

Hamm, Juni 2004

AbL-Positionspapier

Reform der EU-Zuckermarktordnung

Besser erzeugen – gerechter verteilen – Ende des Dumpings

Die Europäischen Union muss ihre Zuckermarktordnung reformieren.

Obwohl die Zuckererzeugung in der EU aus Zuckerrüben rund doppelt so teuer ist wie die aus Zuckerrohr in Entwicklungs- und Schwellenländern und der Zuckerpreis in der EU mehr als das Doppelte des Weltmarktpreises für Zucker erreicht, ist die EU aufgrund der EU-Zuckermarktordnung drittgrößter Zucker-Exporteur auf dem Weltmarkt.

Rund 20 % der Zuckererzeugung der EU wird exportiert. Für rund 1,6 – 1,8 Mio. t Zuckerexport (sog. Re-Export von AKP-Zucker) werden aus dem EU-Haushalt Ausfuhrerstattungen gezahlt, rund 3,5 Mio. t (sog. C-Zucker) werden mit Hilfe von Abgaben der Zuckerwirtschaft, d.h. letztlich mit Bauerngeld, auf Weltmarktpreis gebracht und exportiert.

Der Zuckerexport der EU ist unter diesen Bedingungen nichts anderes als Dumping. Auf dem Weltmarkt wirken diese massiv gestützten Exporte preis- und handelsverzerrend. Der Export von Zucker aus der EU zu Preisen, die deutlich unter den Erzeugungskosten liegen, ist „Dumping“ und zerstört Möglichkeiten zur Wertschöpfung für Bauern und Bäuerinnen in Entwicklungsländern, aber auch innerhalb der EU. Diese zerstörerische Politik der EU auf dem Weltzuckermarkt ist zu beenden. Das ist ein zentrales Ziel für die bevorstehende Reform der EU-Zuckermarktordnung, auch um eine bäuerliche Zuckerrübenenerzeugung in Europa zu erhalten.

Eine faire Zuckermarktordnung muss den Zuckerbauern in den ärmsten Entwicklungsländern bessere Chancen zu einem besseren Einkommen ermöglichen. Dies ist durch begrenzte Lieferungen in die EU zu EU-Preisen besser zu erreichen, als durch unqualifizierte Öffnung der Märkte. Bisher gibt es nur für einige Staaten (v.a. AKP-Staaten, Indien, einige Balkan-Länder) zollfreie Lieferrechte in die EU. Für die allermeisten der ärmsten Länder der Welt (LDC) gilt weiterhin der Außenschutz (Zölle von ca. 250 - 300 % des Weltmarktpreises), d.h. es besteht faktisch kein Zugang zum hochpreisigen EU-Markt.

Von der zuckerverarbeitenden Ernährungsindustrie in der EU wird vorgeschlagen, die EU-Zuckermarktordnung schlicht aufzulösen, d.h. sowohl die Zuteilung von Garantiemengen (Quoten) an die Erzeuger abzuschaffen, als auch das Interventionssystem, die Exporterstattungen und den Außenschutz. Mit dieser Abschaffung der EU-Zuckermarktordnung würde auch der Präferenzzugang nach dem AKP- bzw. Cotonou-Abkommen aufgegeben.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft lehnt die Abschaffung der EU-Zuckermarktordnung bzw. die völlige Liberalisierung strikt ab, denn sie ist keine Lösung der bestehenden Probleme, sondern würde einige Probleme sogar noch verschärfen.

Von einer Liberalisierung des Zuckermarktes der EU würden nicht die Zuckerbauern in den ärmsten Ländern, sondern multinationale Zuckerkonzerne vor allem in den Ländern profitieren, die schon heute zu den größten Erzeuger- und Exportländern der Welt gehören. Vor allem die Zuckerfarmen mit ihren großflächigen Zuckerrohrplantagen in Brasilien, aber auch auf Kuba, in Südafrika, Indien und Australien, würden den europäischen Markt unter sich aufteilen.

Durch den weiteren Ausbau des Zuckerrohranbaus in Monokultur sind ökologisch negative Folgen für die Anbauregionen zu erwarten, teilweise würden Waldflächen dafür gerodet. In Ländern wie Brasilien, Indien, Thailand, Kuba und Südafrika kann außerdem nicht davon ausgegangen werden, dass breitere Schichten vom Ausbau des Zuckermanbaus profitieren, da die Zuckerrohrschneider und Arbeiter in den Zuckerfabriken oft unter unmenschlichen Arbeitsbedingungen arbeiten müssen.

Ein solcher weiterer Ausbau der Zuckerproduktion in den Entwicklungs- und Schwellenländern würde auch nicht im Sinne der Ernährungssouveränität wirken, sondern im Gegenteil noch mehr Flächen aus der bäuerlichen Lebensmittelerzeugung herausnehmen. Plantagenarbeiter sind oft ohne Land und haben wie Industriearbeiter keine Möglichkeit, im Rahmen einer Subsistenz eigene Nahrung anzubauen, weshalb Landreformen und nicht exportorientierter Ausbau von Monokulturen notwendig sind.

Die ärmsten Länder wären aufgrund ihrer strukturellen Nachteile auch ohne EU-Zuckermarktordnung gegenüber den größten Zuckerproduzenten in Nord und Süd nicht in der Lage, Zucker zu Preisen herzustellen, die konkurrenzfähig wären.

Bei einer Aufgabe der Zuckermarktordnung und ohne die Importe für alle Beteiligten an die Einhaltung qualitativer Standards zu binden (qualifizierter Außenschutz), nimmt sich die EU jegliche Möglichkeiten, Einfluss darauf zu nehmen, wie Zucker erzeugt wird und wer an den zu erwartenden steigenden Importen teilhaben wird. Eine Abschaffung der Zuckermarktordnung bietet daher keinen Beitrag zur Entwicklung in den ärmsten Ländern der Welt, noch bietet sie Möglichkeiten zur ökologischen Steuerung in den Erzeugungsregionen.

Eine Reform der Zuckermarktordnung ist unumgänglich und bietet Chancen für alle Beteiligten. Der Reform-Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) orientiert sich an folgenden Leitlinien:

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 zulasten 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 einer Zuckermarktordnung innerhalb der EU muss gebunden werden an einen sozial-ökologischen Verhaltenskodex für die Zuckerwirtschaft.

Zur Reform der EU-Zuckermarktordnung schlägt die AbL vor:

- Streichung aller staatlichen Exportsubventionen der EU.
- Exportverbot für C-Zucker bzw. für durch Bauerngeld gestützten C-Zucker.
- Reform der EU-Zuckermarktordnung, ohne Reduzierung der Erzeugerpreis-Stützung für Zuckerrüben.
- Reduzierung der für im Lebensmittelbereich eingesetzten EU-Zuckerrübenerzeugung bis auf einen Umfang, der 75 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs entspricht, um in dem Umfang der Reduktion Import-Angebote an Entwicklungsländer.
- 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 (A-Quoten) auf 75 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs bleibt eine Grundquote je Betrieb von 1.000 dt kürzungsfrei.
- 25 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs werden Ländern der 3. Welt nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Kriterien und Erfordernissen als Präferenzimporte zu EU-Preisen angeboten.
- Die freien Importrechte für die 50 ärmsten Länder der Welt (LDC) mit der Eingrenzung „Alles außer Waffen“ (EBA) werden bei Zucker an Mengenkontingente gebunden, die einen bäuerlich-umweltverträglichen Zuckerrohranbau begünstigen und Zuckerrohr-Monokulturen zulasten 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 % 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 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 % der Betriebsfläche zu beschränken.

Hintergrund

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 10 Jahren, und sinkt tendenziell, was vor allem auf die Subventionierung der Zuckerproduktion in den Industrieländern, daneben auch auf eine großflächige Technisierung und Rationalisierung des Zuckerrohranbaus in den tropischen Gunstlagen zurückzuführen ist.

In der EU-15 wurden bisher jährlich zwischen 15 und 18 Mio. t Zucker produziert, die Erzeugung in den Beitrittsstaaten beläuft sich auf rund 3 Mio. t. Geregelt ist der EU-Zuckermarkt seit 1968 durch die Gemeinsame Zucker-Markordnung (ZMO). Kern der ZMO sind:

- 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 bevorzugenden 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 Mio. t im Jahr. Hinzu kommen die Exporte von rund 3 Mio. t so genanntem **C-Zucker** (d.h. außerhalb der A- und B-Quoten erzeugt).

Bisher wurde die ZMO 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% zurückgefahren werden.

Doch es gibt nun Änderungsdruck von mehreren Seiten:

- Es wurden bevorzugende Abkommen mit einigen Ländern abgeschlossen, die in Zukunft mehr Zucker zollfrei in die EU exportieren dürfen (freier Marktzugang für die Balkanstaaten; freier Marktzugang für die ärmsten Länder bis 2009 im Rahmen der *Alles-außer-Waffen-Initiative EBA*). Welche Zuckermengen durch die EBA-Initiative in die EU kommen werden, ist schwer vorauszusagen, Schätzungen reichen von 100.000 bis 2,7 Mio. t.
- Das Abkommen mit den AKP-Ländern läuft 2009 aus. Die EU muss diesen Ländern bis dahin ein neues Angebot unterbreiten.
- Die ZMO ist wegen zu hoher Produktionsquoten und hoher Exporterstattungen für die Steuerzahlung und für die Erzeuger sehr teuer.

- Es wächst der internationale Druck, den abgeschotteten EU-Markt zu öffnen, und zwar sowohl durch das Ende der Friedensklausel der Welthandelsorganisation WTO als auch durch die Klage von Brasiliens und Australiens bei der WTO gegen den geschützten EU-Zuckermarkt. Im Juni 2004 werden erste Aussagen des WTO-Panels hierzu erwartet.

Im September 2003 hat die EU-Kommission ein Diskussionspapier vorgelegt, in dem drei Optionen zur Reform der Zuckermarktordnung und ihre möglichen Folgen aufgezeigt werden.

Die erste Option sieht eine Fortschreibung der gegenwärtigen Zuckermarktordnung über das Jahr 2006 hinaus vor. Eine Reduzierung von Quoten, Zöllen und Preisen würde demnach innerhalb der derzeitigen gemeinsamen Marktorganisation (GMO) erfolgen.

Bei der zweiten Option würden die Produktionsquoten allmählich abgeschafft und der EU-Binnenmarktpreis würde sich an das Preisniveau für nicht bevorzugende Zuckereinfuhren anpassen. Dieses Preissenkungsszenario sieht ferner gegebenenfalls die Möglichkeit vor, auch die Zuckerrübenbauern von der produktionsentkoppelten einheitlichen Betriebsprämie profitieren zu lassen.

Als dritte Option wurde eine vollständige Liberalisierung der derzeitigen Marktordnung untersucht, wobei die Zuckerrübenbauern in die Regelung der einheitlichen Betriebsprämie einbezogen würden. Die Hauptzuckerproduzenten Brasilien, Kuba, Thailand, Südafrika und Australien könnten ihre Zuckerproduktion noch ausbauen und den Weltmarkt mit Zucker versorgen. Dies würde jedoch eine Ausweitung der Anbaufläche, in Brasilien z.B. auf Kosten des Regenwaldes, bedeuten.

Für einige im Rahmen der EBA-Initiative begünstigte Länder (LDC: die am wenigsten entwickelten Länder) ist der Export von Zucker eine wichtige Einnahmequelle. Sie haben ein Interesse daran, den Zuckerpreis in der EU zunächst auf hohem Niveau zu halten und wünschen sich gleichzeitig einen bevorzugenden Marktzugang im Rahmen gesicherter Importkontingente. Auf diese Weise hoffen sie, ihre Zuckerwirtschaft so entwickeln zu können, dass sie nach einigen Jahren, möglichst schon 2009, zum Weltmarktpreis wettbewerbsfähig ist. Dann wollen sie auf eine Liberalisierung des EU-Zuckermarktes vorbereitet sein, so eine verbreitete Vorstellung oder Hoffnung.

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 insg. sinkend) |
| Weißzucker, Interventionspreis | EU | 631,90 |
| Rohzucker, Interventionspreis | EU | 523,70 |
| Glucosesirup, Saccharin als Zuckerersatz | Weltmarkt | 320 |