansania, Sudan, Mosambik, Madagaskar, Kenia, Äthiopien und Kongo. Diese Länder könnten unter freiem Marktzugang von EBA oder EPA enorm profitieren, allerdings ist unklar, ob sie das benötigte Kapital auftreiben können, um ihre Zuckerwirtschaft aufzubauen, und unter welchen Bedingungen die aufgebaut werden würde. Die Zuckerwirtschaft des südlichen und östlichen Afrikas wird beherrscht von Illovo, Tunga & Hulett, zwei multinationale Konzerne aus Südafrika, und dem Mauritius Zuckerkonglomerat. Hohe Preise in Europa mit quotierten Zollkontingenten würde diesen Ländern helfen den Aufbau zu finanzieren und würde die Verhandlungsmacht der Regierungen gegenüber den Konzernen stärken, um vernünftige Sozial- und Umweltstandards durchzusetzen.

**2.) Welche Länder profitieren von dem Status Quo und welche sind von dem Exportdumping betroffen?**

Die Profiteure wurden schon oben genannt: die AKP-Länder mit erheblichen Quoten unter dem Zuckerprotokoll, wobei die Abhängigkeit einiger dieser Länder in ihrem Aussenhandel von diesen Zuckerquoten mit der EU schon erschreckend ist (z.B. fallen bei Fiji 83,3 % des gesamten Handels mit der EU unter Quotenzucker, bei Barbados sind es 53,9 %, Guayana 62,8 %) Langfristig haben sich diese Länder eher keinen Gefallen damit getan, sich einseitig so mit einem Produkt an einen einzigen Aufkäufer zu binden.

Auch ist es fraglich, wer in diesen Ländern wie von den Handelspräferenzen profitiert. Klar ist, dass 1.) die Sozial- und Umweltstandards dort besser sind als z.B. im Nordosten Brasiliens oder in der Karibik ohne EU-Quoten, 2.) dass der Kleinbauernanteil an der Produktion und dem Handel dort höher als in den konkurrenzfähigen Entwicklungsländern und 3.) dass in diesen Ländern die Zuckerwirtschaft eher von Staatsbetrieben und Genossenschaften betrieben wird, als von multinationalen Konzernen. Der internationale Handel liegt aber primär in der Hand des britischen Zuckermulti Tate & Lyle. Aber auch dort gibt es eine erhebliche Konzentration und überall haben sich Quotenbarone herausgebildet. Die Machtverschmelzung zwischen der einheimischen Zuckerlobby und dem Staat ist enorm.

Von dem EU-Dumping der Überschüsse betroffen sind vor allem die konkurrenzfähigen Länder, wie Brasilien, Thailand, Australien und Südafrikanische Republik. Allerdings auch viele andere Länder mit einem Exportpotential sind geschädigt, wenn auf Grund der gedrückten Weltmarktpreise und vor allem der regionalen Marktbesetzung durch EU-Konzerne in den Nachbarländern dieses Potential unterentwickelt blieb. Es können nur direkte Verdrängungseffekte nur vermutet werden, der Nachweis ist nicht zu erbringen. Vermutungen liegen z.B. bei folgenden EU-Zuckerexporten vor:

- von 133.077 t nach Indonesien: Verdrängung von Thailand und Australien
- von 52.00 t nach Yemen: Verdrängung von Indien, Thailand, Sudan
- von 177.000 t nach Ghana: Verdrängung von SAR, Brasilien, Elfenbeinküste
- von 129.000 t nach Nigeria: Verdrängung von Brasilien, SAR
- von 176.000 t nach Ägypten: Verdrängung von Sudan, Brasilien
- von 634.000 t nach Syrien: Verdrängung von Thailand, Türkei, Brasilien
- von 130.000 t nach Djibouti: Verdrängung von Sudan, Äthiopien.

### **Zu 3: Ausgleichmaßnahmen für AKP-Länder**

Ausgleichsmaßnahmen sind nur im Rahmen von ausgehandelten länderspezifischen Aktionsplänen sinnvoll, die eine Diversifizierung der Wirtschaft, eine Rationalisierung des Zuckersektors mit Aussicht auf Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und gezielte Sozialprogramme für die ärmsten betroffenen Zielgruppen vorsehen. Keinesfalls befürworten wir Flächenprämien oder kompensatorische Zahlungen an Produzenten entsprechend einer historischen Referenzzuckermenge.

Auch die LDC gebrauchen unsere Unterstützung beim Aufbau ihrer Zuckerwirtschaft, um die neueröffneten Marktzugänge durch EPA und EBW wahrzunehmen und freiwerdende Nachlandmärkte, von denen sich die EU zurückzieht, mit Zuckerexporten versorgen zu können.

Für diese produktiven Strukturinvestitionen sollten die Mittel, die bisher in den Reexport von AKP-Zucker bereit gestellt wurden, in voller Höhe zur Verfügung stehen, und zwar aus dem Agrarhaushalt der EU. Das hat seine Begründung mit der Wiedergutmachung der Tatsache,

dass die EU-Zuckerwirtschaft um die 1,6 Mio. t der AKP-Länder, die ursprünglich den stark defizitären Zuckermarkt von GB versorgt haben, einfach mit einer Erhöhung der Eigenproduktion belegt haben. Es ist auch eine Entschädigung an die ärmsten Länder Afrikas, die bei der Quotenverteilung von AKP-Zucker weitgehend draußen vor bleiben.

#### **Zu 4: ZMO als entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument**

Handelspräferenzen – ebenso wie Quoten für die Inlandsproduzenten – haben allenfalls für eine Übergangszeit eine Berechtigung, oder um bestimmte sog. „nichthandelsbezogene Anliegen“ abzusichern. Längerfristig sind sie ineffektiver als direkte Hilfe, weil ein großer Teil der Mittel nicht bei den Zielgruppen ankommt und durch ineffiziente Prozesse aufgebraucht werden. Sie sollten also immer mit einem konkreten Aktionsplan verbunden sein, der gesellschaftspolitische Anliegen verfolgt, um in der Übergangszeit durch die Handelsprivilegien Strukturen zu fördern, die so sonst nicht zustande gekommen wären. Das kann aber keine Dauerförderung werden, denn die ist nicht durchzuhalten und hat viele negative Begleiterscheinungen.

So sind jetzt auch Handelspräferenzen z.B. für ökologische Produkte, für die Einhaltung bestimmter hoher Sozial- und Umweltstandards, für die Abkoppelung vom Anbau von Drogen, usw. politisch im Aufwind. Die EU hat gerade ein Programm für „GSP-plus“ vorgeschlagen, das am 1.7.05 in Kraft treten soll. Danach gewährt sie zusätzliche Präferenzen, wenn Belange der Nachhaltigkeit besonders berücksichtigt werden. In diese Richtung sollten sich auch die Zuckerquoten mit den AKP-Ländern bewegen. Dann werden sie auch WTO-konform, und vor allem gliedern sich auch ein in die Ansätze der neuen EU-Agrarpolitik, die auch Abweichungen von dem Markt nur mit Cross Compliance akzeptieren will.

Deshalb plädieren wir dafür, EPA und EBA mit Zollkontingenten in der EU zu verbinden, die für einen befristeten Übergang bis 2013 bei höheren Preisen in der EU diesen Ländern die Chance lässt, sich in die gewünschte Richtung zu entwickeln.

Das würde bedeuten, dass der Schwerpunkt der ZMO-Reform auf einer drastischen Mengenreduzierung gelegt wird, um den Verpflichtungen gegenüber den Handelspartnern nachzukommen, und nicht so sehr auf Preis- und Zollsenkung.

Voraussetzung für den Sinn sind allerdings länderspezifische Aktionspläne, die eine Kombination darstellen zwischen: Zuckerquoten, andere Handelspräferenzen, finanzielle Hilfe und ausgewiesene Programme der nachhaltigen Entwicklung im Zuckersektor.

#### **Zu 5: Förderung von Bioethanol in Entwicklungsländern**

Wahrscheinlich muss gar keine Senkung der Lieferrechte ausgehandelt werden, weil zum Preis von 321 €/t Rohzucker aus den Entwicklungsländern nur noch wenige „AKP-Länder mit erheblichen Quoten“ lieferfähig sind. Deshalb würde die EU wir im juristischen Sinne keine Opfer verlangen, denn die Verpflichtung besteht ja lediglich die Auslandslieferanten mit dem gleichen Garantiepreis zu bedienen wie die Inlandsproduzenten. Einbußen für AKP-Länder fallen aber faktisch an. Deshalb steht die EU in einer politischen und moralischen Verpflichtung, bei der Umstrukturierung zu helfen. Das Argument ist umso greifender, als die EU ihre eigenen Zuckererzeuger mit einer Direkthilfe kompensieren will.

Ob Bioethanol oder andere alternative Verwendungen von Zuckerrohr für industrielle und energetische Verwendung Sinn machen, muss allein betriebswirtschaftlich und von der Gesamtökobilanz dieser Nutzungsformen her beurteilt werden. Sicherlich ist Zuckerrohr mit die leistungsfähigste Kultur auf der Welt, um Sonnenenergie in Biomasse umzusetzen. Brasiliens Erfolg mit dem Bioethanolprogramm gibt Hoffnung zu der Annahme, dass das eine effiziente zukünftige Verwertungsmöglichkeit von Zuckerrohr sein könnte. Allerdings sind dazu riesige Investitionen in eine Energiewirtschaft eines Landes nötig, um das mittelfristig ökonomisch zu gestalten. Dazu sind nur große, leistungsfähige Länder mit einer sehr effizienten Massenproduktion von Rohrzucker in der Lage. Deshalb ist es zweifelhaft, ob das Proalcool-Programm Brasiliens kopierbar ist für die AKP-Länder. Für Indien, China oder Thailand kommt es wohl eher in Frage. Es besteht allerdings Hoffnung, dass durch den internationalen Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten die Bioethanolverwendung bezuschußbar wird.

## **Zu 6: Sozial- und Umweltstandards**

Natürlich sind die Sozial- und Umweltstandards in allen Entwicklungsländern niedriger als in Europa. Doch ist Europa das Maß aller Dinge? Sie müssen niedriger sein, weil sonst die Beschäftigungswirksamkeit der Produktion leidet und die Mechanisierung einsetzt, die zwar den Facharbeitern dann höhere Löhne zahlbar macht, gleichzeitig aber auch die Hoffnung für Millionen Arbeitslose auf überhaupt eine Beschäftigung zerstört. Die internationale Konkurrenz zwischen Standorten mit Arbeitsüberschuss und Kapitalüberschuss ist sinnvoll und gewollt und darf nicht durch zu anspruchsvolle Sozialstandards ausgeschaltet werden.

Es ist aber auch eine Illusion anzunehmen, dass höhere Sozialstandards in Brasilien dort die Produktion so verteuert, dass Europa wettbewerbsfähig wird. Die Standards sind nur unwesentlich an den Produktionskosten beteiligt.

Das heißt nicht, dass Ausbeutung, menschenunwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen, Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen akzeptiert werden können. Doch die Abschaffung dieser Auswüchse hat nichts mit der internationalen Konkurrenzfähigkeit zu tun. Erst recht nicht rechtfertigt das vereinzelt Auftreten solcher krimineller Praktiken zu handelspolitischen Strafmaßnahmen zu greifen. Meist haben auch Entwicklungsländer, so wie Brasilien, relativ eine weit entwickelte Umwelt- und Sozialgesetzgebung, die nur nicht zum Tragen kommt. Eine Stärkung des Beschwerde- und Klagerechts von Verbänden, Betroffenenvereinigungen und der Zivilgesellschaft sowie die Stärkung deren Organisationsstrukturen ist das effektivste Mittel, um die Beobachtung, Kontrolle und Einhaltung in solchen großen Ländern wie Brasilien durchzusetzen.

Standards müssen dennoch auch international entwickelt und verbessert werden. Ihre Weiterentwicklung ist aber völlig von der Handelsfrage – und insbesondere der WTO – und von der EU-ZMO-Reform unabhängig und darf auf keinen Fall zu einer Bedingung gemacht werden. Allerdings könnten sich die Kreise, die sich jetzt auf einmal um Sozial- und Umweltstandards bei unseren Konkurrenten Sorgen machen, dafür einsetzen, dass auch unsere Regierung sehr viel mehr Nachdruck auf Fortschritte in internationalen Foren, die es dazu gibt, legt. Sektorspezifische Sozial- und Umweltprogramme könnten z.B. bei Zucker anknüpfen an die Artikel 29 und 30 des Internationalen Zuckerabkommens; hier sind sie benannt, doch noch kein Mitgliedsland hat jemals zu diesen Artikeln Verhandlungen verlangt; es mangelt an Konkretion zur Umzsetzung.

Wenn es in internationalen Verträgen verbindliche Standards gäbe, können i.d.R. auch Mitgliedsländer untereinander darauf Bezug nehmen, um bei nachgewiesener Verletzung zu

handelspolitischen Mitteln zu greifen. Das bleibt umstritten. Diese Standards gibt es bisher nicht.

In Brasilien gibt es eine krasse Disparität der sozialen Verhältnisse in dem Zuckersektor zwischen dem Armenhaus Nordost-Brasilien, und den Expansionsgebieten im Südosten, im Bundesstaat Sao Paulo und Minas Gerais. Während sich die Zuckerwirtschaft im Nordosten mit ihren quasi-feudalen Strukturen auf dem Abstieg befindet, expandiert der Zuckerrohranbau unter modernsten Plantagenbetrieben im Südosten in die Hochebene des Cerrado hinein. Obwohl hier die Sozialbedingung auf den Betrieben i.d.R. auf grund des hohen Mechanisierungsgrads besser sind, gibt es doch Missstände jeder Menge durch das Wanderarbeitssystem und durch die Landkonflikte. Die Zuckeranbaugebiete im Nordosten weisen einen ganz niedrigen Koeffizienten der „menschlichen Entwicklung“ – gemessen von der UNDP – auf, der sie im internationalen Vergleich auf die Ebene der 20 ärmsten Gebiete der Welt rangieren lässt. Eine Expansion auf Grund verbesserter Weltmarktnachfrage hätte eine Ausdehnung der Produktion in den Regionen Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul und Goias zur Folge. Die Ausdehnung birgt Gefahren des Vordringens einer extremen Monokultur in ökologisch sensible Zonen, und eine massive Verdrängung von dort ansässigen Kleinbauern, die noch relativ im Einklang mit der Natur wirtschafteten.

Sowohl für Brasilien als auch für Indien (als das andere Beispiel; zu den erbetenen Verhältnissen im Zuckersektor von Bangla Desh liegen uns keine gute Analysen vor) gilt der Satz: „Während hunderttausende von Bauern und Arbeitern in den Fabriken und Zuckerrohrfeldern für ihr karges Überleben unter extremen Verhältnissen kämpfen müssen, dient die Politik lediglich den Interessen einer kleinen Gruppe von Zuckerbaronen“ (vgl. IUF-Report „Sugar Workers in Maharashtra“, s. 22; und: FIAN-Bericht zu Brasilien, Fallstudie 5 der GTZ-Studien zu Zucker). Wer solche Aussagen beklagt und zur Ausgangslage von internationalen Wirtschaftsbeziehungen macht, müsste nachweisen, dass es in Europa so ganz anders ist.

Die Liste der Diskriminierung und Missbräuche in der indischen Zuckerwirtschaft, die die Gewerkschaften aufstellen, ist lang. Resigniert stellt der Bericht fest: „Viele Gewerkschaftler sind müde und ausgebrannt von den langen und fruchtlosen Kämpfen um bessere Arbeitsbedingungen. Viele Gewerkschaften haben fast den Kampf gegen die machtvolle Zuckerlobby und die tyrannische Zuckerbarone aufgegeben.“ (s.o., s. 26). Ausbleibende Zahlungen an die Arbeiter, Leiharbeit, Verweigerung von Minimumlöhnen, kein Urlaub, keine medizinische Betreuung, körperliche Züchtigungen am Arbeitsplatz, usw sind die alltäglichen Vorkommnisse. Am schlimmsten ist das Los der Leiharbeiter in den Zuckerrohrfeldern, allein in Maharashtra 800.000, die völlig rechtlos den Menschenhändlern ausgeliefert sind. Leiharbeit und Wanderarbeit kennzeichnen die internationale Zuckerrohrproduktion.

Was sagt uns das? Es trägt nichts zu der Reformdebatte bei uns bei. Allerdings würde man sich wünschen, dass die hiesige Zuckerwirtschaft, die so stolz auf ihre sozialen Errungenschaften und Unternehmenskodex ist, einen Teil ihrer Rente aus der ZMO investieren würde, um den privaten Menschenrechtsorganisationen und der Sozialarbeit in den Zuckerregionen, die sich um Verbesserung der Verhältnisse bemüht sind, bei ihrer Arbeit zu helfen.

## **Zu 7: LDC-Vorschlag**

Der LDC-Vorschlag vom 3.3.04 schlägt eine Verschiebung der Inkrafttretung von EBA im Zuckersektor um 10 Jahre auf 2019 vor. Die LDC haben dafür starke Gründe, denn sie brauchen eine Übergangszeit, um ihre vernachlässigten Potentiale im Zuckerbereich aufzubauen. Die EU hat ihnen in der Vergangenheit unter dem AKP-ZP keine Gerechtigkeit angedeihen lassen, sondern sie mit Quoten von rd. 10.000 t Maximum pro Land abgespeist. Eine plötzliche Öffnung würde diesen schwachen Volkswirtschaften keine Entwicklungschance lassen, ihren Marktzugang in Konkurrenz mit den leistungsfähigen Volkswirtschaften von Thailand, Brasilien, SAR und Australien beim Kapazitätsausbau zu nutzen. Selbst wenn wir auch Vorbehalte gegen Quoten haben, sind neue Handelspräferenzen in einer beschränkten Übergangszeit bei klar bestimmten Zeitpunkt, wenn sie auslaufen, ein Automatismus des Ressourcentransfers, der mit ODA nicht erreichbar wäre und der zuckerspezifisch wirken würde. Die Verhandlungsmacht der Regierungen des östlichen und südlichen Afrikas gegenüber den Zuckerkonzernen würde erheblich wachsen, wenn privilegierte Quoten zu vergeben sind, um von Anfang an auf die Durchsetzung von vernünftigen sozial- und Umweltstandards und eine vernünftige Landnahme zu pochen.

Allerdings haben wir Bedenken gegenüber der Langfristigkeit der LDC-Forderung. Ein Aufschub der Reform des internen Zuckerquotensystems und des externen kontingentierte Marktzugangs bis 2019 erscheint uns überzogen. Wir plädieren eher für einen Übergangszeitraum bis 2013. Dann würden die neuen Handelspräferenzen gegenüber den LDC und die alten gegenüber den AKP zum gleichen Zeitraum auslaufen, wenn auch die EU-Agrarhaushaltsrichtlinie ausläuft und die Agenda 2000 ihre Laufzeit beendet. Das wäre der geeignete Zeitpunkt, um die ZMO voll in das allgemeine System der entkoppelten Agrarunterstützung zu überführen, die WTO-Auflagen voll zu erfüllen und EPA und EBA gemeinsam in vollständige Entwicklungspartnerschaften hineinzuführen.

Was würde passieren, wenn der LDC-Vorschlag nicht angenommen würden und ab 2009 voller Marktzugang für LDCs erreicht würde? Dann würden die südafrikanischen Zuckerkonzerne erst recht im großen Stil in Sambia, Simbabwe, Tansania, Malawi usw. investieren, ohne Rücksicht auf Umwelt und Sozialstandards, diese Länder wären bis zu einem gewissen Grad konkurrenzfähig, sie würden massiv auf den EU-Markt drängen, auch bei niedrigeren EU-Zuckerpreisen, und die ZMO wäre schneller gefährdet als mit einer Übergangsregelung mit Handelsquoten.

### **Zu 8: Swap-Geschäfte**

Das Swap-Geschäft ist dann kein Problem, wenn der Markt kontingentiert wäre, also unter dem LDC-Vorschlag. Gibt es unter EBA unbegrenzten Marktzugang für LDC, wenn auch zum Importpreis von 321 €/t, würde sicherlich die Gefahr gross sein, dass brasilianischer Zucker, der immer noch in der EU auch nach der Reform hoch verzollt wird, über den Umweg LDC-Länder auf den EU-Markt drängt. Das zu unterbinden wird sehr schwierig. Die verschärften Ursprungsregeln sind kaum umzusetzen, denn es könnte ja LDC-Zucker sein, nur dass der einheimische Verbrauch durch billigen Importzucker gedeckt wird, und die Eigenproduktion völlig in die EU exportiert wird. Diese Inkompatibilität von freiem unbegrenzten Marktzugang für LDC bei kontingentierter Produktion über Weltmarktpreisniveau in der EU ist unvermeidbar. Deshalb passt nur 1.) der LDC-Vorschlag mit der Weiterführung des ZMO-Quotensystems zusammen, oder 2.) gleiche Zölle für alle, oder 3.) die Aufhebung aller Handelspräferenzen und Produktionsquoten intern mit Freihandel nach außen. Eine Mischung zwischen diesen Systemen ist auf Dauern nicht schlüssig. Erst recht dann nicht, wenn die einheimische Intervention abgeschafft wird, und gleichzeitig der subventionierte Export als Ventil auch wegfällt. Dann wird es bei dem

politisch vorgegebenen Preis zu Überschüssen kommen, die die Inlandspreise unter Druck setzen.

## **Zu IV: WTO**

Das Panel hat beschlossen:

- 1.) Der Reexport von AKP-Zucker fällt nicht außerhalb der WTO-zulässigen Exportquote der EU von 1,27 Mio. t pro Jahr, und den 499, 1 Mio. € Exportsubventionsausgaben.
- 2.) Der Export von C-Zucker ist quersubventioniert, und diese Quersubventionen sind im Sinne des Agrarabkommens als Exportsubventionen zu werten, d.h. alle C-Zuckerexporte fallen ebenso unter die Exportdisziplin der WTO.
- 3.) Damit muss die EU ihre Gesamtexporte von 4-6 Mio. t auf 1,2 Mio. t reduzieren.
- 4.) Die EU kann sich auch nicht damit rausreden, dass ihre Handelspartner keinen Schaden nachgewiesen haben, den sie dadurch erlitten haben.
- 5.) Das Panel empfiehlt, dass der Dispute Settlement Body die EU dazu verpflichtet, ihre ZMO in Einklang zu bringen mit ihren Exportverpflichtungen, die die EU unter den Vereinbarungen des Landwirtschaftsvertrags der WTO hat.
- 6.) Die Empfehlung an die EU lautet: Die Zuckerproduktion in der EU muss mehr in Übereinstimmung mit dem einheimischen Verbrauch gebracht werden, dabei müssen ihre internationalen Verpflichtungen in Bezug auf den Import von Zucker, einschließlich ihrer Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländer, berücksichtigt werden.

Zusammengenommen heißt dass: Die EU muss ihre Mengen voll zurückfahren auf ein fast 100 % Niveau des Eigenverbrauchs, weil die Importverpflichtung gegenüber den AKP, Indien, Kuba und Brasilien ungefähr die Höhe ausmacht, die die EU exportieren darf, und nicht mehr. Die Produktionsreduktion muss also ungefähr 30 bis 40 % umfassen.

Die von Agrarkommissar Fischler vorgeschlagene Reduktion der Quoten um 2,8 Mio. t und die Preissenkung dürfte kaum ausreichen, um dieses Ziel zu erreichen. Der Kommissionsvorschlag basiert auf der Annahme, dass die Preissenkung um 37 % zu erheblicher Mengensenkung bei dem C-Rübenzeugung führt. Diese Annahme ist fraglich, denn die gleichzeitig Handelbarkeit der Quoten über Nationalgrenzen hinweg innerhalb der EU und die Nichtänderung der C-Rübenbestimmungen wird dazu führen, dass sich die A-Quoten in den besten Regionen konzentrieren und dort ausreichen – auch unter reduziertem Preis – die betrieblichen Fixkosten zu decken, so dass C-Mengen nur noch ihre eigenen variablen Kosten zu decken haben. Dann werden dort auch C-Mengen anfallen, die nicht verwertbar sind.

Eine Anpassung der Vorschläge an den Schiedsspruch würde erfordern:

- 1.) C-Rübenexporte auszuschließen.
- 2.) A + B-Quotenmengen zusammenzulegen und stärker zu reduzieren.
- 3.) Mehr auf Mengensenkung denn auf Preissenkung abzustellen.
- 4.) Den einheimischen Richtpreis nicht punktgenau vorgeben, sondern als Band, damit eine Schwankungsbreite bleibt für die einheimische Verwendung von zufälligen Übermengen.

## **Zu 2: Vorfestlegung**

Der Schiedsspruch ist logisch, das Verfahren war fair und ausgewogen und das Ergebnis voraussehbar. Deswegen ist die Berufung lediglich als juristischer Trick zu verstehen, um

Zeit zu gewinnen. Keiner kann (und sollte) auf ein revidiertes Urteil hoffen. Die EU muss das Urteil als Faktum hinnehmen und seine moralische Wertigkeit anerkennen. Die ZMO ist deswegen schon jetzt durch das Verdikt der Weltgemeinschaft in Zugzwang. Die ZMO-Reform sollte es voll berücksichtigen und versuchen, schon jetzt die ZMO in Einklang mit den bestehenden WTO-Verpflichtungen zu bringen. Die NGOs haben schon immer gesagt:

- Der Export von C-Zucker stellt ein Quersubventionierung dar und ist Dumping.
- Es war ein böses Vergehen an den AKP und die Weltgemeinschaft, dass die EU einfach ihre eigenen Quoten erhöht hat, als Großbritannien in die EU kam, obwohl klar war, dass die GB-Marktversorgung durch die Übernahme des Commonwealth Sugar Agreement von außen vertraglich sichergestellt war.

Für die Dreistigkeit der Zuckerwirtschaft und der Zuckerpolitiker, beide Sachverhalte zig-Jahre einfach zu ignorieren, muss spätestens jetzt der Anpassungspreis gezahlt werden.

### **Zu 3: Erfolgreicher Abschluss der WTO-Runde**

Die ZMO ist ein Schlüssel für die Agrarverhandlungen und damit für einen erfolgreichen Ausgang von Hong Kong. Sie ist das zentrale Signal für die Reformfähigkeit und -bereitschaft der EU zugunsten einer harmonischen Agraraußenbeziehung geworden, weil es zu **dem** Symbol schlechthin geworden ist für EU-Agrarprotektionismus: einen völlig abgeschotteten Markt für ein nicht konkurrenzfähiges Produkt mit gleichzeitig enormen Mengen von Exportsubventionen, höchsten Zollspitzen und den größten AMS-Werten (pro Hektar, pro Landwirt, absolut). Jeder faule Kompromiss, den die EU versucht bei Zucker rauszuhandeln, wird im politischen Sinne teuer zu stehen kommen. Gerade auch unter dem WTO-Rahmenabkommen vom Juli 2004 wird höchster Wert auf die sog. „Harmonisierung“ gelegt, d.h. der größte Abbau muss dort erfolgen, wo die höchsten Werte vorliegen, also bei Spitzenzöllen und bei Spitzenunterstützungsgraden (gemessen in sog. AMS). Deshalb ist es auch politisch völlig unklug darauf zu spekulieren, Zucker zum „sensiblen Produkt“ der EU zu machen und dadurch Sondervergünstigen bei Zucker herauszuschlagen. Machen wir das, sind die Karten für andere mögliche Schutzmaßnahmen verspielt, und wir können nicht auch noch z.B. Milch als sensibles Produkt für uns reklamieren, obwohl in der Öffentlichkeit viel mehr Sympathie für Milch als für Zucker als gesellschaftlich sensibles Agrarprodukt besteht, denn mit Milch sind wesentlich mehr sensible Werte verbunden, wie z.B. Grünlandschutz, Landschaftsschutz, Tierschutz, Lebensmittelqualität, Regionalentwicklung, usw.

### **Zu VI: Bioethanolmarkt**

#### **Zu 1.) WTO-Kompatibilität von Außenschutz**

Bioethanol hat noch keine Zollnummer und ist noch kein international handelsfähiges Produkt. Deshalb gibt es auch keine Verpflichtungen in den Schedules der EU. Doch das ist nur eine Frage der Zeit. Sobald das Produkt handelsfähig wird, d.h. erhebliche Mengen hergestellt werden und auf den Weltmarkt drängen, wird sich das ändern müssen. In der Anfangsphase mag es einen Spielraum geben, um hier mit hohen Schutzzöllen und Unterstützungsniveaus einzusteigen. Doch das wird schnell hinterfragt werden. Politisch wird der Sachverhalt sehr bald „heiß“, denn es ist klar, dass wir kaum international wettbewerbsfähig sein dürften. Die Zuckermarktordnungsproblematik wird nur verlagert, allerdings mit einem Zeitfenster zum Verschnaufen.

Der Hauptfaktor des Subventionierungssachverhalts ist die Steuerfreiheit für Bioethanol. Schon jetzt hat die unbesteuerter Bioethanolherstellung gegenüber besteuertem Benzin

Kostenvorteile. Die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen wie Kuppelproduktionserlöse und Veränderungen der Rohstoffpreise haben allerdings entscheidenden Einfluss auf die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Ottokraftstoff. Die steuerlich differenzierte Behandlung eines Produkts gegenüber seinem Konkurrenzprodukt ist WTO-neutral, solange die gleichen Bedingungen für das gleiche importierte Produkt gelten. Das Steuerrecht schützt uns also nicht vor der ausländischen Konkurrenz bei Bioethanol.

Berlin, d. 2004-10-28